

AS LEGISLAÇÕES DE EXCEÇÃO E AS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO

THE EXCEPTION OF LAWS AND RIO DE JANEIRO OLYMPIC GAMES

Claudio Oliveira Carvalho¹
Raoni Andrade Rodrigues²**Resumo**

Mesmo antes de sua realização, os Jogos Olímpicos Rio 2016 têm trazido diversas contradições e ambiguidades a sua cidade sede. Enquanto as promessas de legados grandiosos são repercutidas desde o dia em que o referido megaevento esportivo foi anunciado, o Rio de Janeiro tem se tornado um palco de privatização do espaço urbano e de segregação sócio-espacial. O presente estudo procura estabelecer o quanto essa lógica elitizadora e espoliadora de produção da cidade acaba influenciando a criação de legislações de exceção que eclipsam conquistas legislativas, e como a política urbana relacionada ao Direito à Cidade acaba sendo suprimida nesse contexto de megaeventos.

Palavras-chave: Jogos Olímpicos Rio 2016. Legislações de exceção. Política urbana. Direito à Cidade. Megaeventos.

Abstract

Even before its completion, the Rio 2016 Olympic Games have brought many contradictions and ambiguities to their host city. While the promises of magnificent legacies are passed since the day that mega sports event was announced, Rio de Janeiro has become an urban space of privatization and socio-spatial segregation. This study seeks to establish how this predatory logic of production and city gentrification eventually influenced the production of exception laws that eclipse legislative achievements, and how urban policy related to the Right to the City ends up being suppressed in this context of mega-events.

Keywords: Rio 2016 Olympic Games. Urban politics. Right to the City. Exception laws. Mega- events.

INTRODUÇÃO

¹ Doutor em Desenvolvimento Regional e Planejamento Urbano. Mestre em Direito. Docente na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (NAJA) e coordenador do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS). E-mail: ccarvalho@uesb.edu.br

² Especialista em Direito Urbano. Docente em Cursos Preparatórios das disciplinas Direito Ambiental e Urbanístico. Membro do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (UESB). Membro do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS). E-mail: raoniarodrigues@gmail.com

A escolha do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016 foi recebida com grande euforia por diversos setores da sociedade brasileira. Com efeito, para uma cidade na periferia do capitalismo, a realização de um megaevento dessa estatura não se restringe ao momento de se preparar para festividades esportivas que reunirão povos e nações. Pela sua notável capacidade de absorver recursos materiais e simbólicos (OLIVEIRA, 2011), as Olimpíadas são vistas como meio de superação de mazelas que há tempos estão enraizadas na capital carioca, em áreas como mobilidade urbana, segurança pública, habitação e finanças públicas, dentre tantas outras.

O projeto fluminense intitulado Cidade Olímpica é carregado de sentimentos e valores relacionados com a concepção de uma metrópole mais moderna, limpa e segura, capaz de proporcionar maior dignidade e qualidade de vida aos seus habitantes. Segundo o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro (2015), o referido projeto anuncia que será o fim da “cidade partida”, na medida em que a população irá se integrar em prol de objetivos comuns; o que em verdade se vê, no entanto, é o contrário: são notórios os processos de exclusão social, de violação de direitos humanos e de intervenções urbanísticas ilegais e sem maiores vocações para a efetividade.

Tal desigualdade pode ser demonstrada em números. Estima-se que os megaeventos brasileiros (a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016) provocaram cerca de 170 mil remoções em todo o país (GLOBAL BRASIL, 2013). O Rio de Janeiro, por ser a única sede olímpica, é a cidade mais afetada. Em 2015, o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro estimava que 4.120 famílias já haviam sido removidas e que 2.486 permaneciam ameaçadas por obras diretamente relacionadas aos megaeventos esportivos (COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Assim como a Copa do Mundo de 2014, as Olimpíadas de 2016 são a expressão de um projeto urbano de revitalização da cidade do Rio de Janeiro, com base em “[...] um padrão de governança empreendedorista neoliberal, sustentada por uma coalizão de interesses econômicos, políticos e sociais.” (CASTRO et al., 2015, p. 409). Em tal coalizão de interesses entre Estado e setor privado, as políticas públicas se subordinam à lógica dos negócios imobiliários, financeiros e turísticos. Por seu turno, o planejamento urbano, especificamente, ao invés de se voltar para a realização do Direito à Cidade, da justiça social e da qualidade de vida urbana, acaba se transformando em um instrumento de elitização e mercantilização da cidade.

O debate em tela traz muitas repercussões jurídicas, por dois motivos principais: em primeiro lugar, direitos humanos dos mais fundamentais são violados em nome da execução do evento; em segundo, a própria legislação é deformada, com o intuito de adequar o município aos Jogos.

Esta última informação merece ser melhor esclarecida. Para que uma cidade se torne apta a sediar as Olimpíadas, deve se submeter a diversas exigências do Comitê Olímpico Internacional (COI). Em nosso caso, muitas destas exigências conflitam com o próprio sistema normativo brasileiro, já que violam direitos dos mais básicos da população, como os de moradia, livre circulação, livre concorrência, participação democrática na gestão de sua cidade, dentre outros. Por conta dessa contradição, algumas legislações especiais precisam ser criadas, tanto em âmbito municipal quanto federal, para viabilizar a realização dos Jogos. Duas significativas legislações criadas para atender às expectativas do COI foram o Decreto Municipal nº 30.379, de 1º de janeiro de 2009 [RIO DE JANEIRO (Município), 2009] e a lei federal conhecida como Ato Olímpico (BRASIL, 2009).

Qualquer breve análise sobre as legislações *supracitadas* permite que se note o quanto o Estado e a lei que baliza as suas atividades se tornam promotores não apenas das exigências do COI, mas também dos interesses financeiros de uma série de atores privados, que são chamados a participar da “festa olímpica”.

Questiona-se se a preparação para um megaevento impõe novos paradigmas à política urbana, ao torná-la mais próxima dos interesses do mercado e mais distante dos anseios do povo, ou se, pelo contrário, se trataria de um momento em que elementos já existentes são intensificados e difundidos de forma mais visível. O presente estudo objetiva contribuir para elucidar essas indagações, a partir de uma análise sobre as leis de exceção criadas para viabilizar as Olimpíadas e sobre a violação de direitos humanos positivados há tempos no país. Procura-se, a partir disso, identificar os principais impactos gerados pelas intervenções urbanas propostas dentro do projeto olímpico do Rio de Janeiro, sob a perspectiva do Direito à Cidade.

A CIDADE COMO MERCADORIA, EMPRESA E PÁTRIA

O megaevento olímpico tem dado maior visibilidade e intensidade a características marcantes presentes na cidade contemporânea: a de que a *urbe* mescla aspectos de mercadoria, de empresa e de pátria. Carlos Vainer (2001), defensor desse ponto de vista, explica que, enquanto os problemas urbanos, no passado, eram relacionados com a organização de um espaço cada vez

mais povoado, os problemas contemporâneos se originam de um cenário mundial marcado por alta competitividade entre as cidades.

Mas compete-se pelo que, precisamente? Por investimentos, por tecnologias, por sedes de empresas, por megaeventos, por turistas. Do mesmo modo que a globalização originou um ambiente no qual empresas de diferentes nações entram em disputa para atrair consumidores de todo o mundo, a mesma globalização transformou as cidades em severas rivais, que disputam cada centavo do imenso capital que hoje circula pelo planeta.

A cidade enquanto mercadoria talvez seja uma das mais graves consequências que foram demonstradas por Henry Lefebvre em sua obra *El derecho a la ciudad* (Direito à cidade). Segundo o autor francês, a cidade, que sempre se caracterizou por ser um lugar de consumo, acaba assumindo também a identidade de consumo de lugar (LEFEBVRE, 1978). Nessa lógica, os próprios espaços urbanos são negociados, em troca de melhores posicionamentos da cidade no mercado mundial.

O prefeito de uma cidade às vezes assume mais características de um vendedor do que de um gestor público. É comum assistir a prefeitos viajarem por outros estados ou países para oferecer vantagens a todos os que demonstram interesse em investir em sua cidade. É digno de nota que as vantagens não costumam se limitar a questões fiscais ou políticas, mas muitas vezes se referem a promessas de grandes reformulações urbanísticas, capazes de tornar a cidade mais receptível aos investimentos, aos megaeventos ou aos turistas.

A cidade enquanto empresa também origina questões delicadas. Diz-se que as cidades de hoje estão imersas em um mercado internacional altamente competitivo, para isso devendo se comportar como verdadeiras empresas, dotadas de mecanismos decisórios ágeis e capazes de se adequar a um ambiente de rápidas mudanças.

A instauração de um esquema de governança empresarial nega, radicalmente, a cidade enquanto espaço político. As necessidades de adequação ao mercado internacional e a busca por investimentos, sedes de multinacionais, eventos e turistas costumam ser priorizados em detrimento dos mecanismos de participação popular. Nas palavras de Carlos Vainer (2001, p. 91):

[...] [Nas cidades-empresas] não se elegem dirigentes, nem se discutem objetivos; tampouco há tempo e condições de refletir sobre valores, filosofia ou utopias. Na empresa reina o pragmatismo, o realismo, o sentido prático; e a produtivização é a única lei.

A noção de uma crise constante, marca do neoliberalismo econômico, contribui para a instauração de mecanismos de governança empresarial. A crise leva, necessariamente, à

necessidade de se apaziguar as diferenças internas em nome da sobrevivência da cidade. Abre-se mão da política institucional, a partir de um consenso construído em um cenário de caos iminente.

Não menos grave é a noção de patriotismo de cidade: a fim de buscar o apoio da população para megaprojetos dotados de grande participação privada, a cidade se torna uma pequena pátria. Surgem as concepções de orgulho pela cultura local, de apreço pelo passado histórico e pelos projetos futuros. Nessa miniatura de nação, os habitantes adquirem a vontade coletiva de contribuir para com o desenvolvimento local.

É patente que o patriotismo de cidade é mais um fator de mitigação política, já que o discurso patriótico procura artificializar uma união de todos os habitantes em nome da superação dos problemas urbanos. Por esta proposta, surge mais um consenso capaz de legitimar associações entre os setores público e privado, orientado a inverter prioridades em nome do sucesso internacional. Assim, diferenças naturais que marcam a convivência urbana são negadas e a segregação sócio-espacial descomedida que se difunde pelas paisagens das cidades brasileiras é agravada. Quanto mais amor à bandeira da cidade, que tremula em mastros cada vez mais realçados, mais cegueira com relação aos problemas que envolvem a população.

O projeto olímpico do Rio de Janeiro revela perfeitamente como uma cidade pode exercer os papéis de empresa, de pátria e de mercado. A necessidade de enfrentar o cenário de crise interna e de pressão concorrencial externa tem originado discursos nos quais se pode vislumbrar os elementos teóricos sistematizados por Carlos Vainer. Segundo as justificativas dos organizadores do Comitê Olímpico Internacional, dos representantes do poder público e para o empresariado que participa de alguma forma da implementação do projeto, o evento esportivo internacional trará inúmeros benefícios para a capital carioca, na medida em que proporcionará uma visibilidade mundial nunca antes concedida à cidade, além da promessa de amplo legado urbano.

Para lidar com as complexidades do mundo globalizado, a ideologia mercantilizadora sugere (ou impõe) a criação de mecanismos mais flexíveis de gestão urbana. A competição que vem de fora e a crise que surge internamente, segundo essa perspectiva, necessitam de ações governamentais mais céleres. Não há tempo de elaboração política de soluções, de formação de consensos, de planejamentos multifocais. A cidade, enquanto espaço político por excelência, morre.

Uma das consequências mais profundas desse cenário é a criação de legislações que ofertam vantagens às corporações envolvidas na execução dos megaeventos. No âmbito dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, essa tese pode ser demonstrada através do Decreto Municipal nº

30.379/2009 e do Ato Olímpico federal. Tais documentos legais serão analisados com mais detalhes posteriormente.

A LEI COMO INSTRUMENTO DE ESPOLIAÇÃO URBANA E SEGREGAÇÃO SÓCIO - ESPACIAL

Historicamente, a lei foi uma ferramenta sutil de segregação urbana – e fala-se em sutileza pelo fato de que esse efeito funesto se dá sob justificativas de certo modo convincentes, ligadas à estética urbana, ao saneamento, à melhoria da mobilidade e da segurança pública, à revitalização de elementos históricos e ao incremento competitivo da cidade no cenário mundial.

Henry Lefebvre (2001) justifica isso de modo bem simples: em um país dito democrático, a segregação não pode ser defendida de forma explícita, razão pela qual existe um discurso humanista que costuma justificar as ações impopulares. No fundo, o que a lei faz é promover um pacto entre as ações de planejamento urbano do Estado e as atividades lucrativas das empresas.

De forma extremamente realista e precisa, Raquel Rolnik (1997, p. 13) alega que “[...] mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder.”. Surgem territórios dentro e fora da lei, bem como a divisão entre espaços nos quais a cidadania irá ser vivenciada de forma plena e outros em que os direitos humanos serão constantemente violados.

Tendo em vista que a lei urbanística é um importante delimitador de direitos humanos, os movimentos sociais ligados à causa da reforma urbana buscaram intervir na elaboração legislativa, para que esta concebesse cidades mais democráticas. Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, juntamente com o Estatuto da Cidade, de 2001, são exemplos de conquistas jurídicas dos movimentos sociais. Desde então, o Brasil conta com uma base legal repleta de instrumentos administrativos e jurídicos, com potencial para a superação de muitas condições críticas vivenciadas nas suas mais de 5.500 cidades.

Não obstante, é necessário frisar que, por outro lado, a ordem jurídico-urbanística brasileira é marcada por inúmeras limitações em sua efetividade: a maioria de seus instrumentos positivados em âmbito federal não foi regulamentada pelos municípios e não pode ser aplicada; ao mesmo tempo, parte do arcabouço normativo ainda é desconsiderada, seja pelo poder Executivo, que se omite em prestar políticas públicas urbanas de qualidade, seja pelo Judiciário, que ainda carece de sólida jurisprudência condizente com os paradigmas do Direito à Cidade, por

preconizarem, quase sempre, a defesa da propriedade privada (mesmo quando tal direito é exercido sem observância a sua função social).

Existe, ainda, um problema adicional com relação à efetividade da ordem jurídico-urbanística brasileira que precisa ser mencionado. A tentativa da cidade de se adequar ao cenário de competitividade mundial faz com que inúmeras leis sejam criadas para suspender a eficácia de outras leis, sobretudo aquelas que dão garantia a direitos sociais, durante a realização de megaeventos. No Brasil, isso já foi verificado na Copa do Mundo de 2014, ocasião em que as leis temporárias suspendiam a eficácia de algumas normas, como é o caso do Estatuto do Torcedor e do próprio Direito do Consumidor, quando não foi capaz de violar direitos e garantias previstos constitucionalmente, sobretudo os que têm relação com o Direito à Cidade.

Cabe ao próximo tópico demonstrar o quanto as leis criadas para adaptar a cidade do Rio de Janeiro aos Jogos Olímpicos de 2016 representam um poderoso pacto entre o Estado e a iniciativa privada, capaz de impor um amplo processo de espoliação urbana e segregação sócio-espacial.

AS OLIMPÍADAS ENQUANTO VETOR DE REVITALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Os Jogos Olímpicos de 1932 são um divisor de águas na história do urbanismo. Até então, o megaevento esportivo deixava poucos rastros por onde passava. As cidades não necessitavam de mudanças significativas para sediar os Jogos. O enfoque recaía sobre os espaços de prática esportiva, e só. Mas, em 1932, a sede dos Jogos, Los Angeles, aproveitou tal oportunidade para impulsionar a economia local e o desenvolvimento urbano. Uma primeira vila olímpica foi criada, com o fim de se tornar moradia após a realização do evento. Desde então, as Olimpíadas se tornaram um meio de unir esporte e promoção social, através da criação de legados permanentes nas cidades sede (ROLNIK, 2010).

Em 1980, com o acirramento da competição global, as cidades adotaram fórmulas de *marketing* mais agressivas e com o maior alcance possível. Uma das mais conhecidas foi chamada por alguns estudiosos de “estratégia de megaeventos” (ANDRANOVICH; BURBANK; HEYING, 2001, p. 114). Por conseguinte, diante das urgências contextuais, as Olimpíadas se tornaram as maiores vedetes de todas as cidades globais do mundo. Romeiro e Frota (2015, p. 15) afirmam que:

Após os anos setenta do século passado ficou mais evidente a combinação da organização de eventos esportivos internacionais com os processos de

transformação urbana, acompanhada de uma política de construção da infraestrutura esportiva como estratégia de renovação urbana.

A cidade de Barcelona inaugurou esse novo conceito, na ocasião dos Jogos de 1992. Não apenas se modernizou a infraestrutura urbana, mas buscou-se a promoção de uma nova imagem pública da cidade (ROLNIK, 2010), ligadas à ideia de bem-estar, arquitetura inovadora e conservação ambiental. A capital catalã se tornou uma vitrine viva dos inúmeros benefícios que as Olimpíadas podem ocasionar à sociabilidade e à economia urbana.

As cidades que sediaram os Jogos subsequentes seguiram os mesmos passos de Barcelona. Ao mesmo tempo em que promoveram alterações nas praças esportivas, realizaram intensos projetos de revitalização de áreas degradadas, de incremento das atrações turísticas e de modernização do imobiliário urbano. Paralelamente, termos como sustentabilidade e legado social são enfatizados pelos discursos emanados pelo COI e pelos Estados contratantes.

Mas nem sempre as consequências dos megaeventos podem ser categorizadas como vantagens. Os benefícios econômicos e urbanísticos não se distribuem equitativamente em toda a cidade, passando distante das zonas de maior interesse para populações mais vulneráveis socialmente. A revitalização das áreas urbanas é acompanhada de remoções forçadas, de intervenções urbanas incompletas (por não acompanharem parte considerável do tecido urbano), de limitações de direitos durante a realização do megaevento. As imagens dos Jogos Olímpicos, que mais parecem propagandas turísticas, acabam por fazer parte de uma ideologia neoliberal, marcada pela apropriação privada do espaço urbano.

Potencializando o problema, a repercussão nos países da periferia do capitalismo costuma ser ainda pior. É notório que, com a crise econômica mundial, as organizações internacionais esportivas têm deslocado seus interesses para países emergentes, associando-se a agentes nacionais, sob o argumento de que promoverão impactos positivos para as cidades sede (ROMEIRO; FROTA, 2015), tanto para a infraestrutura urbana quanto para a qualidade de vida da população. Ocorre que nesses países os direitos humanos são mais facilmente violados, e um megaprojeto esportivo acaba gerando consequências catastróficas, principalmente relacionadas à supressão de moradias populares que estejam obstaculizando os rumos dos projetos.

Importante é destacar que as Olimpíadas Rio 2016 têm uma conotação de gesto de apoio a uma cidade subdesenvolvida, pobre, que necessita de incentivos para se desenvolver mais plenamente. Ocorre que, justamente em nome do combate à pobreza, o projeto olímpico intensifica a pobreza, a marginalização, o desconforto urbano.

A “estratégia de megaeventos”, de forma bem clara, exacerba os papéis de pátria, empresa e mercado que serão assumidos pela cidade. Na esteira desse processo, as leis municipais, ao invés de serem expressões políticas da organização social, terminam por ser negociadas conforme os jogos de interesse privados.

AS LEIS DE EXCEÇÃO QUE AMPARAM A REALIZAÇÃO DO MEGAEVENTO OLÍMPICO

Como demonstrado anteriormente, as Olimpíadas, a despeito de serem apenas um evento esportivo, têm sido anunciadas como uma oportunidade de revitalização urbana geral para as cidades sede. São muitas as exigências do COI, que vão desde a construção de arenas esportivas até a renovação da rede de mobilidade urbana nas localidades onde ocorrerão os Jogos, passando pela implantação de sistema especial de segurança e pela realização de reformas estéticas. Ao mesmo tempo, uma cidade sede como o Rio de Janeiro possui outros bairros, outras demandas, outras prioridades que não são amparadas pelo projeto olímpico. Muitas dessas demandas se referem à concretização de direitos humanos dos mais essenciais, como os de moradia, educação, saúde e saneamento.

O sucesso de um megaevento como as Olimpíadas depende, conseqüentemente, de modificações legislativas que possibilitem que o poder público realize suas segregações com uma roupagem de “amparado pela lei”. Estas leis de suporte aos megaeventos se caracterizam por alguns pontos em comum: costumam favorecer a entrada de atores privados na preparação e na realização dos eventos, dando-lhes consideráveis vantagens; ao mesmo tempo, garantem que o poder público realize investimentos acima dos tetos comuns e que possa, em nome da realização do sonhado espetáculo, fechar espaços provisoriamente, expulsar habitantes de suas casas e resumir seus investimentos a apenas alguns bairros da cidade, dentre outras tantas manobras elitistas e elitizadoras.

As “leis olímpicas” são claros exemplos de distorção da ordem jurídica vigente, em nome dos interesses econômicos de setores privados. Cria-se o que Carlos Vainer denomina de “cidade de exceção”, como verificado a seguir:

A ideia de exceção no pensamento político se opõe à de estado de direito. São situações excepcionais nas quais as regras que regem o estado de direito ficam suspensas, como nas ditaduras e regimes autoritários. O que está acontecendo hoje é que as regras são estabelecidas por interesses casuísticos, que beneficiam apenas certas e poucas pessoas. Quando as regras gerais que regem o funcionamento e a vida da cidade são submetidas a regras excepcionais, surge a cidade de exceção. (VAINER, 2011, p. 2).

Convém destacar que a ordem jurídica é construída através de um complexo sistema legislativo, que se inicia com a promulgação de uma constituição federal, perpassando por legislações esparsas, sempre elaboradas por representantes da população que devem, em teoria, legislar em nome dos valores e fatos emanados da sociedade. Quando, por outro lado, as leis são criadas apenas para satisfazer as exigências de uma entidade privada – e internacional – nota-se uma clara lesão à democracia política e à própria soberania de um país.

Depois de realizar considerações teóricas a respeito dos efeitos dos megaeventos na política urbana, chega o momento de tratar mais especificadamente das leis de exceção criadas nesse contexto, especificando algumas de suas principais modificações.

O ATO OLÍMPICO FEDERAL E O DECRETO MUNICIPAL 30.379/2009

A Lei Federal nº 12.035, de 1º de outubro de 2009, denominada de Ato Olímpico, entrou em vigor no dia 2 de outubro de 2009, com validade prevista para o final de 2016, ano de realização do megaevento. Nesta norma, a permissividade de atuação do COI e associados em espaços públicos chama a atenção, como se verifica em seu artigo 5º:

É facultada a cessão de uso de imóveis habitacionais de propriedade ou posse da União ou integrantes do patrimônio de fundos geridos por órgãos da administração federal direta ou indireta para atividades relacionadas à realização dos Jogos Rio 2016, na forma regulamentada pelo Poder Executivo. (BRASIL, 2009, p. 2).

O artigo 9º, por sua vez, determina que:

Ficam suspensos, pelo período compreendido entre 5 de julho e 26 de setembro de 2016, os contratos celebrados para utilização de espaços publicitários em aeroportos ou em áreas federais de interesse dos Jogos Rio 2016, na forma do regulamento. (BRASIL, 2009, p. 3).

A permissividade se estende até mesmo para os serviços públicos, já que o governo federal fica obrigado a arcar com os custos de serviços como saúde e serviços médicos, segurança e alfândega. Esse dispositivo acaba abrindo uma série de possibilidades para a privatização desses serviços, já que empresas privadas estão sendo contratadas para realizá-los, como é o caso de corporações de segurança de Israel, contratadas para garantir a integridade de atletas e da plateia.

A proteção à publicidade ligada ao megaevento também é variada e marcante. A lei atribui que as autoridades federais deverão atuar no controle, na fiscalização e na repressão de atos ilícitos que infrinjam os direitos sobre os símbolos relacionados aos Jogos Rio 2016, como

bandeiras, lemas, marcas, nome, emblemas, hinos, mascotes e tochas – quaisquer palavras ou imagens publicitárias que remetam a uma ideia dos Jogos Olímpicos, mesmo que indiretamente, em suma.

Por sua vez, o Decreto Municipal nº 30.379/2009 também impõe regimes de exceção. O artigo 9º do referido documento legal chama a atenção. Ele proíbe que, durante dois meses, (que englobam o período dos Jogos) sejam realizados grandes eventos abertos ao público [RIO DE JANEIRO (Município), 2009]. Resta saber se a interpretação desse dispositivo será feita de modo restritivo, abordando apenas eventos esportivos diversos, ou se abrangerá a proibição de se realizar atividades culturais ou mesmo mobilizações populares. Pelo fato de o texto legal não especificar quais atividades realmente serão restringidas, espera-se que o poder público se volte para eventos de qualquer natureza, caracterizando-se como um assalto à democratização do espaço público urbano e à possibilidade de manifestação cultural e política.

O mesmo decreto confere ampla possibilidade para que o COI e demais apoiadores do megaevento utilizem bens pertencentes à administração pública municipal, ainda que ocupados por terceiros. É o que se aduz da leitura do artigo 2º do decreto:

O Poder Executivo envidará todos os esforços necessários no sentido de possibilitar a utilização de bens pertencentes à administração pública municipal, ainda que ocupados por terceiros, indispensáveis à realização dos Jogos Rio 2016.

Parágrafo único – Eventuais atos de concessão, permissão ou autorização de uso dos bens mencionados no *caput* deste artigo deverão conter cláusula que preveja sua entrega ao Município do Rio de Janeiro em tempo hábil ao implemento das adaptações necessárias à realização dos Jogos Rio 2016. [RIO DE JANEIRO (Município), 2009, p. 2-3].

Ainda mais grave é a disposição do seu artigo 12, por abrir possibilidade para lesões a direitos fundamentais, quando a realização e proteção destes sejam um impeditivo para a construção do projeto olímpico. O seu inciso I dispõe que a prefeitura deve “[...] promover desapropriações e demais medidas indispensáveis à construção de instalações esportivas e não esportivas [...]” [RIO DE JANEIRO (Município), 2009, p. 7].

O presente trabalho não se volta contra o instituto jurídico da desapropriação em si, que é um importante indutor do desenvolvimento urbano, quando aplicado devidamente. O que chama atenção no caso em tela é que a expulsão das pessoas de suas casas poderá se dar pelo motivo da realização de um evento transitório, que promove uma série de propostas de desenvolvimento pautadas não pelas necessidades da cidade como um todo, mas apenas de áreas restritas que

sediarão as atividades esportivas. O direito à moradia, uma das bases da realização da dignidade humana, acaba se submetendo aos paradigmas privados de desenvolvimento urbano.

Por fim, também no artigo 12 do mesmo decreto, existe um dispositivo que obriga o poder público municipal a reservar os recursos orçamentários para atender as despesas decorrentes das atividades previstas. No caso, as atividades previstas não tratam de reestruturação urbana global, mas apenas em poucas localidades do Rio de Janeiro, não possuindo qualquer relação com melhorias nas áreas de saneamento básico, assistência à saúde e educação. Limitam-se normalmente à segurança pública, mobilidade urbana e requalificações gerais em poucas regiões da cidade, normalmente localizadas em bairros mais nobres ou em locais com grande viabilidade de se tornar nobres em tempos próximos.

É importante salientar que existem outros documentos legais que foram criados para amparar os interesses do COI. Um claro exemplo disso é o Ato Olímpico Estadual do Rio de Janeiro [RIO DE JANEIRO (Estado), 2009], que não é uma lei no sentido estrito da palavra, por se tratar de um decreto elaborado pelo Executivo carioca. A característica mais marcante do referido Ato é a de potencializar os efeitos das legislações já citadas, além de ampliá-las para muito além dos limites territoriais da capital.

Dentre as suas disposições mais polêmicas, o Ato Olímpico Estadual do Rio de Janeiro estipula, em seu artigo 13, que a proibição de se realizar outros grandes eventos (não apenas esportivos, mas artísticos e culturais) seja válida por toda a região metropolitana do Rio de Janeiro, o que acaba por envolver 21 municípios. O referido Ato estadual ainda engloba uma série de medidas para garantir a viabilidade lucrativa do megaevento esportivo, dentre as quais se destacam a proteção aos símbolos e à publicidade promovidos pelo COI, a obrigatoriedade de as despesas com os jogos serem consideradas nas leis orçamentárias estaduais e a possibilidade de edificações governamentais serem cedidas temporariamente aos organizadores do evento.

Outro aspecto do problema, que ilustra o alcance dos interesses dos atores privilegiados em cena, é que a elaboração de legislações de exceção não se limita à cidade sede ou a suas redondezas. Em virtude de algumas das modalidades esportivas dos Jogos Olímpicos serem realizadas em municípios das mais diferentes regiões do país – como é o caso de Salvador, São Paulo e Manaus, que sediarão partidas de futebol – essas cidades acessórias acabam sendo objeto de novas negociações entre o COI, o poder local e atores sociais pertencentes às minorias hegemônicas.

Um claro exemplo disso são os termos de cooperação firmados entre o Comitê Organizador dos Jogos e o poder público dessas cidades acessórias, que garante muitas prerrogativas ao COI e a seus patrocinadores. No caso da capital paulista [SÃO PAULO (Município), 2015], por exemplo, o termo firmado engloba limitação de publicidade em todo o perímetro municipal, restrição à realização de outros megaeventos e vantagens para a contratação de mão de obra, dentre outros benefícios que serão garantidos para viabilizar a realização (e a lucratividade) dos jogos.

Os documentos legais citados ainda garantem isenções tributárias em favor do COI e de empresas ligadas aos seus interesses, elevam o limite de endividamento do município do Rio de Janeiro em prol da realização do megaevento e se ligam a outros textos legais para permitir regimes diferenciados de contratação (VAINER, 2013). São estas normas, como se pode perceber, “leis ilegais”, na medida em que não se harmonizam com diversos preceitos do sistema jurídico brasileiro, como aqueles garantidores de direitos fundamentais como a moradia, a dignidade da pessoa humana, a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, etc. A cidade-empresa, em nome de realizar bons negócios, deixa as suas leis de lado e favorece em muito os desejos não apenas do COI e de seus patrocinadores, mas também de uma série de setores privados que se beneficiam com a elitização da cidade.

LEGADO PARA QUEM? TECENDO AS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma análise mais atenta da proposta de reestruturação urbana ligada ao projeto das Olimpíadas 2016 aponta para uma submissão das políticas públicas aos interesses privados, sobretudo dos setores imobiliário, financeiro e turístico (CASTRO et al., 2015). Ao mesmo tempo, as classes menos abastadas são tidas como antagonistas do processo de crescimento econômico da cidade, sendo tratadas como inimigas desde o momento da elaboração das leis até as etapas de remoção destas populações dos espaços públicos, quando não de suas próprias casas.

Os processos de desapropriação, nessa ótica, acabam sendo ferramentas não de efetivação do interesse público focado no desenvolvimento harmônico do município, mas, pelo contrário, de abertura de novas fronteiras para a exploração do capital privado. A população pobre que se encontra em áreas que se valorizaram nos últimos tempos ou que apresentam boas possibilidades de se tornar bons negócios, por consequência, acaba sendo expulsa desses corredores de novas oportunidades para o setor imobiliário.

Não por acaso as intervenções propostas pelo projeto olímpico recaem quase que exclusivamente na Zona Sul e na Barra da Tijuca (áreas nobres com grande potencial de acumulação financeira), além de na Zona Portuária (área desvalorizada, mas com perspectivas de bons negócios futuros, ligados à remoção de parte da população residente no local). As classes vulneráveis que estão nessas localidades e que são prejudicadas pelas políticas públicas segregadoras, assim como a população que vive fora desse eixo de grandes transformações, sofrem por não terem sido amparadas pelos vultosos recursos, orçados em bilhões de reais e aplicados em uma pequena parcela do município.

As leis criadas para salvaguardar o projeto olímpico são um atentado à realização dos direitos fundamentais da população fluminense. As múltiplas dimensões do Direito à Cidade, direito humano que agrega outros tantos bens jurídicos de elevada importância para a dignificação dos habitantes, não apenas devem ser preservadas durante a preparação e a realização dos megaeventos, mas devem ser orientadoras na elaboração de leis e de políticas públicas.

O Ato Olímpico e o Decreto nº 30.379/2009, por outro lado, são normas que impedem o usufruto equitativo das cidades e ferem valores importantíssimos, como os da sustentabilidade, da democracia e da justiça social. Os habitantes do Rio de Janeiro não participaram da elaboração das normas, a despeito de elas disciplinarem o uso e gozo da cidade de forma significativa.

Ao concentrar suas atenções na elevação do valor de troca dos espaços urbanos impactados pelo projeto olímpico, os planejadores urbanos acabam impedindo que populações mais carentes utilizem e permaneçam nessas localidades. Sabe-se que a valorização imobiliária costuma representar uma grande ameaça à manutenção ou fixação de pessoas de baixa renda dentro ou nos arredores dos grandes empreendimentos³; o valor de uso, portanto, deve ser priorizado, enquanto o valor de troca deve passar por rigoroso controle. Para Raquel Rolnik (2015, p. 140),

[...] altos padrões e parâmetros urbanísticos provocam elevação dos preços da terra, o que dificulta – ou impossibilita – o acesso dos pobres à moradia e ao solo urbano. [...] [O planejamento urbano e a regulação urbanística são] completamente construídos sob a lógica econômica e adaptada aos ritmos do mercado, especialmente os dos incorporadores e promotores de investimentos imobiliários para os setores de maior renda. A legislação urbanística serve basicamente para definir e lhes reservar as melhores áreas, impedindo sua “invasão” pelos pobres.

³ “O que chama atenção, portanto, é que a maioria das remoções está localizada em áreas de extrema valorização imobiliária. Nos últimos três anos [2012-2015], o preço do metro quadrado dos imóveis vendidos na cidade do Rio de Janeiro subiu, na média, 29,4%, mas em algumas áreas, como na favela Vidigal, a valorização chega a ser de 481,0%.” (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015, p. 1).

As “leis olímpicas de exceção” ainda se caracterizam por apresentarem instrumentos jurídicos claramente favoráveis aos setores privados que organizam o evento, que encontram no projeto olímpico uma oportunidade de lucro sem igual, à custa dos impostos e dos sacrifícios de toda a população. Ao final do megaevento, uma série de empreendimentos será administrada pela iniciativa privada, como hotéis, centros esportivos, espaços culturais, etc. Com relação ao impacto urbanístico geral, apenas três regiões da cidade serão claramente beneficiadas, enquanto a maior parte do município ficará desamparada, recebendo os milhares de habitantes que foram removidos das áreas olímpicas. Como agravante, reside o fato de não se verificar, nas proximidades das áreas esquecidas, nenhuma requalificação urbana.

Pode-se dizer, sem sombra de dúvidas, que o legado olímpico, em termos gerais, se direciona para os setores imobiliário, financeiro e turístico. O Direito à Cidade, enquanto direito fundamental conectado a tantos outros, acaba sendo suprimido, abdicado em nome de um crescimento do poder financeiro privado, que não guarda relação com o desenvolvimento econômico e social sustentável, com a preservação ambiental e muito menos com a realização da justiça social.

É difícil estabelecer caminhos de reversão do grave quadro apontado em um cenário de competição internacional tão acirrado, no qual o discurso da crise alimenta a necessidade de os poderes locais se comportarem como empresas, e não como governos. Apesar de tudo, dois caminhos complementares entre si podem ser tomados para que a cidade possa entrar no contexto globalizado sem ameaçar a segurança de sua população e a sua sustentabilidade.

O primeiro meio de resolução se refere à necessidade de se estabelecer canais de articulação entre os setores público e privado e entre empresas e população, para que a continuidade da comunicação se torne uma via de sensibilização entre as diferentes partes envolvidas no processo de produção do espaço urbano. A realidade prática não tem mostrado bons exemplos desses canais de articulação, mas, a partir do momento em que um maior número de habitantes assumir a responsabilidade pela sua cidade, é possível que a política retorne enquanto força propulsora de harmonização social e desenvolvimento urbano sustentável. Desse modo, a chegada de um megaevento se daria em um ambiente marcado pela transparência nas relações e não pela implantação da ideia de crise urbana que precisa ser superada de qualquer forma, mesmo ao custo de vidas.

Por fim, para se evitar os efeitos deletérios da disputa aguerrida entre diferentes cidades, deveriam ser criadas instâncias regulatórias locais, regionais, nacionais e até internacionais,

responsáveis por implantar regras mínimas ao jogo, evitando que as cidades que recebessem os megaeventos vendessem seus espaços e sua população para receber os Jogos. Segundo Somekh e Campos Neto (2005, p. 1):

O exemplo europeu, em que a perspectiva estratégica convive com um alto grau de intervencionismo e com a multiplicação de iniciativas estatais estruturadoras, compensatórias e reguladoras, merece atenção especial nesse sentido.

O Rio de Janeiro olímpico demonstra ser alvo de uma legislação urbanística de exceção que consubstancia políticas públicas excludentes e marcadas pela lucratividade de grupos hegemônicos. Tais fragilidades já são verificadas no cotidiano da capital carioca há tempos, e foram apenas intensificadas com o advento da preparação para o megaevento esportivo de 2016. Portanto, as supressões ocorridas ao Direito à Cidade advindas do projeto olímpico não devem ser vistas como temporárias, como algo que se limita à realização de um espetáculo, e se finda após isso. Trata-se de uma dinâmica de espoliação urbana que precisa ser melhor compreendida nesse momento em que ela se torna mais visível, para que depois possa ser melhor combatida.

REFERÊNCIAS

ANDRANOVICH, Greg; BURBANK, Matthew; HEYING, Charles. (2001). **Olympic cities: lessons learned from mega-events politics**. Journal of Urban Affairs. Milwaukee, v. 23, n. 2, pp. 113-131.

BRASIL. (2009). Lei nº 12.035, de 1º de outubro de 2009. **Institui o Ato Olímpico, no âmbito da administração pública federal, com a finalidade de assegurar garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e de estabelecer regras especiais para a sua realização, condicionada a aplicação desta Lei à confirmação da escolha da referida cidade pelo Comitê Olímpico Internacional.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12035.htm. Acesso em: 15 dez 2015.

CASTRO, Demian et al. (2015). “O Projeto Olímpico da Cidade do Rio de Janeiro: reflexões sobre os impactos dos megaeventos esportivos na perspectiva do direito à cidade”. In: SANTOS JUNIOR, Orlando; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cezar. **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Rio de Janeiro, E-papers.

COMITÊ POPULAR DA COPA E OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. (2015). **Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro.** Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/dossiecomiterio2015_-_portugues.pdf. Acesso em: 15 fev 2016.

GLOBAL BRASIL. (2013). **Remoções forçadas para Copa e Olimpíadas no Brasil serão tratadas em sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU.** Disponível em:

<http://global.org.br/programas/remocoes-forçadas-para-copa-e-olimpiadas-no-brasil-serão-tratadas-em-sessão-do-conselho-de-direitos-humanos-da-onu/>. Acesso em: 15 fev 2016.

LEFEBVRE, Henri. (1978). **El derecho a la ciudad**. Tradução J. Gonzalez. Barcelona, Ediciones Península.

LEFEBVRE, Henry. (2001). **O direito à cidade**. Tradução Eduardo Frias. São Paulo, Centauro.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. (2015). **Rio 2016: os jogos da exclusão**. Disponível em: http://observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1416%3Alan%C3%A7ametno-dossi%C3%AA-megaeventos-e-viola%C3%A7%C3%B5es-dos-direitos-humanos-no-rio&Itemid=164. Acesso em: 15 fev 2015.

OLIVEIRA, Nelma G. (2011). Força de Lei: rupturas e realinhamentos institucionais na busca do “sonho olímpico” carioca. In: **XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**. Anais. Rio de Janeiro, ANPUR, pp. 1-20.

RIO DE JANEIRO (Estado). (2009). **Decreto nº 41.839 de 29 de abril de 2009. Dispõe sobre medidas a serem adotadas pelo Estado do Rio de Janeiro para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, na cidade do Rio de Janeiro**. Disponível em: http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/view_pdf.php?ie=NTk0Ng==&ip=MQ==&s=M2Q3MGQ4MTZiMGlyOTM4ODE1YWQ5YzU3OWJiNTMzOWM=. Acesso em: 21 dez 2015.

RIO DE JANEIRO (Município). (2009). **Decreto nº 30.379, de 1º de janeiro de 2009. Dispõe sobre medidas a serem adotadas pelo Município do Rio de Janeiro para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, na cidade do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://wpro.rio.rj.gov.br/decretosmunicipais/>. Acesso em: 21 dez 2015.

ROLNIK, Raquel. (1997). **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp.

ROLNIK, Raquel. (2015). **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo, Boitempo.

ROLNIK, Raquel. (2010). **Relatório sobre megaeventos esportivos e direito à moradia**. Disponível em: https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2010/11/mega_eventos_portugues1.pdf. Acesso em: 15 dez 2014.

ROMEIRO, Paulo; FROTA, Henrique Botelho. (2015). **Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas**. São Paulo, IBDU.

SÃO PAULO (Município). (2015). **Termo de Cooperação entre o Comitê Organizador Rio 2016 e a Prefeitura de São Paulo**. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/Acordos/Cooperacao_Rio2016_1.pdf. Acesso em: 21 dez 2015.

SOMEKH, Nadia; CAMPOS NETO, Candido Malta. (2005). **Desenvolvimento local e projetos urbanos**. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/470>. Acesso em: 30 jan 2016.

VAINER, Carlos B. (2013). **Com leis próprias, megaeventos criam Estado de exceção**. Disponível em: <http://apublica.org/2013/01/copa-do-mundo-olimpiadas-leis-estado-de-excecao/>. Acesso em: 13 dez 2015.

VAINER, Carlos B. (2001). “Pátria, empresa e mercado”. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, Vozes.

VAINER, Carlos B. (2011). **O Brasil está vivendo um estado de exceção**. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/o-brasil-esta-vivendo-um-estado-de-excecao-diz-urbanista>. Acesso em: 10 jan 2016.

Trabalho enviado em 20 de maio de 2016.

Aceito em 03 de julho de 2016.