



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Mariana Gomes Peixoto Medeiros

Megaeventos e direito à moradia: como opera o empreendedorismo urbano

no contexto do neodesenvolvimentismo.

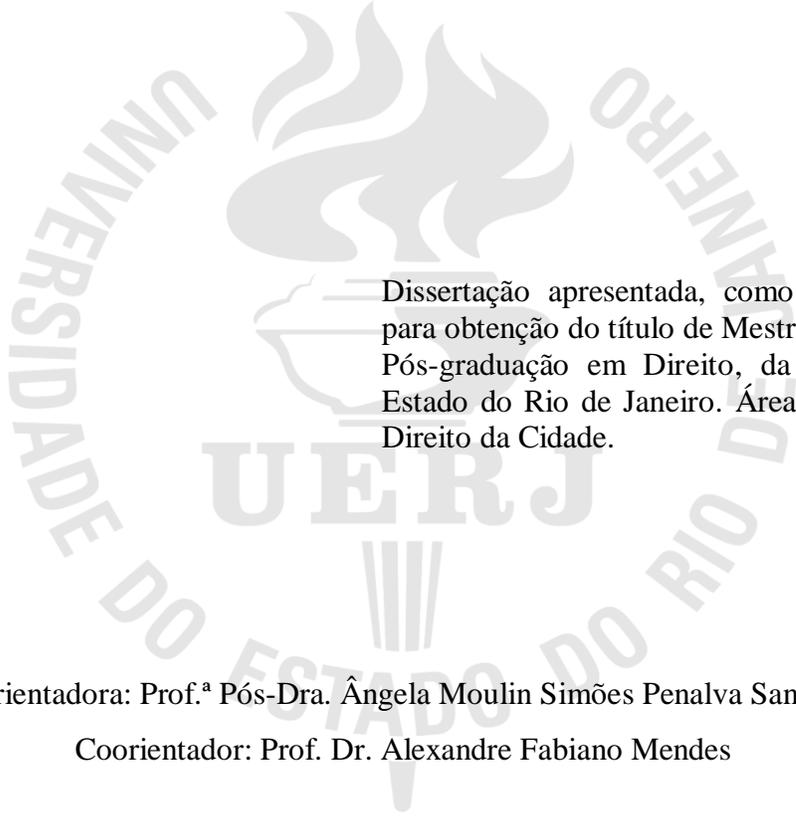
O caso do Parque Olímpico no Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro

2014

Mariana Gomes Peixoto Medeiros

Megaeventos e direito à moradia: como opera o empreendedorismo urbano no contexto do neodesenvolvimentismo. O caso do Parque Olímpico no Rio de Janeiro.



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Orientadora: Prof.^a Pós-Dra. Ângela Moulin Simões Penalva Santos

Coorientador: Prof. Dr. Alexandre Fabiano Mendes

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

M488m Medeiros, Mariana Gomes Peixoto.

Megaeventos e direito à moradia : como opera o empreendedorismo urbano no contexto do neodesenvolvimentismo . O caso do Parque Olímpico no Rio de Janeiro / Mariana Gomes Peixoto Medeiros. – 2014.

150 f.

Orientadora: Prof.^a Pós-Dra. Ângela Moulin Simões Penalva Santos.

Coorientador: Prof. Dr. Alexandre Fabiano Mendes

Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito à moradia - Teses. 2. Política públicas– Teses. 3. Concessão administrativa – Brasil – Teses. 4. – Teses. I. Santos, Ângela Moulin Simões Penalva. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.44

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Mariana Gomes Peixoto Medeiros

Megaeventos e direito à moradia: como opera o empreendedorismo urbano no contexto do neodesenvolvimentismo. O caso do Parque Olímpico no Rio de Janeiro.

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Aprovada em 23 de setembro de 2014.

Banca Examinadora:

Prof.^a Pós-Dra. Ângela Moulin Simões Penalva Santos (Orientadora)
Faculdade de Direito – UERJ

Prof. Dr. Alexandre Fabiano Mendes (Coorientador)
Faculdade de Direito – UERJ

Prof.^a Dra. Fernanda Ester Sánchez García
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2014

DEDICATÓRIA

Aos moradores da Vila Autódromo, e tantos outros ameaçados de remoção, que na convivência me ensinaram - e continuam ensinando - outras formas de viver a cidade e lutar .

Em memória da querida Eliete Costa Silva Jardim, que foi um exemplo de Defensora Pública, especialmente quando atuou no Núcleo de Terras e Habitação da DPGE/RJ entre 2007 e 2011. E, acima de tudo, grande companheira. Partiu precocemente e deixou muitas saudades, mas também grande inspiração de vida e amor.

AGRADECIMENTOS

O meu mestrado em Direito da Cidade e esta pesquisa são resultado de um caminho que começou a ser traçado durante a graduação em direito e que certamente vai continuar nos próximos passos que darei a seguir.

Muitas foram as pessoas que estiveram comigo, que me atravessaram e me estimularam ao longo desse período. São companheiras, companheiros, mestras e mestres valiosos. Alguns deles tenho encontrando e reencontrando em diversas partes do caminho, na construção de grandes parcerias. Por isso muitos nomes se repetem ao longo dos agradecimentos. Assim, quero quebrar o protocolo da ordem de importância, para usar a ordem cronológica nestes agradecimentos, afinal todas e todos mencionados aqui são imensa estima para mim.

Agradeço aos meus pais Katia e Ison, ao meu irmão João Pedro, e aos meus avós Irso e Neide, por todo amor, exemplos de vida, incentivos e apoio aos caminhos que decidi trilhar.

À Liora, por todo apoio durante esse percurso.

Às amigas e amigos que fiz durante a graduação em Direito na UERJ, em especial aos que conheci através da Rede Nacional de Assessoria Jurídica Popular (RENAJU), pois me fizeram ver que é possível pensar e praticar o direito de forma insurgente e transformadora.

Ainda durante a graduação, conheci grandes companheiras e companheiros – os melhores que se pode ter num trabalho - no estágio no Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) da Defensoria Pública do Rio de Janeiro. Foi com eles que descobri a forma mais humana e carinhosa de trabalhar, e com quem construí grandes vínculos de afeto que duram até hoje. Não posso deixar de expressar minha gratidão às queridas defensoras e amigas Maria Lucia de Pontes, Adriana Brito, Eliete Jardim, Roberta Fraekel e ao ex-defensor Alexandre Mendes. E também aos queridos Carlos, Vania, Josefa e Eupídio. Também, aos agora além de amigos, colegas de profissão: Thiago Duarte, Clara Silveira, Danton Dornelas, Juliana Kazan, Antonio Bastos, Diogo Justino, Vanessa Barros, Manuela Colker, Ana Carolina Brandão, Clarissa Naback, Roberta Eugênio, Carolina Câmara, Marina Fagundes, Matteo e Leo. Foi no NUTH que a minha vida profissional começou e também de lá trouxe muitas das experiências que inspiraram esta pesquisa.

Agradeço muito também aos companheiros do grupo Direito do Comum, pois foi dos debates e reflexões nesse coletivo que surgiu a ideia de fazer o mestrado: Fabricio Souza, Diana Neves, Pedro Mendes, Alexandre Mendes, Bruno Cava, Eduardo Baker, Sindia Santos, Ludmila Paiva, Fernanda Pradal, Gustavo Proença, David Carneiro, Rafael Vieira.

À Celia Ravera, meus agradecimentos com grande carinho e admiração, pelo exemplo de força e experiência que profissional que me inspiram todos os dias.

Aos grandes amigos que fiz durante o mestrado, que ajudaram a construir a gestão de 2013/2014 da representação discente - da qual participei junto com Cecília Vieira de Melo e Juliana Cesário Alvim -, e que se preocupam em tornar o espaço do PPGDIR sempre mais crítico e produtivo: Carolina Vestena, Pedro Vasques, Fernanda Goulart, Diogo Justino, Caroline Santos, Luiz Otavio Ribas, Ludmila Paiva, Gabriel Gualano, Gabriela Azevedo, Tiago Figueiredo, Cláudia Mendes.

À querida recém doutora em Direito da Cidade, Rosângela Luft e à Profa. Arícia Correia pelo apoio e pela ajuda na busca pelos documentos necessários para a conclusão deste projeto de pesquisa.

Principalmente, agradeço de todo coração à minha querida orientadora Angela Penalva, por todo estímulo, apoio, generosidade, oportunidades e carinho durante este período, numa relação que desejo muito que continue. Também sou grata ao companheiro Alexandre Mendes pela grande parceria e amizade. E ao professor Ricardo Falbo pelo imenso carinho e dedicação.

Aos companheiros da pesquisa “Megaeventos e Cidade de Exceção” do ETTERN/IPPUR/UFRJ: Giselle Tanaka, Fabricio Leal, Regina Binenstein, Fernanda Sánchez, Glaucio Binenstein, Carlos Vainer, Poliana Monteiro, Felipe Fidelis, Lucas Faulhaber, Pedro Sarmiento e Janaína Brás.

Aos amigos de vida por todos os momentos, por todo amor, generosidade e alegria que compartilhamos: Julia Liberati, Isabel De Nonno, Maria Pandolfi, Clara Silva, Isabel Tavares, Elisa Barbato, Juliana Kazan, Pedro Mendes, Antonio Bastos, Carolina Vestena, Alexandre Mendes, Fernanda Kut, Cecília Vieira de Melo, Marcela Munch, Nathalia Kleinsorgen, Thamires Sarti, Diogo Justino, Verônica Freitas e Otto Faber.

Ao recém e querido amigo Leandro Peska, por tornar os últimos dias de escrita mais leves e agradáveis.

Não serei o poeta de um mundo caduco.
Também não cantarei o mundo futuro.
Estou preso à vida e olho meus companheiros.
Estão taciturnos mas nutrem grandes esperanças.
Entre eles, considero a enorme realidade.
O presente é tão grande, não nos afastemos.
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.
Não serei o cantor de uma mulher, de uma história,
não direi os suspiros ao anoitecer, a paisagem vista da janela,
não distribuirei entorpecentes ou cartas de suicida,
não fugirei para as ilhas nem serei raptado por serafins.
O tempo é a minha matéria, o tempo presente, os homens presentes,
a vida presente.
Mãos dadas

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto. **Megaeventos e Direito à Moradia:** como opera o empreendedorismo urbano no contexto do neodesenvolvimentismo. O caso do Parque Olímpico no Rio de Janeiro. 2014. 156 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Esta pesquisa busca investigar um processo em curso, onde a estratégia do empreendedorismo na gestão das políticas públicas urbanas vem se adaptando e se conformando ao atual contexto de política econômica chamada de neodesenvolvimentismo. Para isso, as parcerias público-privadas tem um papel fundamental na gestão do desenvolvimento urbano, no âmbito das três esferas de poder. Abordaremos, portanto, o histórico das reformas políticas do País que levaram a uma evolução da política de nacional-desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo, para entendermos o contexto no qual as atuais parcerias público-privadas vem sendo desenvolvidas como modelo para de gerir o território. Mencionaremos também a legislação e os discursos por trás da defesa deste tipo de negócio entre o poder público e o setor privado. Ainda, como o país enfrentou a crise de 2008, chamada de crise das crises, utilizando esse modelo de gestão do território. Os megaeventos esportivos serão analisados como um fator catalizante da atração de investimentos e negócios para as cidades. No Rio de Janeiro, com a escolha da cidade para sediar os Jogos Olímpicos, e também sendo uma das cidades sedes da Copa do Mundo FIFA de 2014, várias de transformações territoriais se iniciaram. Com fortes indícios de que uma série de violações estava por vir, a fim de abrir espaço e ampliar o mercado dos investimentos privados. O Parque Olímpico, como principal local de competições das Olimpíadas de 2016, configura-se como uma imensa oportunidade de negócios com a iniciativa privada, localizado em área de ampla expansão do mercado imobiliário da cidade: a Barra da Tijuca. Diante disso, muitas comunidades pobres vem sofrendo com a política de deslocamento forçado para dar lugar aos investimentos no território. Neste contexto, está a comunidade Vila Autódromo, estabelecida bem ao lado do local de implementação do empreendimento. Sua remoção está prevista no estudo de viabilidade e no edital de concessão. Estudaremos a parceria público-privada realizada para a construção do Parque Olímpico, através da análise dos documentos relacionados ao seu processo licitatório e a escolha do consórcio vencedor. Ainda, como esse empreendimento tem impactado no caso da comunidade Vila Autódromo, que além de já ter sido alvo de outras tentativas de remoção, foi objeto de uma política de regularização fundiária no passado e tem um intenso histórico de resistência e de luta pela permanência.

Palavras chave: Direito à Moradia. Megaeventos. Neodesenvolvimentismo. Empreendedorismo Urbano. Remoções. Vila Autódromo. Parque Olímpico.

ABSTRACT

MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto. **Mega-events and the Right to Housing:** how the urban entrepreneurialism operates in the context of neo-developmentism. The case of the Olympic Park in Rio de Janeiro. 2014. 156 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

This research aims to investigate an ongoing process, where the strategy of entrepreneurship in the management of urban public policy has been adapting and conforming to the current context of economic policy called the neo-developmentism. Thus, the role of public-private partnerships stands as fundamental in the management of urban development within the three spheres of power. Discuss, therefore, the history of political reforms in the country that led to the adaptation of national developmentalism to the new developmentalism policy, to understand the context in which the current public-private partnerships have been developed as a model for managing the territory. Also mention the legislation and discourses behind the defense of this kind of deal between the government and the private sector. Still, as the country faced a crisis in 2008, called the crisis of crises, using this model of land management. The megasporting events will be analyzed as strong attractives of investment and business to the cities. In Rio de Janeiro, with the choice of city to host the Olympic Games, and also being one of the host cities of the FIFA World Cup in 2014, several of territorial transformations began. In addition to evidence that a series of violations were to come in order to make room and expand the market for private investments. The Olympic Park, the main site of the 2016 Olympics competitions, appears as an immense business opportunity with private enterprise, located on a broad expansion of the real estate market in the city: Barra da Tijuca. Thus many poor communities have suffered from the policy of forced displacement to make way for investments in the territory. In this context, is the Vila Autódromo community, well established local side of the venture. The removal of this community is planned in the feasibility study and in the concession contract. Therefore, we will study the public-private partnership held for the construction of the Olympic Park, through the analysis of documents related to the bidding process and the selection of the winning consortium. Yet, as this project has impacted the case of Vila Autódromo community, which in addition to having been the target of other attempts of eviction, was subject to a policy of land regularization in the past and has a strong history of resistance and struggle for permanence.

Keywords: Right to Housing. Mega Events. Neo-developmentism. Urban Entrepreneurship. Vila Autódromo. Olympic Park.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	REFORMAS DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS URBANAS: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DO EMPREENDEDORISMO URBANO E DOS MEGAEVENTOS SEDIADOS NO RIO DE JANEIRO	17
1.1	Reformas do Estado brasileiro: como opera a lógica do novo desenvolvimentismo na gestão do território.....	18
1.2	Políticas públicas territoriais urbanas no contexto do (neo)desenvolvimentismo: como determina a legislação e como tem sido aplicada	27
1.3	Empreendedorismo Urbano e Megaeventos no Rio de Janeiro	35
2	O CASO DO PARQUE OLÍMPICO NO RIO DE JANEIRO: CONTEXTO, ASPECTOS JURÍDICOS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E AS CARACTERÍSTICAS DA CONCESSÃO	45
2.1	Barra da Tijuca e a “Nova Barra”: uma nova centralidade	47
2.2	As parcerias público-privadas (PPPs) no ordenamento jurídico brasileiro.	54
2.3	Parque Olímpico: o escopo do edital e do contrato de concessão administrativa, o processo licitatório e a consórcio vencedor “Rio Mais”...	68
2.3.1	<u>O procedimento licitatório, o edital e o contrato de concessão administrativa do Parque Olímpico: análise objetiva dos documentos</u>	<u>73</u>
3	O DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DOS MEGAEVENTOS: IMPACTOS DO PARQUE OLÍMPICO NAS COMUNIDADES DO ENTORNO	86
3.1	O Direito à Moradia Adequada	88

3.2	As transformações da Barra da Tijuca como nova centralidade e o Parque Olímpico: violações do direito à moradia relacionadas aos megaeventos nas comunidades desta região	94
3.3	Vila Autódromo: o planejamento conflitual e Plano Popular	104
3.3.1	<u>A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), para fins de moradia, no ordenamento jurídico</u>	113
3.3.2	<u>Ações judiciais envolvendo o conflito da Vila Autódromo e a atuação da Defensoria Pública</u>	117
3.3.3	<u>O Parque Carioca e o Programa <i>Minha Casa, Minha Vida</i></u>	123
3.4	A resistência e o direito à moradia como conquista na luta de comunidades ameaçadas de remoção: uma menção à Teoria Crítica dos Direitos Humanos	127
	CONCLUSÕES	130
	REFERÊNCIAS	143
	ANEXOS	156
	ANEXO A – Estudo de modelagem do Parque Olímpico	157
	ANEXO B – Pareceres prévios da CVL, SMF, PGM e CGM	184
	ANEXO C – Relatórios e votos do TCM/RJ	235
	ANEXO D – CD com o edital e o contrato de concessão do Parque Olímpico	

INTRODUÇÃO

Em 02 de outubro de 2009, o Rio de Janeiro foi escolhido sede oficial dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, a partir de votação que ocorreu durante a 121ª Sessão do Comitê Olímpico Internacional. Após as eliminações de outras cidades como Chicago, Tóquio e Madri, a candidatura brasileira vence com mais de 2/3 dos votos, tornando o Rio de Janeiro a primeira sede olímpica da América do Sul. Foi a terceira candidatura do Rio, que dessa vez contou com intenso apoio e expressa torcida do governo federal.

Uma semana depois, no dia 08 de outubro, a escolha da cidade como cidade-sede é quase que imediatamente associada à necessidade de remover comunidades pobres, através de notícia do jornal Folha de São Paulo, em matéria intitulada “Plano olímpico para Rio-2016 prevê a remoção de favelas”:

A realização dos Jogos no Rio de Janeiro em 2016 prevê a remoção de mais de 3.500 famílias de seis favelas das zonas oeste e norte da cidade. A maior parte destas famílias está em Jacarepaguá, onde serão construídas diversas instalações para a Olimpíada. Os moradores serão reassentados para a ampliação de pistas que permitirá a implementação de projetos prometidos ao COI no setor de transporte. De acordo com dados do Plano de Legado Urbano e Ambiental da Prefeitura do Rio, o reassentamento vai custar aos cofres públicos de R\$ 151 milhões a R\$ 186 milhões, dependendo da contrapartida dada aos moradores (pagamento de auxílio habitacional, no primeiro caso, e construção de novas habitações, no segundo). As comunidades listadas pela prefeitura são Vila Autódromo, Canal do Anil, Gardênia Azul, Parque da Panela, Metrô-Mangueira e Belém-Bel. A proposta prevê outras favelas, mas, em alguns casos, não revela quais são as comunidades nem o número de famílias que serão atingidas. Esta, entretanto, não é a primeira vez que essas favelas passam pelo processo de reassentamento. Três das comunidades da lista veem o fantasma da remoção ressurgir. Elas já haviam sido ameaçadas durante a organização dos Jogos Pan-Americanos de 2007. Na Vila Autódromo, os moradores tiveram até as casas marcadas pela Secretaria de Habitação em 2006, antes do Pan do Rio, com a promessa de reassentamento. Mas nada foi feito sob alegação de falta de verbas.

Diante desse contexto, vê-se retornar ao cenário político da cidade o “fantasma da remoção”, que como veremos não é novidade para alguns governantes que geriram o território desde o início do século. Mais recentemente, algumas das comunidades mencionadas na matéria jornalística já tinham sido ameaçadas durante a preparação da cidade para receber os Jogos Pan-americanos de 2007, como o Canal do Anil e a Vila Autódromo.

A partir deste momento – de escolha da cidade para sediar as Olimpíadas e da ameaça de remoção forçada de várias comunidades – a gestão pública municipal iniciou uma série de

medidas para viabilizar a atração de investimentos privados e as transformações territoriais previstas no dossiê de candidatura, além da adoção do discurso das “remoções democráticas”. Isso sem contar, com o fato de que a cidade também seria utilizada como uma das sedes para a Copa do Mundo FIFA de 2014, o que acelerou ainda mais esse processo.

A novidade na política de remoções, que foi se institucionalizando desde então, foi poder contar neste processo com grande respaldo institucional do governo federal (o presidente à época da escolha da cidade era Lula), pois mesmo diante da expressa ameaça à violação de direitos humanos - em especial do direito a moradia das comunidades no trajeto das obras infra estruturantes para os jogos - os arranjos institucionais e a liberação de recursos seguiram acontecendo entre as esferas de poder municipal, estadual e federal. Configurando um grande alinhamento dos três entes federativos em torno deste projeto. Esse respaldo institucional não corresponde, no entanto, com a expectativa da população de menor renda pela conquista de direitos por ter na gestão do país um presidente do partido dos trabalhadores (PT) e diante de todas as leis que protegem seu direito à cidade e à moradia.

Assim, o objetivo desta pesquisa é investigar como a estratégia do empreendedorismo na gestão das políticas públicas urbanas, que vinha sendo implementado na cidade do Rio de Janeiro desde o início dos anos 90 com a abertura do país ao neoliberalismo – tendo como marco na cidade a elaboração do planejamento estratégico durante a primeira gestão do prefeito Cesar Maia – vem se adaptando e se conformando ao contexto de política de desenvolvimento econômico aplicada pelo governo federal, chamada de neodesenvolvimentismo. Neste contexto, o papel das parcerias público privadas se coloca como fundamental na gestão do desenvolvimento urbano, no âmbito das três esferas de poder.

Neste trabalho iremos abordar, portanto, o histórico das reformas políticas do País que levaram a uma adaptação da política de nacional-desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo, passando antes pela abertura ao neoliberalismo, para entendermos o contexto no qual as atuais parcerias público-privadas vêm sendo desenvolvidas como modelo para gerir o território. Para isso, é necessário discorrer também sobre a legislação e o discurso por trás da defesa deste tipo de negócio entre o poder público e o setor privado. E ainda, como o país enfrentou a crise de 2008, chamada de crise das crises, utilizando esse modelo de gestão.

Os megaeventos esportivos serão mencionados como um fator catalizante da atração de investimentos e negócios para as cidades, que atualmente competem para serem incluídas num

circuito global de negócios. No Rio de Janeiro, com escolha da cidade para sediar os Jogos Olímpicos, e também sendo uma das cidades sedes da Copa do Mundo FIFA de 2004, uma série de transformações territoriais se iniciaram. Mas, ao invés de impactar de forma positiva a qualidade de vida da população que já vinha sofrendo com processo de segregação socioterritorial há décadas, demonstrou-se que mesmo diante do respaldo legal aos direitos à cidade e à moradia, uma série de violações estavam por vir, a fim de abrir espaço e ampliar o mercado dos investimentos privados.

O Parque Olímpico, principal local de competições das Olimpíadas de 2016, é atualmente a segunda parceria público-privada feita na modalidade de concessão administrativa na cidade - a primeira foi a operação urbana consorciada da zona portuária da cidade. Assim, esse projeto configura-se como uma imensa oportunidade de negócios com a iniciativa privada. Além de estar localizado em área de grande expansão do mercado imobiliário da cidade atualmente: a Barra da Tijuca. Assim, por toda a valorização imobiliária que esse processo vem gerando nesta localidade, muitas comunidades pobres vem sofrendo com a política de deslocamento forçado. Destaca-se a comunidade Vila Autódromo por estar ameaçada de remoção associada diretamente com a realização do projeto do parque olímpico, pois está estabelecida ao lado do local de implementação do empreendimento. Documentalmente, sua remoção está prevista no estudo de viabilidade e no edital de concessão.

Portanto, estudaremos a parceria-público privada realizada para a construção do Parque Olímpico, através da análise dos documentos relacionados ao seu processo licitatório e a escolha do consórcio vencedor. Ainda, como esse empreendimento tem impactado no caso da comunidade Vila Autódromo, há décadas estabelecida na área do entorno do projeto e que, além de já ter sido alvo de outras tentativas de remoção, foi objeto de uma política de regularização fundiária no passado e tem um intenso histórico de resistência e de luta pela permanência.

O primeiro capítulo, intitulado “Reformas do Estado e políticas públicas territoriais urbanas: uma análise do impacto do empreendedorismo urbano e dos megaeventos sediados no Rio de Janeiro” está dividido em três partes. Na primeira, faremos um histórico da evolução da política do nacional-desenvolvimentismo implementada desde antes da ditadura militar e que culminou - a partir da primeira gestão do governo Lula - no chamado novo desenvolvimentismo (ou neo desenvolvimentismo). Bem como, discorreremos sobre suas características, as políticas de redução da pobreza do governo federal, a inclusão pelo consumo através da chamada “nova

classe média” e, ainda, sobre as políticas públicas desenvolvidas para evitar a crise de 2008, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa *Minha Casa, Minha vida* (PMCMV).

Na segunda parte do capítulo 1, falaremos sobre a influência da atual política neodesenvolvimentista na gestão das políticas públicas territoriais urbanas. Para isso, utilizaremos como exemplo a implementação das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) e uma breve análise do discurso de gestores municipais e federais sobre seus impactos nas transformações no território e nas vidas da população que vive nas favelas da cidade do Rio de Janeiro. Já na terceira parte do primeiro capítulo, discutiremos sobre o empreendedorismo urbano - que começa a ser utilizado pelos gestores municipais na cidade do Rio de Janeiro na década de 90 - como forma de gestão da política urbana municipal e do papel dos megaeventos na criação de condições mais atrativas para esse modelo de gestão. Afinal a cidade acaba de receber alguns jogos da Copa do Mundo FIFA de 2014 e será sede dos Jogos Olímpicos de 2016.

O segundo capítulo – denominado “O caso do Parque Olímpico no Rio de Janeiro: contexto, aspectos jurídicos das parcerias público-privadas e as características da concessão” - trata mais especificamente do território da cidade do Rio de Janeiro onde está em curso a PPP do Parque Olímpico. Afinal, é atualmente uma das cidades mais visibilizadas no circuito global de negócios e turismo, muito em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos (2016). Há dois anos da realização deste megaevento esportivo, a cidade é alvo de uma série de obras de infraestrutura urbana como as vias: Transoeste, Transcarioca e Transolímpica. O Parque Olímpico, no entanto, é o principal projeto para os jogos, pois receberá a maior parte das competições. Portanto, a área alvo da maioria destas transformações é a zona oeste da cidade.

Assim, na primeira parte do segundo capítulo a Barra da Tijuca será apresentada como uma área em franca expansão na cidade, estimulada por todos esses projetos de infraestrutura. E que tem, portanto, um mercado imobiliário muito aquecido. Abordaremos também o contexto histórico de evolução da Barra da Tijuca como uma nova centralidade urbana. Na segunda parte do capítulo 2, serão apresentadas as transformações legislativas que permitiram uma crescente realização de parcerias entre o poder público e o setor privado, ainda discutiremos sobre as ideias que permeiam e defendem a realização desse tipo de negócio na gestão do desenvolvimento urbano. O terceiro eixo deste capítulo aborda especificamente a PPP do Parque Olímpico, através da apresentação dos escopos do edital de concessão e do contrato com o

consórcio vencedor da licitação, *Rio Mais*. Esta análise será feita principalmente com base em acervo documental obtido no Tribunal de Contas do Município (TCM/RJ) e que trata do procedimento licitatório do Parque Olímpico. Pretendemos assim, entender melhor o que está em jogo na realização deste projeto e a forma como tem sido implementado.

Já o terceiro capítulo – “O Direito à Moradia no contexto dos megaeventos: impactos do Parque Olímpico nas comunidades do entorno” - foi desenvolvido a partir da previsão de remoção da Vila Autódromo no estudo de viabilidade e no edital do Parque Olímpico. Apesar de ser uma comunidade antiga e já titulada pelo governo do Estado em área contígua à em que está sendo construído o empreendimento olímpico. No entanto, o edital prevê obras de infraestrutura numa área destinada ao reassentamento dos moradores da comunidade. Apresentaremos, mais detalhadamente, algumas das obras que vem sendo desenvolvidas na Barra da Tijuca e seu impacto na vida das comunidades pobres do entorno. Na primeira parte abordaremos toda a legislação que protege o direito à moradia e à cidade da população que habita informalmente essas áreas e que deveria estar sendo levada em conta na realização do projeto olímpico.

Na segunda parte do terceiro capítulo, discorreremos sobre as principais obras viárias que estão sendo feitas na Barra da Tijuca: as vias Transoeste, Transcarioca e Transolímpica, e a obra do Parque Olímpico. Como são apresentadas pelo poder público e como são percebidas pelas comunidades removidas e ameaçadas de remoção em sua decorrência. A história de algumas dessas comunidades serão mencionadas. Na terceira parte deste capítulo trataremos da Vila Autódromo, seu histórico de formação e regularização fundiária através da titulação de seus moradores com concessão de direito real de uso para fins de moradia, ainda das ameaças de remoção que vem sofrendo ao longo dos anos e motivadas de diversas formas pelo pela prefeitura – atualmente a implementação do Parque Olímpico. Mencionaremos também algumas ações judiciais ajuizadas tendo como alvo esse conflito envolvendo a Vila Autódromo e o poder público municipal (a primeira delas proposta contra a comunidade quando o atual prefeito era subprefeito da zona oeste, na década de 90).

Sobretudo, nessa terceira parte do capítulo 3, discorreremos sobre a luta e a resistência da Vila Autódromo em todos esses momentos. Mencionaremos o papel que a Defensoria Pública do Rio de Janeiro vem desempenhando nesses processos. A comunidade elaborou em parceria com duas universidades federais (UFRJ e UFF) um plano de urbanização em alternativa a sua remoção – o Plano Popular -, demonstrando a viabilidade jurídica, urbanística e econômica de

sua permanência. No entanto, segue sendo alvo de pressões do poder público municipal para que os moradores aceitem a sua retirada do local, permitindo uma maior valorização imobiliária do território. Toda a pressão sofrida pela comunidade, através da atuação órgãos e instituições que deveriam trabalhar no sentido de garantir a sua permanência –diante da vasta legislação que garante os direitos à cidade, à moradia e a participação popular na gestão democrática das cidades. Finalmente, mencionaremos a Teoria Crítica dos Direitos Humanos como referencia doutrinária que permeia todas as estratégias de resistência da Vila Autódromo, uma vez que defende que a conquista e a produção de direitos se dá através da luta.

A metodologia utilizada em todas essas etapas foi a de pesquisa exploratória de obras de autores e doutrinadores – economistas, urbanistas, geógrafos, sociólogos e juristas – sobre os temas: megaeventos, direito à moradia, parcerias público privadas, expansão territorial, regularização fundiária e direitos humanos. Além da reunião de informações sobre esses temas associados ao contexto do Rio de Janeiro, e adquiridas através de mídias como páginas na internet, blogs e notícias de jornal. Também através da análise documental de processos do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, relativos ao procedimento licitatório da concessão administrativa do Parque Olímpico à iniciativa privada, e que envolvem tanto a tentativa de remoção quanto, em reação, a luta pela permanência da Vila Autódromo.

1 REFORMAS DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS URBANAS: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DO EMPREENDEDORISMO URBANO E DOS MEGAEVENTOS SEDIADOS NO RIO DE JANEIRO

No Brasil, com a abertura democrática do país na década 80, após um longo período de ditadura militar, e com a promulgação da constituição de 1988 - chamada pelo então Presidente do Congresso, Deputado Ulisses Guimarães de a “constituição cidadã” - os rumos de gestão da política de desenvolvimento econômico foram se modificando e com isso também se modificaram seus impactos na vida da população. A expectativa pela conquista de direitos e de uma diminuição das desigualdades tomou os movimentos sociais que participaram da elaboração da nova constituição, bem como e os brasileiros em geral.

A eleição do presidente Lula em 2002, depois de várias candidaturas anteriores, aumentou ainda mais essas expectativas, não só porque muitos militantes de seu partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), participaram ativamente do processo constituinte e da consolidação de vários direitos sociais na carta constitucional, mas também porque o PT teve como origem lutas sindicais pleiteando condições mais dignas de trabalho e de vida. O próprio presidente, de origem nordestina, foi sindicalista e, além disso, teve uma vida bastante difícil, o que fez com que muitos brasileiros se identificassem com sua história.

O movimento pela reforma urbana, em especial, galgou uma série de conquistas na Constituição de 1988: todo um capítulo sobre política urbana foi incluído na carta constitucional. Com isso, os direitos à cidade e à moradia foram sendo cada vez mais reivindicados e valorizados. Ainda, toda uma vasta gama legislativa trouxe como paradigma a gestão democrática das cidades e um modelo de desenvolvimento urbano chamado de urbanismo social. Com a criação do Ministério das Cidades, durante a gestão do presidente Lula, as expectativas eram de consolidação desse paradigma inclusivo e participativo, e com isso esperava-se também um efeito de capilaridade desses princípios na gestão dos territórios localmente. Afinal, a constituição cidadã transformou os municípios em entes federativos e principais responsáveis pela política de desenvolvimento urbano local, apesar de haver responsabilidades também para os Estados e governo federal.

No entanto, muitas críticas vêm sendo feitas com relação à falta de uma política inclusiva,

participativa e de direitos da população, as transformações que vem sendo desempenhadas pelo Estado brasileiro, apesar da preocupação com a redução da pobreza, não estariam reduzindo de fato as desigualdades sociais e territoriais.

Assim, o objetivo deste capítulo é discorrer sobre as reformas na gestão estatal principalmente desde o a implementação do modelo desenvolvimentista consolidado na época do regime militar, passando pela abertura neoliberal do País e até o modelo neodesenvolvimentista em andamento nos dias atuais. Isto, para verificar o impacto dessas transformações na política de desenvolvimento urbano das cidades (em especial o Rio de Janeiro) e as suas consequências na vida e no direito à moradia de comunidades compostas por população de menor renda.

Portanto, para entender o atual momento da cidade do Rio de Janeiro e as parcerias publico-privadas (PPPs), utilizadas como modelo de negócio na gestão do desenvolvimento urbano atualmente, e o contexto em que elas são possíveis, é importante discorrer sobre essas reformas do Estado brasileiro que foram promovendo um aprimoramento na legislação e nas estratégias de gestão do território, tanto em âmbito nacional, como sua influencia em âmbito local.

Em seguida, no capítulo 2, a PPP do Parque Olímpico será utilizada para ilustrar como vem sendo desenvolvida a estratégia gerencial, empreendedorista, de governança urbana na cidade, utilizando como pano de fundo e como estímulo os megaeventos sediados, como foi a Copa do Mundo FIFA deste ano (2014) e como serão os Jogos Olímpicos de 2016. No capítulo 3, por sua vez, passaremos a investigar os impactos dessas políticas na consolidação dos direitos sociais conquistados pela população, em especial o direito à moradia das comunidades pobres localizadas no entorno desse empreendimento (PPP do Parque Olímpico).

1.1 Reformas do Estado brasileiro: como opera a lógica do novo desenvolvimentismo na gestão do território

Desde a década de 1980, está em curso um processo de transformação do papel do Estado, o que suscitou reformas institucionais que passaram por distintas etapas. Inicialmente, foi identificada com uma proposta de “estado mínimo”, parcialmente implementada por meio de privatizações do setor produtivo estatal. Num momento posterior, ao longo dos anos 1990, houve

o reconhecimento de que o Estado tinha que seguir atuando para mitigar as condições de vida dos grupos vulneráveis, o que levou ao maior comprometimento com as políticas sociais. Atualmente, podemos observar que está em curso uma nova etapa de reformas.

Em todas estas etapas, contudo, havia subjacente a noção de que o Estado enfrenta limites financeiros a sua capacidade de intervenção no domínio econômico, que deveria estar mais identificado com regulação e não a intervenção direta. Tais limitações ficavam ainda mais evidentes devido ao maior compromisso com políticas sociais, crescentemente recepcionadas como direitos pelos Estados Nacionais. É dentro deste contexto que se situa o instrumento das parcerias público-privadas para financiar investimentos em infraestrutura pública.

Tradicionalmente, o poder público se responsabilizava pela provisão de bens públicos, incluindo os investimentos infra estruturais, em função das externalidades produzidas e passíveis de serem apropriadas coletivamente, estimulando, assim, o desenvolvimento econômico. Na América Latina, e em particular no Brasil, esse foi um importante papel assumido pelo Estado que, diferente do que prevalecia na Europa, não podia ser classificado como “Estado de Bem Estar”, mas sim de “Estado Desenvolvimentista”.

Este Estado Desenvolvimentista, no entanto, foi colocado em xeque e o resultado foi a piora na oferta dos investimentos em infraestrutura, cujo financiamento passou a ser disputado com as ações na área social. Acompanhando iniciativas em outros países e grandemente disseminadas pelas agências multilaterais, o Brasil introduziu as parcerias público-privadas na sua legislação na década de 1990, ainda que a regulasse na década seguinte. Desde 2004, portanto, a Lei federal 11.097 vem sendo utilizada para regulamentar uma nova forma de relacionamento entre o Estado e o Mercado na provisão de infraestrutura produtiva e até em obras sociais e urbanas.

Ao se associar com interesses empresariais, no entanto, modificam-se as condições em que se produzem as externalidades positivas que potencializavam o desenvolvimento econômico. Isto porque as empresas privadas visam se apropriar unilateralmente da maior parte, senão da totalidade, dos benefícios que eram considerados “condições gerais da produção” disponíveis à coletividade.

Este modo de financiar obras anteriormente apenas públicas tem sido adotado de forma crescente no País a partir da segunda metade da primeira década do século XXI. Assim, está em curso uma série de projetos de parcerias público-privadas, uma grande parte das quais relativas à

esfera estadual de governo, mas que crescentemente sendo adotadas pelos governos municipais.

Neste contexto, é importante discorrer brevemente sobre estas reformas do Estado e como elas foram se conformando e se modificando até chegarmos no modelo de gestão do “novo desenvolvimentismo” ou “neodesenvolvimentismo” dos dias atuais. De início temos o desenvolvimentismo, que se diferencia de outras orientações político-econômicas, que em certos contextos históricos do Brasil no século XX e início do XXI, foram seguidas para empreender políticas macroeconômicas, leiam-se: o modelo ortodoxo convencional e o novo desenvolvimentismo. O desenvolvimentismo, proeminente entre 1930 a 1970, operacionalmente baseado na doutrina do subdesenvolvimento, pautava-se na existência de um Estado interventor, capaz de criar demandas, todavia à custa de déficit público crônico, levando, portanto, a insustentabilidade dessa orientação macroeconômica, como se viu no Brasil no final da década de 70 e ao longo dos anos 80 (FARIAS; PRADO, 2013).

Por sua vez, o modelo ortodoxo convencional, orientação macroeconômica seguida pelo Brasil a partir de meados da década de 80 até meados dos anos 90, baseava-se em alguns pressupostos da teoria econômica neoclássica seguindo a cartilha neoliberal defendida no Consenso de Washington. Apregoava-se um Estado Mínimo a partir de um institucionalismo, no qual “basta que as instituições garantam a propriedade e os contratos, ou, mais amplamente, o bom funcionamento dos mercados, que estes promoverão automaticamente o desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA apud FARIAS& PRADO, 2013, p.7). Esse modelo mostrou-se também ineficiente para a realidade socioeconômica do Brasil e dos países latino-americanos, tendo a crise da Argentina em 2001 como o ápice de sua insustentabilidade.

Ao seu turno o novo desenvolvimentismo, orientação macroeconômica que começou a ser assumida pelo Brasil, segundo muitos estudiosos da economia, a partir de meados da década de 90 sendo consolidado nos anos 2000, guarda relações estreitas com muitos dos pressupostos do desenvolvimentismo pretérito. Todavia, ganha o adjetivo *novo* completando a morfosemântica da expressão, visto que incorpora aspectos próprios, especialmente no que se refere à sustentabilidade de seus efeitos sobre o ambiente socioeconômico nacional.

Mostra-se pertinente ressaltar, que o desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo se diferenciam segundo duas variáveis intervenientes que implicam contexto histórico-geográficos distintos nos quais cada um respectivamente emerge:

de um lado, fatos históricos novos que mudaram o quadro do capitalismo mundial, que transitou dos anos dourados para a fase da globalização; de outro, países de desenvolvimento médio, como o Brasil, mudaram seu próprio estágio de desenvolvimento, deixando de se caracterizarem por indústrias infantis. (BRESSER-PEREIRA apud FARIAS; PRADO, 2013, p.7)

No Brasil, portanto, após as opções políticas neoliberais consolidadas nos anos 90, o modelo neodesenvolvimentista dos anos 2000 viabilizou um projeto nacional baseado na inserção do País a partir de sua reafirmação como plataforma de exploração de recursos naturais e de valorização financeira (PAULANI apud OLIVEIRA, 2013, p. 2). A manutenção das políticas de juros elevados e da apreciação cambial por mais de duas décadas privilegiaram os setores financeiro e produtor de *commodities* em detrimento do setor industrial.

Como resultado, segundo a literatura especializada, há evidentes sinais de um processo de desindustrialização - entendido como perdas, em quantidade e qualidade, de importares elos da cadeia produtiva -, de reprimarização da pauta de exportação e de especialização regressiva da estrutura produtiva (CARNEIRO, 2000; FEIJÓ et. al., 2005 apud OLIVEIRA, 2013, p.2).

No contexto mundial, os EUA como únicos emissores de moeda internacional e a China como a única economia capaz de financiar as dívidas internas e externas americanas (atrelando totalmente sua moeda ao dólar), colocam o resto do mundo em processo de subordinação a este eixo (LEÃO et al., 2011, apud OLIVEIRA, 2013, p.4). A economia chinesa demanda matérias-primas e ao mesmo tempo oferta de bens industrializados produzidos em largas escalas. Dessa forma, impondo pressões ao Brasil para uma especialização regressiva de sua estrutura produtiva e pauta de exportações tendo como base sua apreciável dotação de recursos naturais (água, energia, terras agricultáveis, minérios).

Entende-se, portanto, que a análise da dinâmica urbana e regional brasileira nesse novo contexto enfrenta desafios teórico-metodológicos importantes em diversas dimensões, tais como: as questões tecnológicas e da produção; distribuição e consumo; o papel da riqueza financeira na gestão operacional das grandes empresas e suas estratégias multiescalares; maior participação de corporações estrangeiras; instituições de cooperação e consultorias internacionais; o papel do Estado (redefinição de suas capacidades e aparato estatal); políticas públicas; geopolítica e geoeconomia (papel da China e redefinições centro-periferia); conflitos ambientais; a crise deflagrada em 2008 e seus desdobramentos; a incorporação da chamada “nova classe média” ao consumismo de bens e serviços e seus limites, dentre outros (OLIVEIRA, 2013, p.2).

Do ponto de vista das transformações internas, com o neodesenvolvimentismo houve a retomada do crescimento econômico e a expansão do mercado interno, o Brasil incorporou 37 milhões¹ de famílias ao mercado de consumo moderno, por conta das políticas previdenciárias, de transferência de renda e de elevação do salário mínimo, e habilitou-os ao crédito. O debate sobre a natureza e os resultados desses processos envolve grande polêmica. Alguns autores consideram que essa incorporação de milhares de brasileiros ao consumo representaria um momento inédito na história brasileira de crescimento com equidade (NERI, 2001; apud OLIVEIRA, 2013, p.4), outros consideram que chamar os ingressantes de “nova classe média” é prematuro ou indevido (PORCHMANN, 2012; QUADROS, 2012; apud OLIVEIRA, 2013, p.4).

No âmbito das questões urbanas, por sua vez, esse novo desenvolvimentismo brasileiro parece ter como grande marco o lançamento do PAC (Programa de aceleração do crescimento), no final do primeiro governo Lula (2003-2007), uma política governamental tida como um divisor de águas entre a fase de institucionalização do programa partidário do presidente e a fase dos maciços investimentos estatais em um contexto de crise econômica mundial (FARIAS FILHO, 2013, p.2).

Neste contexto é importante destacar a “crise das hipotecas *subprime*” que abalou os Estados Unidos no outono de 2008, e conseqüentemente o resto do mundo. Desde 2006, maciços despejos por dívida de hipoteca vinham sinalizando que uma grande crise estava por vir, já que ruas e cidades inteiras americanas ficaram desertas e cidades-tendas começaram a se formar. No entanto, como os lucros de Wall Street vinham se mantendo apesar da destruição da vida de tantos americanos, esses indícios foram ignorados.

Com a eclosão da crise em 2008, vários bancos e fundos de pensões foram afetados. O governo americano teve que literalmente salvar várias instituições, consideradas grandes demais para falir, investindo vários bilhões de dólares para evitar efeitos ainda mais devastadores. As instituições de crédito Fannie Mae e Freddie Mac, licenciadas pelo governo dos Estados Unidos, tiveram que ser nacionalizadas. A economia britânica e da União Europeia também foram seriamente abaladas.

Segundo Harvey (2012, p. 13), essa foi a mãe de todas as crises, o auge de um padrão de

¹ Dado do IPEA. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=17665>> Acesso em: 13 mar. 2013.

crises financeiras que já vinham acontecendo desde a década de 1970 no mundo inteiro. Todas essas crises envolvendo questões ligadas ao direito de propriedade e ao desenvolvimento urbano:

Crises associadas a problemas nos mercados imobiliários tendem a ser mais duradouras do que as crises curtas e agudas que, as vezes, abalam mercados de ações e os bancos diretamente. Isso porque como veremos, os investimentos no espaço construído são em geral baseados em créditos de alto risco e de retorno demorado: quando o excesso de investimento é enfim revelado (como aconteceu recentemente em Dubai), o caos financeiro que leva muitos anos a ser produzido leva muitos anos para se desfazer. (p.14)

Dessa forma, para explicar o papel da crise, o autor afirma que as crises financeiras servem para racionalizar as irracionalidades do capitalismo. Geralmente levam a reconfigurações, novos modelos de desenvolvimento, novos campos de investimento e novas formas de poder de classe. Ainda, cabe destacar o entendimento do autor sobre como enfrentar soluções impostas pelos governos que causem ainda mais impactos negativos na vida da população: “a possibilidade de sairmos da crise de uma maneira diferente (sem tanto sacrifício popular) depende muito do equilíbrio das forças de classe. depende do grau com que a massa da população se levanta e diz: ‘Já basta, vamos mudar o sistema’” (idem, p.18).

Como efeito dessa crise, no início de 2009 o modelo de industrialização baseado em exportações contraiu-se a um grave índice. O comércio global internacional caiu em um terço em poucos meses, criando tensões nas economias majoritariamente exportadoras como Alemanha, e também o Brasil, que apesar de não ser uma economia majoritariamente exportadora - sua força é o seu mercado interno, ainda que exporte -, ficou com sua economia ameaçada de ser gravemente abalada.

Portanto, para evitar os efeitos da crise dos subprimes nos Estados Unidos, o governo brasileiro lançou uma série de medidas e programas, em especial a ampliação do PAC e principalmente o desenvolvimento do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida. Assim, o setor da construção civil, muito envolvido nas políticas de desenvolvimento urbano através de PPPs, e também o mercado imobiliário brasileiro, estariam a salvo.

No entanto, essas soluções encontradas não tinham como principal alvo a melhoria da qualidade de vida da população. Do ponto de vista dos moradores que vivenciam os territórios municipais que vem sendo transformados por esses programas e também por alguns analistas de políticas públicas, uma série de críticas vem sendo feitas sobre seus efeitos. O PAC, apesar de sua enorme quantidade de verbas investidas, muitas vezes intervém no território sem considerar as demandas

concretas da população local. Um exemplo no Rio de Janeiro é a construção de um teleférico na favela da Rocinha, quando os moradores pleiteiam como prioridade obras de saneamento básico². No entanto, o teleférico valoriza o turismo na favela, atualmente muito estimulado internacionalmente.

Com relação ao programa Minha Casa, Minha Vida há também uma série de ponderações. A principal delas é que os terrenos comprados pelas empreiteiras que realizam as obras são muito afastados dos centros urbanos, o que acaba por gerar uma falta de integração dos moradores beneficiados com a cidade. Além disso, uma política habitacional eficiente no combate ao déficit não precisa (e não deveria) necessariamente ser baseada na transferência de propriedade e na financeirização (crédito) como paradigmas.

Cabe mencionar ainda, denúncias de que o poder público municipal vem promovendo remoções forçadas de comunidades situadas em áreas valorizadas, usando o programa para reassentamento, e também a própria valorização territorial (especulação imobiliária) em função do impacto de suas obras no mercado imobiliário. Nestes casos, ao invés de promover a redução do déficit, ocorre um aumento desse índice. O que pode ser comprovado em recente pesquisa sobre o déficit habitacional, da Fundação Pinheiro, responsável pelos dados oficiais utilizados pelo Ministério das Cidades, que divulgou um aumento do déficit desde o início do programa *Minha Casa, Minha Vida* em franca expansão atualmente no país³.

Mesmo com todas as críticas a esses programas no que tange ao modelo de urbanismo social inaugurado com a Constituição de 1988, que tem como paradigma a participação dos moradores nas escolhas dos rumos do território onde vivem, do ponto de vista da capilaridade desses programas nos governos estaduais e municipais, pode-se afirmar, como consequência destas intervenções, que os efeitos da crise de 2008 aumentaram o poder político do Governo Federal, devido a maior – e crescente – dependência de Estados e Municípios a respeito das transferências federais.

Não há dúvidas de que o País carece de programas habitacionais e de infraestrutura, no

² Notícia sobre a manifestação. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=6795>> Acesso em: 19 jan. 2013.

³ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>> Acesso em: 19 jan. 2013.

entanto são os modelos escolhidos pelo governo que são questionados. Afinal, a tentativa de conciliar a necessidade desses programas com formas de beneficiar a iniciativa privada envolvida em sua implementação, acaba por relativizar as demandas concretas da população e os paradigmas do urbanismo social.

Neste sentido, para muitos autores, dentre eles Ricci (2013), o êxito da implementação do modelo neodesenvolvimentista no Brasil e sua perpetuação posteriormente no governo da Presidente Dilma é atribuído ao Presidente Lula, pois além desse modelo ter sido implementado com mais afinco durante seu primeiro governo, há um carisma inerente ao presidente, classificado como *lulismo*, cuja principal característica é a identificação do ex-presidente, oriundo de família humilde do nordeste e ex-sindicalista, com as camadas menos abastadas da população (principalmente as beneficiadas mais diretamente pelas políticas de distribuição de renda, como é o Bolsa Família). Isto permitiria a tentativa de conciliar os interesses da elite do grande capital financeiro, com a demanda pela redução da pobreza - Lula articula o seu carisma para lidar com os pobres, enquanto que mantém os compromissos com os empresários (industriais, no BNDES, e financeiro, por meio de manutenção de taxas de juros que remunerem bem os ativos financeiros).

No entanto, esse efeito não tem consequências positivas. Segundo o autor:

Há algo de incompleto no fordismo brasileiro que o faz peculiar pelo grau de despolitização das populações beneficiadas pelas políticas centrais e pelo movimento pendular de investimentos produtivos. Mas é ainda peculiar porque o fordismo tardio brasileiro aparenta progressismo em seu discurso (progresso econômico e social), mas é profundamente conservador nos laços políticos que constrói para se sustentar (p. 214)

Isso porque, ainda segundo Ricci (2013), as políticas sociais se subordinam à criação de um ambiente seguro para os investimentos econômicos e oferta de crédito privado e não necessariamente como justiça ou promoção social (até então mote das formulações de agenda de governo das forças políticas de esquerda no país). Dessa forma, a análise feita é de que o lulismo é desenvolvimentista pela inclusão social apenas pelo emprego, mas não comunga necessariamente com o sentido público das políticas, como são os casos da política ambiental e urbana.

Portanto, com a redemocratização a população mais abastada à frente de vários negócios em âmbito nacional continuou com canal de acesso ao poder e a obter do Estado o que já obtinham antes, como crédito subsidiado, proteção comercial às indústrias, perdão às dívidas agrícolas, regulação fraca, ou seja, uma série de mecanismos favoráveis aos mais ricos. E ainda,

que com a redemocratização, também os mais pobres começaram a ter voz, porque a engrenagem da democracia representativa precisa dos votos de todos. Dessa forma, com o neodesenvolvimentismo houve, então, um *boom* de políticas pró-pobre que se somaram às políticas pró-ricos. Assim, Ricci (2013, p. 179) afirma que “o tripé formado pelo Bolsa Família, aumento do salário mínimo e crédito consignado, independentemente do peso eleitoral de cada uma dessas políticas, teria criado o que Marcelo Neri (FGV/Rio) denominou de “o Real de Lula”.

Sobre o governo brasileiro, pode-se afirmar, nas pegadas da chamada nova classe média, que realiza um caminho de crescimento gradual que o colocou por um tempo, de forma relativamente segura, imune à crise global que irrompeu em 2008. Apesar de ao longo do governo Dilma, e particularmente nesse ano, haver indícios de que a crise vem se intensificando, mesmo diante dos gastos associados às eleições. É possível dizer, portanto, que há um conjunto formado pela chamada nova classe média e as virtudes do Mercado e do Estado, e o resultado desta tríade é a perspectiva de anos dourados de crescimento estável e duradouro. Entregar a “nova classe média aos mercados”, afirmar a capacidade do Estado em regular a sociedade, garantir a propriedade e realizar políticas públicas de equidade, são fórmulas para garantir esse sucesso (NERI apud MENDES, 2013):

a ambiguidade aparece justamente porque as políticas sociais se subordinam à criação de um ambiente seguro para os investimentos econômicos e oferta de crédito privado e não necessariamente como justiça ou promoção social (até então mote das formulações de agenda de governo das forças políticas de esquerda no país)

A também chamada nova classe C, que efetivamente não é uma classe mas a melhoria de renda das classes trabalhadoras, é resultado de “inclusão pelo consumo”, o reflexo invertido da propalada “inclusão pelos direitos” que se tornou a base do discurso das lideranças sociais dos anos 1980” (Ricci, 2013), o que se comprova pelas críticas que vem sendo feitas aos programas implementados pelo modelo neodesenvolvimentista de gestão, já que apesar de 37 milhões de pessoas terem saído da linha da pobreza, muitos de seus direitos mais fundamentais, como moradia, vem sendo violados.

Com isso, na próxima parte abordaremos como este modelo de gestão neodesenvolvimentista atual tem influenciado mais especificamente as políticas públicas territoriais e suas consequências sobre a vida e o cotidiano dos moradores de áreas mais pobres das cidades.

1.2 Políticas públicas territoriais urbanas no contexto do (neo)desenvolvimentismo: como determina a legislação e como tem sido aplicada

Como vimos anteriormente, nos últimos anos nota-se uma mudança de comportamento dos gestores públicos no que tange aos investimentos de grande porte nos territórios. O País, que vive outras configurações econômicas no contexto do neodesenvolvimentismo, com o aumento das exportações da carne, grãos e principalmente petróleo, tem se mantido “estabilizado”, possibilitando assim macroplanejamentos setorializados (FARIAS; PRADO, 2013).

Com a retomada do crescimento econômico e após a inauguração do PAC, houve um resgate da discussão de projetos de interesse do País como um Estado Nação, como na época do nacional-desenvolvimentismo. Assim, no contexto do neodesenvolvimentismo, cada região passou a ter investimentos em projetos específicos, utilizando principalmente verbas do PAC, mas sem necessariamente respeitar as desigualdades entre elas. O Sudeste, por sua vez, tem concentrado a maioria dos investimentos, apesar de ser a região mais desenvolvida do Brasil, isto porque a maioria dos investidores está nesta região.

Segundo Bitoun (2009; apud FARIAS; PRADO, 2013, p. 4), um dos mais importantes estudiosos de políticas territoriais, “historicamente, (as políticas territoriais) parecem estar vinculadas a fases de fortalecimento da ação do Estado no espaço”. Assim, é possível afirmar que o PAC, enquanto uma política pública é também uma política territorial. Isso porque, tem se materializado através das ações de maneira heterogênea em um território já tão dispare no que tange aos direitos humanos e a distribuição de investimentos públicos e privados, como o brasileiro.

Dessa forma, é importante fazer um resgate histórico com relação às políticas territoriais urbanas no Brasil e as conquistas relacionadas aos movimentos sociais nesta esfera, para iniciar uma verificação sobre a compatibilização entre as políticas territoriais que vem sendo implementadas pelos gestores públicos e o que a legislação - no contexto em que foi desenvolvida -, que garante uma série de direitos sociais e um amplo direito à participação nesta gestão da política urbana, determina.

Principalmente desde a década de 1970, movimentos sociais que compõem o atualmente chamado Fórum Nacional de Reforma Urbana mantém em sua plataforma de reivindicações a

defesa do direito à cidade para todos os seus habitantes. Neste espectro, a participação democrática nos rumos da cidade e o direito à moradia, através da segurança jurídica da posse, tem um papel fundamental como formas de promover um meio ambiente urbano saudável para todos. Assim, a inclusão do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federativa de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) são conquistas ligadas à luta destes movimentos.

O Estatuto da Cidade, que regulamenta o Capítulo Constitucional da Política Urbana, proposto como projeto de lei em 1989 pelo então senador Pompeu de Sousa, passou por um longo período de aprovação no Congresso Nacional e só foi sancionado em 2001, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). O Estatuto criou uma série de instrumentos cujos objetivos estão ligados a busca pelo desenvolvimento urbano pleno e maior equilíbrio social nas cidades. Dentre eles, estão alguns que preveem parcerias entre o setor público e o setor privado, e que foram propostos como meio de dar dinamicidade e eficiência na gestão do território.

Neste sentido, é possível constatar que o movimento pela Reforma Urbana, viu na proposta do Estatuto da Cidade uma forma de fazer uma crítica ao chamado planejamento urbano funcionalista modernista, muito centrado na regulação estatal e sem a participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas urbanas. Sobre esta temática, afirma Elson Pereira Moreira (2008, p.13):

O planejamento urbano brasileiro atravessa um momento de inflexão; o questionamento sobre a prática do planejamento funcionalista, modernista, que começou na década de sessenta nos EUA e na Europa, encontra na proposta de Reforma Urbana e mais especificamente na lei denominada Estatuto da Cidade uma resposta genuinamente brasileira. No cerne desta proposta está a resolução dos problemas habitacionais a partir do combate à especulação imobiliária por meio de instrumentos que buscam disponibilizar no mercado uma maior oferta de solo urbano, através de uma participação popular efetiva. Por outro lado, existem algumas ações importantes nas cidades brasileiras na linha do chamado planejamento estratégico.

Na política urbana brasileira, em âmbito legislativo, a aprovação do Estatuto em 2001 e a possibilidade de implementação de seus instrumentos que preveem parcerias entre os setores público e privado (como a Operação Urbana Consorciada) se deram em um contexto pós-Reforma Administrativa do Estado. Em 1995, durante o primeiro governo do presidente FHC, quando o então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-

Pereira, elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil. Nesta época, a governança do país estava sendo adaptada ao Neoliberalismo, uma tendência global.

Sobre este período, Odair Freitas (2012) discorre que o ambiente político na Europa e na América do Norte ganhava fortes contornos conservadores e foi determinante para desencadear a conformação de um novo pacto capitalista nos anos 80/90, diante do qual se materializaram algumas diretrizes e princípios que deveriam, doravante, conduzir a ação dos agentes públicos e privados, diante da “nova ordem mundial”, e que ficou conhecido como o “Consenso de Washington”.

Assim, em consonância com este momento, o Poder Executivo brasileiro apresentou à Câmara dos Deputados proposta de emenda constitucional, sugerindo a modificação do Capítulo da Administração Pública, com o acréscimo de normas às Disposições Constitucionais Gerais e o estabelecimento de disposições de transição. O projeto – posteriormente aprovado nos termos da Emenda Constitucional n.º19, de 4 de junho de 1998 – consubstanciou a denominada Reforma Administrativa do Estado.

Um dos principais eixos dessa Reforma Administrativa brasileira foi a adoção de parcerias entre os setores público e o privado com a finalidade de realizar intervenções até então de responsabilidade do ente público, sob o argumento da maior eficiência e economicidade. Dessa forma, essa Reforma, como antes mencionado, teve desdobramentos em todas as esferas das políticas públicas, inclusive na política urbana, com influências na lei federal que instituiu o Estatuto da Cidade. Importante destacar, que no ano de 1995, antes mesmo da aprovação da referida emenda constitucional, mas já no governo do ex-presidente FHC, foi aprovada a primeira lei federal regulamentando o regime de concessões, a Lei Federal nº 8.987/1995.

Atualmente, as parcerias público-privadas (PPPs) consistem em um dos mais utilizados instrumentos para realizar investimentos em infraestrutura. As principais leis que regem as PPPs são as Leis Federais nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004. A lei de 1995 dedica-se às denominadas concessões comuns. A lei de 2004, sancionada durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por sua vez, dedica-se às concessões administrativas e patrocinadas, onde há maior participação financeira do poder público na realização dos negócios.

Assim, as parcerias público-privadas vêm sendo utilizadas desde a década de 90, mas sua aplicação tem sido aprimorada com a promulgação de novas leis. No entanto, esse tipo de

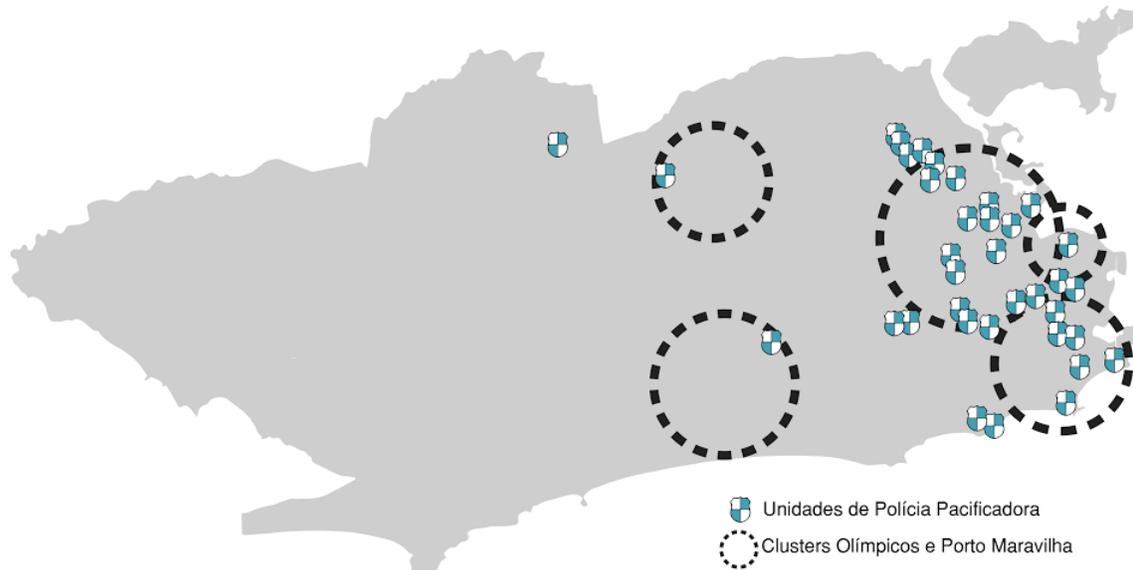
parceria entre a iniciativa privada e o poder público na gestão do território e das políticas de desenvolvimento urbano vem sendo utilizadas desde o chamado “nacional-desenvolvimentismo” – mas em termos diferentes -, segundo alguns autores iniciado no final da Era Vargas e consolidado durante o regime militar. Passando ainda, pela fase da abertura ao neoliberalismo na década de 90, mas evoluindo para o agora chamado de “novo desenvolvimentismo” desde o início do primeiro mandato do Presidente Lula. Aprimorando-se, assim, com algumas novas características baseadas em especial no entendimento do novo “papel estratégico do consumo e da renda popular no processo de desenvolvimento econômico social” (CEPEDA apud PRADO; FARIAS, 2013).

No entanto, como vimos, é possível constatar que a garantia de um urbanismo social, sustentado na participação popular e nas conquistas legislativas pós-Constituição de 1988, fica completamente prejudicada. Para ilustrar essa análise e trazer exemplos concretos de políticas públicas devolvidas no território municipal do Rio de Janeiro, neste contexto do neodesenvolvimentismo e com a preocupação em estabelecer vínculos sólidos com a iniciativa privada, mencionaremos algumas considerações de Mendes (2013)⁴. No trabalho do autor, são feitas referências a uma série de discursos de gestores públicos, tanto em âmbito municipal, como em âmbito federal, que orientam políticas públicas urbanas. Como exemplo, é utilizado o contexto da gestão do território das favelas do Rio de Janeiro após a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora, política de segurança pública desenvolvida em âmbito estadual, mas com apoio e articulação entre os três níveis federativos.

Destacam-se, primeiramente, falas da presidente do IPP, Eduarda La Roque - que se apresenta como uma economista neoliberal, com forte experiência no mercado financeiro, e que decidiu assumir o grande desafio, a partir de 2012, de presidir o órgão de planejamento municipal Instituto Pereira Passos (IPP), a convite do Prefeito Eduardo Paes (La Roque, 2012; apud Mendes, 2013) -, ao divulgar o lançamento, para 2014, de um Fundo de Investimentos em Participações das UPPs (FIP – UPP). Neste discurso de lançamento do fundo, ficam evidentes as linhas, cada vez mais distantes, que separam uma relação estabelecida entre as UPPs e os

⁴ Artigo de Alexandre Mendes (2013), intitulado “Entre o choque e as finanças: as UPPs e a “integração” da favela à cidade”. Disponível em: <<http://uninomade.net/tenda/entre-o-choque-e-a-financa-as-upp-e-a-integracao-da-favela-a-cidade/>> Acesso em: 19 jan. 2013.

movimentos sociais de resistência (a campanha *Cadê o Amarildo*⁵) e a governança da “pacificação” realizada por mecanismos de estado e de mercado (a campanha pela “integração” entre favela e cidade).



Fonte: FAULHABER, 2012.

Segundo Mendes (2013), talvez a questão mais instigante não seja constatar a existência do dispositivo público-privado (estado e mercado estão juntos há muito tempo), mas o problema de *como* essa tecnologia se desenvolve em um capitalismo que abandona as políticas do *welfare* (estado de bem estar social) e tenta organizar a sociedade — diretamente — pelo mercado.

Em sentido discursivo muito similar, mas no âmbito federal, em um seminário realizado recentemente, intitulado “Integração da favela à cidade” (maio de 2012), a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República elaborou um texto-base, cuja premissa é que as favelas estão “desintegradas” da cidade em razão do distanciamento com o “regular”, a prestação de serviços públicos, os padrões “subnormais” urbanísticos, o controle do poder público e a legislação existente (BARROS, R. et al, 2012; apud MENDES, 2013).

Nesse seminário, a ideia disseminada foi a de que a favela é um campo de atuação para o Estado, que deve assumir a agenda da formalização, do poder de polícia e do controle público.

⁵ Amarildo foi um morador da favela da Rocinha, que trabalhava como ajudante de pedreiro, detido no dia 13 de julho de 2013 em frente a sua casa para averiguação, torturado e morto na sede da UPP da Rocinha, tornando-se um dos símbolos da luta contra a violência policial. Um dos gritos mais presentes nas manifestações desde então é: “Ei polícia, cadê o Amarildo?!”. Seu corpo nunca foi encontrado.

No texto encontra-se a seguinte afirmação: “*a formalização das atividades nessas comunidades deverá elevar, por sua vez, os custos para empreendedores e usuários de serviços públicos*”. Ora, a questão do aumento de custos de vida não só é colocada expressamente pelos autores, como naturalizada como um efeito normal, previsível e incontornável. A formalização, operada por intervenções públicas, “deverá” elevar os custos para os moradores e comerciantes da favela. Ou seja, mesmo podendo trazer consequências drásticas para a vida dos habitantes locais, a política esta sendo pensada sem sua participação.

O autor deixa esta questão clara quando indaga: ‘e como deverá ocorrer o aumento de custo de vida e todo o processo de “integração”?’ Nesse momento, os planejadores assumem o caráter *unilateral* da medida, admitindo que, normalmente, a comunidade não é consultada sobre seu interesse na integração. O documento, que pode ser facilmente acessado, contém a seguinte afirmação: “Como uma *mudança imposta*, não necessariamente demandada, é natural que se ofereça um período de incentivos para ajuste à nova ordem” (Mendes, 2103).

A Secretaria de Assuntos Estratégicos propõe, assim, uma “transição escalonada e programada” na qual será oferecido para as comunidades um período de incentivos para “o ajuste à nova ordem”. Portanto, sabedores das possíveis resistências dos habitantes de favelas ao aumento do custo de vida e dos custos nas atividades geradores de renda, os estrategistas propõem uma integração unilateral, sem participação, mas *suave*. Se em Eduarda La Roque temos a proposta de uma gestão flexível que entrega ao mercado a capacidade de realizar investimentos sociais, aqui a integração unilateral é operada por uma estratégia de imposição sutil e progressiva de uma ordem na qual a participação democrática e comunitária é naturalmente afastada (MENDES, 2013).

A favela, nesse raciocínio, deve ser incorporada como novo mercado consumidor e nova fronteira de expansão dos mercados. Os choques de ordem e de progresso retornam para o imaginário, agora na bandeira de uma suposta convergência virtuosa entre mercado e estado. Assim, discorre o autor, que:

a prática e o discurso governamental da “integração entre favela e cidade”, que encontram nas UPPs a sua infantaria, querem pavimentar uma inclusão de novo tipo. A classe C é este pedaço da “sociedade civil” a ser produzida e capturada pelas teias das finanças e do mercado, enquanto o público (estado) pratica as dores da pacificação e o fomento para o novo arranjo. (MENDES, 2013)

Assim, conclui o autor fazendo menção às manifestações que timbram as ruas em junho do ano passado (2013): “eis que a Classe C, a nova classe média, aquela na qual Friedman e Neri enxergavam um modelo de segurança e estabilidade, demonstra que pode caminhar por curvas, a contrapelo, e não apenas por linhas retas”. Isto, porque com as manifestações massivas que ocorreram na do Rio de Janeiro e em todo o País, o que era o laboratório reluzente dos novos arranjos entre público e privado, a nova cidade-empresa, se constitui como *cidade insurgente*, onde todos os ativos parecem escapar, desafiando ao mesmo tempo o poder público que impõe a ordem e o poder privado que governa com base na propriedade (MENDES, 2013). Neste período, moradores de algumas comunidades pobres da cidade organizarão atos de protesto exigindo melhores condições de vida e o fim da violência policial, podemos mencionar: Rocinha, Santa Marta e Maré.

Ainda, é possível relacionar as manifestações com os megaeventos esportivos: a insatisfação evidenciada nas ruas em 2013, que deixou claro que a população não aprova os altos investimentos públicos na adaptação da cidade para receber esses megaeventos, pois para serem consagrados deixam de atender demandas sociais prioritárias como moradia, saúde e educação.

Portanto, tamanha mobilização social, chamada por muitos de “jornadas de junho”, que teve início às vésperas da Copa das Confederações, que se estende, em certa medida até os dias de hoje, lança um desafio ao modelo estratégico-empresarial (também chamado de empreendedorismo urbano) de desenvolvimento urbano, o que pode ser percebido pela grande repressão policial às manifestações e pela movimentação dos patrocinadores da Copa do Mundo FIFA de 2014, que ampliaram exigências de garantias do governo brasileiro de que as mobilizações não afetariam a realização dos jogos.

De acordo com Maricato (2013), quem acompanha de perto a dinâmica das cidades brasileiras não estranhou a eclosão das manifestações desde junho de 2013, pois as condições de vida têm piorado muito nas últimas décadas. Mesmo com a melhoria da oferta de empregos e programas de distribuição de renda, boas condições de vida “*dependem frequentemente, de políticas públicas urbanas – transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo, segurança*”. Há, portanto, uma disputa evidente nas cidades entre aqueles que querem melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair ganhos econômicos com a gestão do desenvolvimento urbano.

Retomando as reflexões de Mendes (2013), resumem-se, então, os discursos apresentados por ele no texto, onde é possível perceber uma afinidade que define um processo de integração constituído por novos agenciamentos entre público e privado:

a) em La Roque as finanças são colocadas como uma nova “esfera pública” que permite investimentos sociais direcionados pelo mercado e executados por ONGs-empresas; b) na Presidência da República a estratégia de formalização é assumida como processo unilateral e escamoteada por mecanismos de transição que teriam como finalidade suavizar o aumento do custo de vida dos moradores; c) em Marcelo Neri o choque de ordem e de formalização são pressupostos para a abertura da favela aos mercados e ao *merchandising*, conduzidos por um novo protagonismo da Classe C, que deseja gradualmente consumir e ascender socialmente. Esta seria a base para o crescimento do Brasil em geral, e não apenas da favela.

Ainda sobre a política de ocupação dos territórios das favelas para a conquista de um novo mercado consumidor, Cocco (2011) ao analisar a situação da ocupação do Complexo do Alemão em 2010, discorre sobre:

Uma reorganização acelerada pelo fato que as políticas sociais do governo Lula tornaram esses territórios dos pobres, tradicionalmente entregues à exclusão e ao narcotráfico, na nova fronteira de expansão do capitalismo rumo à conquista aquelas camadas sociais que os marqueteiros definiram como “classe C”. Os pobres passaram a ter poder de compra e as favelas se tornaram territórios de consumo e, por consequência, atrativas para a acumulação⁶.

Mencionando também a agenda dos megaeventos como outro fator de aceleração desse processo. Afinal, a cidade sediou, em 2011, as Olimpíadas Militares, em 2012 a cúpula do Rio+20, em 2014 a parte carioca da Copa do Mundo de Futebol e, enfim, sediará os jogos Olímpicos de 2016. Tudo isso reconfigura o espaço metropolitano carioca e “acelera a corrida para uma acumulação primitiva que passa pelo controle dos territórios, ou seja, dos fluxos que desenham as linhas de acumulação cognitiva: serviços, atividades de produção do intangível, trabalho imaterial, redes de telefonia e internet, transportes, moda, marketing, design, cultura etc.” (COCCO, 2011). Com isso, discorre sobre a prática de que logo após a implementação de uma UPP, sejam inauguradas agências bancárias e a formalização de serviços antes utilizados informalmente, como a luz, a internet e a TV a cabo. O que gera o encarecimento dos custos de

⁶ Entrevista disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/40363-o-complexo-do-alemao-e-as-mudancas-na-relacao-entre-capitalismo-mafioso-e-capitalismo-cognitivo-entrevista-especial-com-giuseppe-cocco>> Acesso em: 19 jan. 2013.

vida nesses territórios, visto como uma consequência inevitável nos discursos dos gestores mencionados anteriormente.

Assim, o progresso trazido com o neodesenvolvimentismo, tem seu preço para os habitantes locais, que mesmo tendo, em teoria, o direito a participar das decisões sobre os rumos dos territórios que ocupam, ficam a mercê das decisões dos gestores públicos em seus negócios com a iniciativa privada, que mais levam em conta as demandas do mercado do que os impactos negativos na vida da população afetada. Esses seriam, portanto, indícios de uma falta de compatibilização entre as conquistas legislativas relacionadas ao urbanismo social e os pactos do governo federal comprometidos com questões mercadológicas. Ou seja, utiliza-se o território muito mais para uma conformação e adaptação às demandas apresentadas pelas crises cíclicas do capitalismo financeiro global (HARVEY, 2012).

Na última parte deste capítulo passaremos a analisar como esses megaeventos sediados no Rio de Janeiro e o modelo de gestão do território municipal denominado de empreendedorismo urbano são utilizados para a implementação de negócios, tendo as PPPs (objeto específico do próximo capítulo) como campo de desenvolvimento neste contexto do neodesenvolvimentismo. No terceiro capítulo estudaremos os impactos desse modelo de negócio para o desenvolvimento urbano nas comunidades pobres do entorno da PPP do Parque Olímpico, verificando assim como a agenda do urbanismo social tem sido afetada.

1.3 Empreendedorismo Urbano e Megaeventos no Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro, em função da extração do petróleo nos anos 90 e da atuação do Estado em suas várias esferas nos anos 2000, vem passando por um processo significativo de transformações econômicas. Com base na expansão da produção do petróleo, nas expectativas da exploração da camada do Pré-Sal e na realização de grandes eventos esportivos (Copa do Mundo e Jogos Olímpicos), a economia fluminense tem sido grande receptora de parte significativa dos investimentos dos atuais projetos do País. As regiões metropolitana, Norte Fluminense e Sul Fluminense são aquelas que concentram boa parte desse dinamismo. No âmbito do PAC, são mais significativos os projetos de investimentos em portos, aeroportos, indústria naval, tendo

como destaque as obras do Arco Rodoviário Metropolitano, do Porto do Açu, do Complexo Petroquímico - COMPERJ e da Usina Angra III (OLIVEIRA, 2013, p.13).

O presente esforço analítico é justificado, portanto, tendo em vista se fazer pertinente entender as atuais lógicas de expansão dos processos ditos de desenvolvimento econômico e da geração de emprego e renda que vem sendo empregado no estado do Rio de Janeiro. Na contemporaneidade, diferentes pressões e intencionalidades tem se deflagrado no contexto estadual, onde a existência de grandes projetos materializados transforma o território fluminense em um verdadeiro mosaico de investimentos públicos e/ou privados, mais concretamente num grande “canteiro de obras” (FARIAS; PRADO, 2013, p. 2).

No contexto de uma nova ordem global-local, as cidades (incluindo suas periferias) tornam-se cada vez mais importantes para a aplicação de experiências e empreendimentos inovadores, tais como: zonas empresariais e capacitação; políticas de renúncia ou abatimento fiscal; parcerias publico-privadas; programas de reabilitação urbana; projetos de incubadoras de empresas; novas estratégias de controle social, policiamento e fiscalização; novas formas de ufano local e uma série de reformas e adequações institucionais das administrações locais (VAINER, 2000; SMITH, 2000 apud FARIAS FILHO, 2013, p.11).

A cultura é atender às exigências de costura da complexidade e da concepção mais eficaz das modalidades de intervenção. Importa recuperar a boa imagem da cidade com o tratamento de fragmentos espaciais estratégicos, e para isso, são idealizados os “grandes projetos urbanos” e os megaeventos associados a estratégias de exploração comercial do urbano visando atrair novos investidores e turistas (FARIAS FILHO, 2013). Vale resgatar que os ex-prefeitos Cesar Maia e Luís Paulo Conde chamavam esse tipo de intervenção de “acupuntura urbana”.

A postura mais provável é promover uma gestão temporária de projetos com a criação de modelos de gestão urbana suficientemente aberta para absorver as oportunidades previsíveis e não previsíveis, e responder com rapidez e flexibilidade a ação da municipalidade. É pela mobilização dos investimentos privados (evitando impor-lhes barreiras) que se pode e se deve regenerar a cidade. Reduzindo o controle público, se opera uma reaproximação com o setor privado, via parcerias, dando forma a operações urbanas de prestígio, sobretudo no plano do marketing e da propaganda. (FARIAS FILHO, 2013, p. 12).

Recepcionar megaeventos traz para os parceiros privados, a garantia de que os contratos assinados serão cumpridos dentro dos prazos acordados (ou próximo disso). No entanto, o que é

bom para o parceiro privado, pode não ser bom para a coletividade, uma vez que não apenas os benefícios coletivos são mais restritos, mas também, e principalmente, alguns direitos sociais podem ser – e estão efetivamente sendo - atacados, como é o caso do direito à moradia dos residentes em áreas que estejam no caminho das obras ou até mesmo apenas próximas desses territórios.

Essas parcerias envolvem governos municipais e empresas, principalmente as do setor da construção civil, destacando-se o caso do Município do Rio de Janeiro, onde vem sendo realizadas relevantes PPPs, sendo a do Porto Maravilha a que envolve maior valor dentre todas. O destaque para o caso carioca se justifica, ademais, por se tratar da cidade que receberá os Jogos Olímpicos de 2016, além de ter sido uma importante sede do Campeonato Mundial de Futebol realizado em meados de 2014. Ainda, porque temos em andamento a parceria público-privada do Parque Olímpico, importante equipamento que será transformado num bairro residencial após 2016, quando serão realizados os Jogos Olímpicos na cidade. Trata-se de projeto localizado numa área de forte expansão urbana, mas que tem envolvido a expulsão de antigos moradores de baixa renda.

No entanto, esse contexto de investimentos e negócios do município, não teve início na atualidade, ele apenas se recrudescer e se aperfeiçoou. Seguindo já esta tendência, no compasso com a adoção do modelo neoliberal de gestão pelo Estado brasileiro no início dos anos 90, emergiu nas cidades, um novo modelo de política urbana, que propôs mudanças na sua estrutura e gestão, com a redefinição do papel do governo local. Com a Constituição de 1988, os municípios conquistaram autonomia, mas também atribuições importantes, como a gestão da política urbana, além da descentralização das políticas sociais. Nesta toada, o executivo municipal, como agente potencializador do desenvolvimento econômico da cidade, passa a adotar uma postura empreendedora, estratégica e inevitavelmente afinada com o discurso empresarial (SANTOS, 2006).

Portanto, atualmente, esse novo perfil de governança atinge um alto grau de institucionalidade, com a realização de vultosos projetos urbanísticos que ressignificam os espaços, levando a cabo um verdadeiro processo de renovação urbana. Neste sentido, como mencionamos, os megaeventos esportivos - Copa do Mundo da FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016 - que serão sediados na cidade do Rio de Janeiro, se configuram como uma forma de atração de investimentos para este fim, sendo responsáveis assim, em grande parte, pela definição das áreas

alvo de reestruturação urbana no território. No caso do Rio de Janeiro, as principais áreas objeto desse processo são o centro e a zona oeste da cidade.

Apesar de tal ideário ter sido consubstanciado na cidade inicialmente no antigo Plano Estratégico de 1993, na gestão do Prefeito César Maia, muito da sua essência permanece na atualidade durante a gestão do Prefeito Eduardo Paes, atingindo grande concretude, como se observa nos projetos urbanísticos em curso. O executivo municipal, nos últimos 10 anos, reformulou sua estrutura institucional, redistribuiu competências, elaborou novas normas e políticas públicas, estabeleceu parcerias público-privadas e criou novos instrumentos urbanísticos (VAINER, 2011).

Sobre este modelo de governança local denominado de empreendedorismo urbano, Rose Compans (2005) observa que no estímulo ao desenvolvimento econômico caberia à iniciativa municipal, além do apoio institucional e da identificação de oportunidades de investimentos, o ordenamento urbanístico e paisagístico das áreas públicas, sendo prioridade o restabelecimento da “ordem urbana”. Igualmente, o uso sistemático das “tendências globais” como parâmetros do desenvolvimento local demonstra que o paradigma adotado é, nitidamente, o da cidade global, cuja lógica de organização social, econômica e espacial deve estar subordinada ao mercado global (SASSEN, 1998).

Ainda segundo Sassen (1998), as cidades portuárias, como o Rio de Janeiro, se apresentam como lugares estratégicos para investimentos e tem propiciado a formação de cidades globais ou mundiais, isto é, cidades-sede do dinamismo das trocas internacionais, alvo de uma série de transformações de cunho econômico, social, político e urbanístico e ponto de intensa gravitação nos territórios nacionais e de grande destaque nos fluxos macrorregionais e internacionais. Para tanto, o poder público se empenha na atração de investimentos e capitais e na exaltação da vocação turística e dos atributos naturais, ao mesmo tempo em que realiza enormes investimentos em infraestrutura e nos setores de serviços financeiros, socioculturais e de fluidez territorial (transportes e comunicações).

Numa conjuntura marcada pela desindustrialização, degradação dos centros urbanos, crescente terceirização e precarização da força de trabalho e aumento do trabalho informal, as novas estratégias de planificação são orientadas para conter a desordem urbana, porém com a “nova roupagem” do empreendedorismo urbano, que pretende alterar as engrenagens da máquina cultural e estética e dar uma nova imagem à cidade, através de técnica denominada atualmente de

city marketing (BROUDEHOUX, 2013). E é com esta “nova roupagem”, com a preparação da cidade para a sua afirmação no cenário competitivo das cidades globais, que uma série de projetos urbanísticos são previstos, alguns deles já em fase de execução.

Na metrópole carioca, além de projetos de requalificação urbana e melhoria de infraestrutura, há também outros programas de governo que vem sendo implementados para esses fins e utilizando os instrumentos legais das PPPs. Neste pacote podemos destacar: a revitalização de áreas com potencial cultural e turístico como o bairro da Lapa; a renovação da região portuária da cidade através do megaprojeto Porto Maravilha; o Parque Olímpico; o Programa Morar Carioca (uma espécie de continuação em novos moldes do Programa Favela Bairro aprovado pela Prefeitura do César Maia(1993/97); o programa *Minha Casa, Minha Vida* (que tem como objetivo a construção de habitação de interesse social subsidiada para famílias com renda de até 10 salários-mínimos) e a construção de grandes estruturas viárias – Transcarioca, Transoeste e Transolímpica, além de duas novas linhas metroviárias.

Assim, a cidade do Rio de Janeiro passa por intenso processo de transformação socioterritorial, cujo desenvolvimento urbano sustenta-se, atualmente, no projeto de sediar os Jogos Olímpicos de 2016 e de ter sido uma das cidades sede da Copa do Mundo FIFA de 2014. Esse processo, no entanto, apesar de todo o avanço legislativo das últimas décadas ter como horizonte o “urbanismo social” e a conquista dos direitos correlatos ao direito à cidade, vem se desenvolvendo com suas bases no chamado “empreendedorismo urbano” e, com isso, como vem sendo investigado, gerando uma série de violações aos direitos humanos, dentre eles o direito à moradia.

O planejamento empreendedorista, aprimorado no contexto do neodesenvolvimentismo, tem sido utilizado pelos gestores municipais como única forma possível de financiar projetos de desenvolvimento urbano, o que traz uma série de consequências, principalmente nas questões há anos incluídas nas lutas dos movimentos sociais urbanos, como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, configurando um retrocesso em relação aos problemas relacionados à segregação socioespacial.

Assim, remete-se ao retorno de práticas que fazem recordar a política higienista de planejamento, de forma incompatível com o novo contexto jurídico-urbanístico constitucional inaugurado com a Constituição de 1988 e reafirmado no Estatuto da Cidade: há atualmente vasta legislação que promove a inclusão dos moradores pobres, o direito à cidade, a função social da

propriedade e da cidade, a gestão democrática e a proteção jurídica da posse (FERNANDES, 2006).

Cabe aqui destacar, o já antes mencionado projeto de desenvolvimento urbano com grande fomento atualmente na cidade, a Operação Urbana Consorciada (OUC) do Porto Maravilha. Tal projeto, para ser plenamente viabilizado contou com a alteração de vários marcos legais municipais referentes às parcerias público-privadas, inclusive o Plano Diretor, que foi reeditado em 2009 (Lei Complementar n.º 101/2009), com a criação de novos instrumentos da Política Urbana, como os institutos jurídicos e políticos da própria OUC, da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, da cessão ou qualquer outra forma de transferência do direito de construir, além dos direitos de superfície e de preempção (FREITAS, 2012).

Assim, fica evidente, no caso do marco legislativo do Porto Maravilha, uma deturpação dos instrumentos da política urbana obtidos inicialmente como avanços legislativos pró “urbanismo social”, mas que acabaram sendo usados em prol do modo empreendedorista de gestão. Dessa forma, o empresariamento das cidades não é somente a assunção de um modo estratégico-empresarial de governá-las; é também, como consequência, a instituição de parcerias público-privadas, visando a aumentar a competitividade no nicho mercadológico e o repasse do território (cuja gestão já se torna um passivo para os governos) à iniciativa privada conforme suas possibilidades especulativas.

Importante destacar também o projeto de construção do Parque Olímpico para sediar as competições dos Jogos Olímpicos de 2016, objeto mais especificamente deste trabalho - e que será mais minuciosamente analisado no próximo capítulo -, que está sendo implementado em grande extensão de terra pública que antes era ocupada pelo Autódromo de Jacarepaguá. O empreendimento será feito em regime de PPP na modalidade de concessão administrativa, com prazo de vigência de 15 anos. A licitação foi vencida pelo consórcio denominado *Rio Mais*, formado por Odebrecht Infraestrutura e as construtoras Carvalho Hosken e Andrade Gutierrez. Estão no escopo da PPP toda a infraestrutura do Parque e sua manutenção por 15 anos, a infraestrutura da Vila dos Atletas, a construção de um hotel, do Centro Internacional de Transmissão (IBC), do Centro Principal de Mídia (MPC) e de três pavilhões esportivos, além da construção de um conjunto habitacional para reassentar os moradores da Vila Autódromo.

O consórcio foi contratado pela Prefeitura da cidade sob o argumento de desoneração dos cofres públicos, no entanto há uma série de evidências no contrato de que a maior parte dos

investimentos na efetivação do empreendimento serão públicos. A referida concessão se enquadra na modalidade de concessão administrativa, com previsão na Lei Federal nº 11.079/2004, e o pagamento dos investimentos será feito pelo poder público através da contraprestação pecuniária e em entrega de grandes parcelas de terras públicas transferidas à concessionária.

Ainda com relação ao Parque Olímpico, cabe destacar os impactos da transformação urbana na região onde está sendo desenvolvido, o que será desenvolvido no terceiro capítulo deste trabalho. Para o mercado imobiliário, extremamente aquecido nesta região, não é benéfica a presença de comunidades pobres que desvalorizam a área, como a Vila Autódromo.

Assim, a radical inflexão na política urbana municipal, como constatado, atingiu intensamente o cotidiano das comunidades pobres que estão estabelecidas nos traçados das obras de renovação urbana desenvolvidas em decorrência dos megaeventos. Com o retorno dos anúncios de remoção em razão da realização dos jogos esportivos, as comunidades que já sofreram com esse problema, e outras que foram escolhidas para serem realocadas, também passaram a buscar formas de resistência e luta pelo direito à cidade e à moradia.

As estratégias de resistência das comunidades atingidas, como a mobilização coletiva e a articulação com movimentos populares, são alternativas buscadas hoje na perspectiva de criação de um projeto que faça frente ao modelo de cidade imposto pelo poder hegemônico. A organização comunitária atualmente começa a discutir a proposição de um projeto alternativo para as obras de adaptação da cidade para os grandes empreendimentos e os megaeventos, que dê voz aos moradores e concilie o desenvolvimento à sua permanência e da cultura local.

De acordo com Harvey (2005, 2011), o que vem sendo estimulado atualmente na cidade é o desenvolvimento da capacidade localizadora de valorização do capital, como fazem o turismo, o espetáculo e os megaeventos. A paisagem geográfica da acumulação do capital está em perpétua evolução, em grande parte sobre o impulso das necessidades especulativas de acumulação adicional (incluindo a especulação sobre a terra) e, só secundariamente, considerando as necessidades dos habitantes. O significado mais profundo que as pessoas atribuem à sua relação com a terra, o lugar, a casa e as práticas de habitação, vai de encontro a essa política de mercado sobre a terra urbana.

Dessa forma, as intervenções urbanísticas planejadas para a cidade do Rio de Janeiro embasadas no empreendedorismo urbano e, atualmente, utilizando os preparativos para os

megaeventos esportivos, de 2014 e 2016, como justificativa, vêm trazendo profundas mudanças para o cotidiano de seus moradores. Para a cidade-sede é indesejável que se dê visibilidade às mazelas sociais e à “desordem” urbana: uma nova estética se impõe, e requer a expulsão da população de baixa renda para as regiões periféricas da cidade, pouco atrativas ao capital imobiliário.

Os efeitos mais graves deste comportamento do poder público municipal são as violações de direitos humanos, principalmente dos direitos à moradia e à cidade, com o aumento do custo de vida e a segregação da população de baixa renda para a periferia. Seja por gentrificação (SMITH, 2006), também chamada de “expulsão branca”, ou por meio das políticas de deslocamento involuntário (também chamadas de remoção forçada) já em curso, em que os moradores mais carentes que habitam “informalmente” as áreas alvo dos planejadores empreendedores vêm sofrendo violações diretas ao direito à moradia e à cidade, podendo ser identificadas graves violações relacionadas aos princípios da função socioambiental e da gestão democrática da cidade (Estatuto da Cidade).

Neste contexto, a gestão do prefeito Eduardo Paes (2009 até os dias atuais, seu segundo mandato termina em 2016) acentuou brutalmente esse tipo de política de desenvolvimento urbano; em um primeiro momento, com discurso da ordem e da lei - vide a implementação das Unidades de Polícia Pacificadora⁷ e do Choque de Ordem⁸, depois, após as chuvas de abril de 2010 (que causaram deslizamentos e mortes em várias cidades do Estado, deixando milhares de pessoas desabrigadas), com o discurso do risco⁹. Hoje, o discurso da ordem se atualizou incorporando o progresso e o desenvolvimento da cidade para receber os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo.

⁷ “A Unidade de Policiamento Pacificadora é um novo modelo de Segurança Pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades. Ao recuperar territórios ocupados há décadas por traficantes e, recentemente, por milicianos, as UPPs levam a paz às comunidades (...) A Polícia Comunitária é um conceito e uma estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública”. Descrição obtida na página da UPP na internet. Disponível em: <http://upprj.com/wp/?page_id=20>. Acesso em: 21 out. 2011.

⁸ Operação da Prefeitura do Rio de Janeiro que tem por objetivo combater a desordem urbana e pequenos delitos a fim de evitar a sensação de insegurança pública e estimular “os bons princípios das ruas”. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=87137>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

⁹ A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, que em seu artigo art. 429 consagra o Princípio da Não Remoção, prevendo como única hipótese de excepcionalidade a este princípio a constatação de risco para a vida dos habitantes da localidade em questão.

Em conjunto com o discurso da ordem urbana e do progresso da cidade, e com a proximidade da realização dos megaeventos, diversas comunidades foram removidas ou estão ameaçadas de remoção, sem nenhum respeito aos direitos fundamentais dos moradores. São exemplos emblemáticos comunidades como a da Restinga, Vila Harmonia e Vila Recreio, todas na Avenida das Américas, onde se realizam as obras da via Transoeste; os casarões no Largo do Campinho, por onde passará a chamada Transolímpica; ou a comunidade denominada Metrô Mangueira, próxima ao Maracanã, na qual o município distribuiu laudos de interdição genéricos, sem realizar vistorias técnicas nas casas, e sequer apresentou o projeto para a área, havendo somente as suspeitas dos moradores de que ali será construído um estacionamento para o novo Maracanã¹⁰.

Podemos observar, portanto, que o caráter empreendedorista das intervenções no meio urbano somado às práticas antidemocráticas assumidas pelo executivo municipal só podem gerar maior segregação na cidade do Rio de Janeiro. O aquecimento do mercado imobiliário segue sem utilizar qualquer instrumento de controle da especulação. Pelo contrário, uma das principais finalidades dos empreendimentos urbanísticos é justamente uma intensa valorização imobiliária e do setor de serviços, que atraíam investidores privados e moradores de maior poder aquisitivo para a cidade¹¹.

Ficam evidentes, assim, os riscos de se incorporar no planejamento urbano conceitos reificados das cidades mundiais, globais, estratégicas, e que levam a um processo de “urbanismo negocial”, com objetivos mais econômicos do que urbanísticos (MARICATO, 1997). Está em curso, uma orientação na política urbana municipal, que vem adotando um modelo de gestão urbana fundado na parceria público-privada e na flexibilização do controle público sobre o uso e ocupação do solo. Ou seja, o desenvolvimento em curto prazo cobra seu preço: a subordinação do planejamento urbano aos interesses privados, a consequente valorização imobiliária e a expulsão

¹⁰ Alguns relatos destes casos estão relatados na segunda edição do Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Rio de Janeiro, elaborado pelo Comitê Popular Rio da Copa e das olimpíadas. Disponível em: <http://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie_comitepopularcoparj_2013.pdf> Acesso em: 19 jan. 2013.

¹¹ No caso da região portuária, por exemplo, em entrevista no Jornal O Globo de 5 de julho de 2011, JebBrugmann, urbanista e consultor da prefeitura afirma que será muito difícil conter a especulação imobiliária no Porto, e para que os moradores originários permaneçam no local, o SEBRAE fará um trabalho de capacitação dos mesmos para que sua renda cresça “junto com o desenvolvimento da área”.

das camadas populares para regiões periféricas, pelas remoções forçadas ou pela silenciosa “gentrificação”.

2 O CASO DO PARQUE OLÍMPICO NO RIO DE JANEIRO: CONTEXTO, ASPECTOS JURÍDICOS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E AS CARACTERÍSTICAS DA CONCESSÃO

Na noite do dia 05 de agosto de 2014, uma matéria no Jornal Nacional¹² (exibido pela emissora de televisão Rede Globo), alerta que faltam exatamente dois anos para a realização dos Jogos Olímpicos de 2016 na cidade do Rio de Janeiro. Em seguida, apresenta as obras do Parque Olímpico, a “pleno vapor”, que está sendo construído numa área de mais de um milhão de metros quadrados onde era o antigo Autódromo da cidade. Os custos previstos são de R\$6,5 bilhões, sendo que 65% dos gastos seriam de responsabilidade da iniciativa privada. Chama atenção principalmente, por anunciar que a cidade está passando pela maior transformação urbana desde o início do século passado, com obras que vão muito além de toda a estrutura do Parque Olímpico. A maior parte dessas obras está sendo realizada na zona oeste da cidade, principalmente na Barra da Tijuca ou no território de expansão desta região, chamado de “Nova Barra”, onde antes considerava-se como pertencente ao bairro de Jacarepaguá.

O legado do Parque Olímpico para a cidade também foi mencionado na reportagem, um exemplo é a estrutura utilizada para a competição de handebol, que após os jogos vai virar 4 (quatro) escolas públicas. Mesmo sem estar diretamente ligada às Olimpíadas, foi citada a operação urbana consorciada (OUC) da zona portuária - chamada de Porto Maravilha - que está “pegando carona” nessas transformações. À este conjunto de transformações estão incluídas uma série de obras de mobilidade (Transolímpica, Transoeste, Transcarioca, expansão do metrô e sistema de transporte lagunar), além da despoluição da Baía de Guanabara e da Lagoa de Jacarepaguá. Ao todo, contabiliza-se que o preço das olimpíadas do Rio é de R\$ 37,6 bilhões.

Talvez não por coincidência, alguns dias antes (02 de agosto de 2014) dessa matéria no Jornal Nacional sobre as Olimpíadas do Rio, um encarte do Jornal O Globo chamado “Cidade Sustentável”, sobre projetos de marketing, trazia a seguinte manchete: “Rio se reinventa na Barra: eixo natural de expansão da cidade, bairro é o mais beneficiado pelos jogos de 2016”. O encarte comercial traz uma série de matérias e depoimentos que falam sobre a melhoria da qualidade de vida da classe média que

¹² Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2014/08/desafio-de-sediar-os-jogos-transforma-o-rio-em-um-canteiro-de-obras.html>> Acesso em: 19 jan. 2013.

se mudou para a região, e também sobre as obras de infraestrutura que estão sendo implementadas para ampliar a rede de fornecimento de energia, esgotamento sanitário, fornecimento de água e mobilidade urbana. Portanto, é necessário questionar, se diante de tantas transformações induzidas pelo poder público, se esta área é de fato de expansão “natural” da cidade.

Tanto o Parque Olímpico, quanto a OUC da zona portuária estão sendo viabilizadas através de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, além de estarem direta e indiretamente associados à realização de megaeventos esportivos na cidade. A região da Barra da Tijuca também foi o principal cenário da realização dos Jogos Pan-americanos de 2007 e muitas das obras previstas para a cidade nesta época se iniciaram já com o pretexto de contemplar também a realização de jogos da Copa do Mundo de 2014. Finalmente, o grande chamariz da vez são os Jogos Olímpicos de 2016.

Em nenhuma das duas mídias mencionadas, no entanto, faz-se referência ao futuro das comunidades pobres no entorno dessas obras de transformação urbana, quando o legado deveria contemplá-las também (ou principalmente). Ao lado da área onde está sendo construído o Parque Olímpico, existe uma comunidade chamada Vila Autódromo (nome dado em referência a localização que antes abrigava o Autódromo da cidade). A comunidade foi criada a partir de uma colônia de pescadores e existe desde a década de 60, a maioria dos moradores foram regularizados fundiariamente e possuem título de concessão de direito real de uso dados pelo Instituto de Terras do Rio de Janeiro (ITERJ) na década de 90. Mas, apesar de já terem reconhecido o seu direito à moradia na área, e das obras do Parque Olímpico inicialmente não abrangerem a localização específica da comunidade, os moradores enfrentam uma grande luta pela permanência no local, pois no escopo do contrato com a concessionária Rio Mais - ganhadora da licitação e responsável pela construção do principal local onde serão realizadas as competições esportivas - está prevista também a urbanização de uma área para reassentamento da comunidade.

Demonstra-se importante investigar, portanto, o contexto histórico, os paradigmas de desenvolvimento econômico e gestão governamental envolvidos, além do aparato jurídico utilizado, na implementação da estrutura do Parque Olímpico. Após a realização dos jogos a área do empreendimento será comercializada como uma espécie de novo bairro, chamado de sustentável pela concessionária Rio Mais. Mas como o direito à moradia e à cidade das comunidades de habitantes pobres que estão no traçado dessas obras estão sendo enfrentados pelo poder público e pela iniciativa privada?

No primeiro capítulo deste trabalho, analisamos o contexto no qual essas principais parcerias público privadas em curso atualmente na cidade estão inseridas, como são possíveis através das reformas do Estado brasileiro que foram promovendo um aprimoramento na legislação e nas estratégias de gestão do território, tanto em âmbito nacional, como sua influencia em âmbito local. Neste capítulo, portanto, a PPP do Parque Olímpico será utilizada para ilustrar como vem sendo implementada a estratégia gerencial – empreendedorista - de governança urbana na cidade, tendo como pano de fundo e como estímulo os megaeventos sediados, como foi a Copa do Mundo FIFA deste ano e como serão os Jogos Olímpicos de 2016, além de um panorama sobre a região da cidade que vem recebendo a maioria das obras: a Barra da Tijuca.

Para isso, será feito um breve histórico da ocupação urbana do bairro, além de uma abordagem sobre os estímulos à sua expansão. Posteriormente discorreremos sobre os aspectos jurídicos das parcerias público-privadas e a doutrina acadêmica que defende sua utilização, para em seguida analisarmos especificamente a PPP do Parque Olímpico: dados sobre obra, as partes envolvidas, os documentos que viabilizaram sua consolidação. No próximo capítulo passaremos a analisar os impactos das obras do Parque Olímpico nas comunidades pobres de seu entorno, em especial, a Vila Autódromo, cuja própria área para reassentamento está presente no escopo do contrato com a concessionária Rio Mais.

2.1 A Barra da Tijuca e a “Nova Barra”: uma nova centralidade¹³

Habitada por poucos pescadores até os anos 1960, a região administrativa da Barra da Tijuca¹⁴ apresenta as maiores taxas de crescimento da cidade desde a década de 1980. Entre 2000 e 2010, com o *boom* imobiliário nacional e, especialmente, carioca, a população desta região cresceu cerca de 200%. A localidade já havia sido o centro dos Jogos Pan-americanos, em 2007, e

¹³ Este item é um resumo adaptado do texto do projeto de qualificação de mestrado em Planejamento Urbano e Regional no IPPUR/UFRJ do mestrando Renato Cosentino Vianna Guimarães, intitulado “Barra da Tijuca e o projeto olímpico: a cidade do capital” (2013).

¹⁴ A região da Barra da Tijuca é composta pelos bairros: Barra da Tijuca, Recreio dos Bandeirantes, Vargem Pequena, Vargem Grande, Camorim, Grumari, Joá e Itanhangá, além de dezenas de sub-bairros, abrangendo uma população de aproximadamente 300 mil pessoas. Sua área total é de 165,59km², equivalente ao tamanho da região urbana de TelAviv, Israel, ou da cidade de Miami, Flórida.

volta a estar em posição de destaque para as Olimpíadas que serão sediadas na cidade. A previsão é de que até 2016 o bairro esteja conectado ao Metrô e a três novas vias expressas – Transoeste, Transolímpica e Transcarioca – com sistema de corredores de ônibus Bus Rapid Transit (BRT) em cada uma delas. E é assim que aparece no cenário atual: como um território privilegiado de investimento público e privado (GUIMARÃES, 2013).

A ocupação da região está relacionada a denúncias de apropriação e comercialização ilegal de terras públicas e privadas (popularmente chamadas de grilagem de terras), com concentração das maiores áreas nas mãos de poucos proprietários. É na Barra que esse novo produto é colocado no mercado pela incorporação imobiliária: o condomínio fechado, que se utiliza da diferenciação social e espacial para alcançar sobre lucros de localização (RIBEIRO, 1997), possibilitados também pela produção em escala em grandes áreas contínuas. Nessa conjuntura que a região passa a ser ocupada pela população de maior poder aquisitivo da cidade.

A Barra expressa assim, um modelo de produção da cidade baseado em altos investimentos públicos em infraestrutura, sob as ordens do capital imobiliário. Neste contexto, as parcerias público-privadas, novos planos e leis urbanísticas para a região – como o PEU Vargens (LC 104/2009) - ou ainda o Campo de Golfe (LC 113/2012), e a remoção de comunidades pobres atendem a tais interesses. A remoção de ocupações populares acaba sendo, na verdade, apresentada como requisito para a atração de investidores para esta região. No lugar, grandes incorporadoras imobiliárias produzem novas marcas, como o bairro Pontal Oceânico, no Recreio (GUIMARÃES, 2013).

Historicamente, a região se consolida em um momento de transição do modelo de planejamento urbano fundado no modernismo funcionalista para o planejamento estratégico, que opera através do empreendedorismo urbano. Seu processo de urbanização reflete uma lógica de negação do público, que tem base nos princípios neoliberais. Portanto, parte-se da hipótese de que os Jogos Olímpicos de 2016 são o auge de um processo de consolidação desta região como uma nova centralidade no Rio de Janeiro – objetivo que já estava explícito no Plano Lúcio Costa¹⁵, mas que até então encontrava dificuldades em se realizar. Centralidade que por si não é

¹⁵ O governador do estado da Guanabara, Negrão de Lima, encomendou ao urbanista Lúcio Costa um projeto urbanístico para a região. O Plano Piloto da Barra da Tijuca de 1969, similar ao Plano de Brasília, de inspiração no urbanismo racionalista, com grandes avenidas e grandes espaços abertos, marcou definitivamente o início do estilo de vida peculiar da Barra.

um fato, mas um processo social, uma imposição espacial de poder econômico e político(GUIMARÃES, 2013).

A concentração fundiária da região facilitou o acesso pelo mercado a grandes extensões de solo, refletindo a lógica patrimonialista das cidades brasileiras em interação com a urbanização capitalista de ponta que se dá na região a partir da década de 70. Um pequeno grupo de proprietários de terra, associados a um grupo reduzido de empresas, desenharam um quadro oligopólico nesta frente de expansão imobiliária (GUIMARÃES, 2013).

Como mencionado, os principais proprietários de terra da região, desde o início da urbanização e até hoje, concentram as maiores áreas na Barra da Tijuca. As denúncias de grilagem, assim como os conflitos fundiários, marcaram essas quatro décadas. Muitas remoções forçadas de comunidades aconteceram no início da década de 90, e lideranças comunitárias foram ameaçadas e assassinadas. A indústria imobiliária também mostrou sua força na tentativa de emancipar o bairro no fim da década de 80. Outras denúncias relacionadas ao desenvolvimento de parcerias público-privadas são mais recentes e têm surgido na preparação da cidade para as Olimpíadas (GUIMARÃES, 2013).

A Barra já havia sido a principal sede do Pan-americano de 2007 e teria recebido também a Exposição Internacional de 1972, cancelada pouco tempo antes de sua realização. Sabe-se, que há uma estreita relação entre investimentos públicos em infraestrutura e valorização fundiária, por isso a importância de entender a ocupação da região, seus conflitos e articulações políticas entre proprietários de terra, incorporação imobiliária e Estado, para melhor compreender a opção feita pela Barra da Tijuca como centro principal dos Jogos Olímpicos de 2016.

Em 1981, uma reportagem do Jornal do Brasil¹⁶ trazia o perfil dos quatro grandes proprietários de terra da Barra da Tijuca – Pasquale Mauro, Carlos Fernando de Carvalho (Carvalho Hosken), TjongHiongOei (ESTA S.A.) e Múcio Athayde (Grupo Desenvolvimento). Desde a metade da década de 70, a região estava dividida entre estes proprietários, que concentravam em suas mãos quase todas as terras cujos índices de construtibilidade, determinado pelo Plano Lúcio Costa, eram bastante elevados. Qualquer grande empreendimento para ser realizado na Barra da Tijuca dependia da liberação de terras por parte desse grupo. Entre o canal e a Av. Alvorada (atual Av. Ayrton Senna), pelo Grupo Desenvolvimento; daí até o km 11, pela

¹⁶ Barra tem 'indústria' de ocupação de terras. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 14 fev. Cidade, p.20.

ESTA S.A; na área do Recreio dos Bandeirantes, por Pasquale Mauro ou DraultErnanny; e, por fim, no interior da Baixada, pela Carvalho Hosken S.A. (CARDOSO, 1989).

Carlos Carvalho foi apontado pela revista *Veja* como o homem mais rico do Brasil em 1981. Ele detinha na época 12 milhões de metros quadrados, provavelmente o maior conjunto do mundo de terrenos urbanos pertencentes individualmente a um único proprietário, segundo a reportagem. O empresário era criticado no mercado por seu comportamento, pois preferia fazer mais dívidas a vender um metro de seus terrenos. Dívidas que só poderiam ser contraídas pela concentração de terra, mesmo que improdutiva, já que após 1850 a terra como mercadoria passou a ser o principal item na composição da riqueza, servindo de garantia para a contração de empréstimos, como observou Rolnik (1997).

Pasquale Mauro, na época dono de pelo menos sete milhões de metros quadrados, mantinha seus terrenos em constante vigilância, já que a terra como mercadoria não precisa necessariamente ser utilizada. “Estamos movendo 128 processos contra grileiros e pessoas que venderam propriedades que, na verdade, são do nosso grupo. Corre muito suborno aqui na Barra envolvendo, até mesmo, a Justiça”, disse João Mauro, que com 26 anos dirigia os negócios da família. Em 2011, Pasquale Mauro devia R\$ 79,6 milhões em IPTU para a Prefeitura do Rio (GUIMARÃES, 2013).

TjongHiongOei, que possuía uma quantidade de terra estimada em três milhões de metros quadrados em 1981, na época já pressionava por alterações no zoneamento da Barra da Tijuca estabelecido por Lúcio Costa, o que seria uma prática de todas as empresas imobiliárias da região. Além dos milhões de metros quadrados de terra, criar solo através da verticalização dos empreendimentos poderia multiplicar ainda mais o lucro dos empresários. Apesar da imensa concentração de terra e do exaustivo ativismo político do grupo pertencente ao empresário, esses elementos não significavam uma grande contribuição direta ao desenvolvimento urbano da cidade, nem mesmo no recolhimento de impostos relativos às suas propriedades. Apenas um terreno de 200 mil m² do Parque Temático Terra Encantada, implantado pelo grupo ESTA em 1998 e que fechou em 2012, devia R\$ 164,2 milhões em IPTU para a Prefeitura do Rio (GUIMARÃES, 2013).

Mesmo sem a realização da Expo-72, a Barra da Tijuca se tornou a principal frente de expansão do mercado imobiliário na década de 70. O mercado enfrentava uma desaceleração dos negócios pelo limite do financiamento público e o encarecimento dos terrenos da Zona Sul

(RIBEIRO, 1997, p. 308), e a Barra, com o apelo da natureza e de expansão “natural” da cidade surge como opção. A ocupação se torna possível a partir das obras de acessibilidade empreendidas pelo governo Negrão de Lima, como o Elevado das Bandeiras, que incluía os túneis Dois Irmãos, Joá e o de São Conrado, além da pavimentação da Av. Alvorada (atual Ayrton Senna) e Av. das Américas, melhorando a ligação com Jacarepaguá (CARDOSO, 1989, p. 160).

Há também autores que defendem que a ocupação da Baixada de Jacarepaguá foi feita por conta da expansão industrial para a Baixada Fluminense, desviando para outra unidade da federação, o antigo Estado do Rio, as indústrias que, no entanto, poderiam ser desviadas para aquela área desocupada desde que houvesse acesso do túnel dos irmãos. Assim a expansão imobiliária não era o único motor daquela virada dos anos 60 para os 70 (SANTOS, 2003).

Palco também da construção de condomínios fechados – como nova estratégia de mercado –, vende um modo de vida entre iguais e protegido das mazelas da cidade. Essa diferenciação sócio-espacial permite alcançar lucros sobre a localização, possibilitados também pela produção em escala em grandes áreas contínuas dada a concentração fundiária da região. Isso facilitou o acesso pelo mercado a grandes extensões de solo, refletindo a lógica patrimonialista das cidades brasileiras em interação com a urbanização capitalista de ponta. Este quadro de concentração fez com que a oferta fosse dominada por empresas de grande porte, estimulando uma ocupação pela população de maior poder aquisitivo da cidade (GUIMARÃES, 2013).

Em 1980, cerca de 40% da população da região possuía renda familiar superior a 20 salários mínimos, enquanto esse segmento representava 9% na Zona Sul (RIBEIRO, 1997, p. 321). A Barra se caracterizou também por uma ocupação espaçada, com empreendimentos feitos de forma descontínua, mantendo lotes vazios em valorização a partir de investimentos públicos em infraestrutura e serviços, processo que acontecia também em outras grandes capitais, como São Paulo. Ainda, pode-se mencionar como uma das causas desta forma descontínua de expansão, o impacto do uso do automóvel.

Em 1973, a Barra concentrava apenas 1,6% da área licenciada no conjunto da cidade, passando para 27% em 1977, enquanto na Zona Sul houve uma queda no período, considerando-se a exaustão de disponibilidade de terrenos nesta localidade de clássica ocupação pelas classes mais abastadas da cidade. Em 1976 há uma expansão de lançamentos, que depois sofre um recuo

até a retomada do crescimento na década de 80 e um novo pico em 1986. O período de 1976-80 foi destinado a circulação do enorme estoque acumulado dos primeiros grandes condomínios da Barra – Nova Ipanema, Novo Leblon, Barramares, Atlântico Sul e Riviera Dei Fiori –, que foram lançados num curto espaço de tempo. Desde então as empresas passaram a adotar a fórmula de lançar os empreendimentos em etapas, adaptando o produto à conjuntura do mercado (CARDOSO, 1989, p. 170), como fazem até os dias de hoje.

De acordo com Cardoso (1989), a Barra da Tijuca se configura exemplarmente como um espaço do capital, onde a franja mais dinâmica do setor imobiliário pode superar alguns dos limites encontrados em outras áreas da cidade. Dessa forma, a Barra demonstrou ao longo das décadas de 70/80 um novo padrão de incorporação, com um pequeno grupo de proprietários de terra em associação a um grupo reduzido de empresas desenhando um quadro oligopólico nesta frente de expansão imobiliária (RIBEIRO, 1997, p. 326).

A partir de 1986, há um aumento no número de unidades, da quantidade de áreas lançadas e um também do preço do metro quadrado dos imóveis, com o licenciamento massivo de apart-hotéis desde 1983. A Barra chegaria a concentrar 43% das áreas licenciadas na cidade em 1983, e em termos de área lançada 22,9% do total da cidade em 1982 (RIBEIRO, 1997, p. 313). Esse segundo momento de expansão reflete uma mudança no padrão de incorporação que estava em curso. Os lucros fundam-se na produção de menor número de unidades, mas de alto valor, destinadas ao segmento de alta renda e investidores, que buscam alternativas seguras e lucrativas, como consequência também de um padrão de desenvolvimento brasileiro altamente concentrador de renda. As estratégias da localização e do produto também caracterizam essa época, marcada pela construção de apartamentos maiores e destinados a grandes famílias (RIBEIRO, 1997, p. 320).

A confluência entre características naturais, intervenção do Estado, estrutura fundiária e traços presentes no plano urbanístico promoveu o desenvolvimento daquela região numa inovação da incorporação imobiliária. O *boom* de 86/87 é o momento de consolidação da Barra da Tijuca como frente de expansão do grande capital de incorporação. É nesse momento que a elite empresarial do bairro busca alçar novos patamares, como a emancipação em relação ao Rio de Janeiro (GUIMARÃES, 2013).

Como demonstrado, a concentração fundiária que caracteriza a ocupação inicialmente da Barra da Tijuca se forja no começo do século XX, com denúncias de grilagem de terra devoluta, a

partir de uma estrutura colonial de ocupação. No fim da década de 60, com a saturação do mercado na Zona Sul da cidade e a necessidade da abertura de novas frentes para o mercado imobiliário, o Estado intervém no sentido de criar um plano de ocupação da área e de investir em infraestrutura de acesso e urbanização. No mesmo período, a Exposição Internacional de 1972 surge como um evento capaz de acelerar o processo de desenvolvimento da região, atraindo investimentos e turistas e projetando uma imagem positiva do Brasil para o exterior. Mas o evento acabou sendo cancelado, pois se conclui que os benefícios não compensariam os investimentos feitos pelo país, além do contexto histórico do momento, caracterizado por um regime autoritário e com a economia crescendo a taxas “milagrosas”. Percebe-se, no entanto, que muitos dos argumentos utilizados naquela época são recuperados para justificar a realização de grandes eventos como o Pan-americano de 2007, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 na cidade (GUIMARÃES, 2013).

Apesar de não ter recebido um grande evento internacional na década de 70, sucessivos governos investem na região e, no fim da década de 80, a Barra da Tijuca se configura como um espaço do capital, onde o setor imobiliário pode superar alguns dos limites encontrados em outras áreas da cidade. Por isso a busca da sua emancipação em relação ao Rio de Janeiro. A crítica à administração burocratizada da Prefeitura do Rio, colocando como opção uma gestão com mais participação da iniciativa privada, já indicava o fortalecimento do ideário neoliberal no mundo que chegaria com mais força ao Rio de Janeiro nos anos 90, no primeiro mandato de César Maia (1993-1996) e com a adoção do planejamento estratégico (GUIMARÃES, 2013).

Diante desse contexto histórico de ocupação e expansão da Barra da Tijuca, atualmente é possível identificar que o Parque Olímpico, realizado através de uma concessão administrativa, vem para consolidar a chamada “Nova Barra”, que tem como eixo grandes empreendimentos residenciais e comerciais na Avenida Embaixador Abelardo Bueno. A área destinada ao empreendimento, antes ocupada pelo Autódromo de Jacarepaguá, totaliza 1,5 milhão de m² de terra pública. A licitação para a concessão da PPP foi disputada apenas pelo Consórcio Rio Mais – formada pelas construtoras Odebrecht Infraestrutura, Andrade Gutierrez e Carvalho Hosken (GUIMARÃES, 2013).

Relaciona-se, dessa forma, o histórico de expansão e consolidação da Barra com o processo que David Harvey (2006; apud LEAL, 2011) resumiria como: na “parceria público-privada” do estado neoliberal, o Estado e os interesses privados colaboram intimamente para

coordenar suas atividades em torno do objetivo de aumentar a acumulação de capital, o que leva a que “os regulados começam a escrever as regras da regulação, enquanto o modo de tomada de decisão “público” se torna cada vez mais opaco”. Uma vez que o crescimento da região foi sendo pressionado pelos grandes proprietários de terras da região, influenciando a alocação de investimentos de infraestrutura, que por sua vez causaram maior valorização imobiliária e propaganda para procura da área como uma nova centralidade.

A associação entre atores privados e administrações públicas para a implantação ou gestão de grandes projetos urbanos não é uma novidade na política urbana brasileira. No entanto, segundo Oliveira (2012, p.66), as práticas recentes envolvendo planejamento e grandes projetos – entendidos como aqueles capazes de promover rupturas significativas nas formas de reprodução e apropriação social do espaço urbano - têm características próprias que mobilizam novas justificativas e novos processos de legitimação para a articulação entre governos e interesses privados para a operação de transformações no ambiente construído. Além de novas formas de planejamento e práticas específicas de relacionamento entre governos, empresariado e a população em geral.

Dessa forma, o autor compara ainda esses projetos imobiliários à grande transformação urbana da área central e portuária da capital da república nos anos 1900, a exposição internacional incluída nas comemorações do 1º centenário da independência do Brasil, em 1922, e os grandes investimentos públicos em viadutos, túneis e grandes vias que permitiram a ocupação da Barra da Tijuca a partir da década de 1960, pois tem em si certa relação com alguns dos grandes projetos em andamento no século XXI na cidade, como aqueles relacionados à promoção dos Jogos Pan-americanos de 2007, às Olimpíadas de 2016 e à Copa do Mundo de 2014, além da operação urbana Porto Maravilha (OLIVEIRA, 2012, p.67).

2.2 As parcerias público-privadas (PPPs) no ordenamento jurídico brasileiro

O termo parceria público privada (PPP) é utilizado como gênero dos três tipos de concessões: comum, administrativa e patrocinada. Em sentido estrito, é utilizado quando se pretender fazer referência apenas às concessões administrativas e patrocinada, nos termos da Lei

Federal nº 11.079/2004. A característica comum às três modalidades de contratação é o fato de que as PPPs permitem que o Estado descentralize a realização dos investimentos em infraestrutura para empresas privadas (“concessionárias”).

No primeiro capítulo apresentamos como a possibilidade de realização de parcerias entre o Estado e a iniciativa privada, em sentido amplo, foi inaugurada na época em que estava sendo elaborada a emenda constitucional nº 19, relativa a Reforma Administrativa do Estado. A lei federal nº 8.987/1995 regulamentou o regime de concessões, a partir daí as concessões comuns começaram a ser amplamente realizadas. Esta Reforma Administrativa foi conduzida na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, com a finalidade de compatibilizar a legislação do país com abertura ao neoliberalismo, tendo ainda como justificativa a necessidade de estabelecer condições para que ao poder público fosse possível financiar projetos para além de sua capacidade financeira.

No entanto, foi durante a primeira gestão do presidente Lula que a lei que regulamenta as PPPs em sentido estrito foi aprovada: a lei federal nº 11.079/2004, que prevê a possibilidade de remuneração do serviço prestado ou da obra realizada pela iniciativa privada com recursos públicos. Seja de forma complementar à tarifa (concessão patrocinada), seja de forma integral (concessão administrativa). Dessa forma, é possível afirmar que a viabilização de PPPs foi aprimorada no contexto do neodesenvolvimentismo.

Atualmente, as parcerias entre o Estado e a iniciativa privada são o grande modelo utilizado para a realização de obras de infraestrutura e oferta de serviços públicos. Em especial nas áreas do saneamento básico, saúde, desenvolvimento urbano, penitenciárias, construção de estádios e obras de mobilidade. O Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão disponibiliza algumas informações específicas sobre as parcerias público-privadas nos estados brasileiros¹⁷. Já o portal do Observatório de Parcerias Público Privadas disponibiliza, ainda, um Banco de Dados mais amplo das PPPs no Brasil até o ano de 2011¹⁸:

¹⁷Dados de 2010 disponíveis em: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/arquivos_down/projetos_quadros.pdf>. 19 jan. 2013.

¹⁸Disponível em: <<http://pppbrasil.com.br/portal/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20-%20Banco%20de%20dados%20das%20PPPs%20-%20Final%20v2.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2013.

Apenas 7 (sete) Estados celebraram contratos de concessão administrativa e patrocinada até o momento. Os Estados são, em sua maioria, do Sudeste e do Nordeste do país. Entre os 17 (dezesete) contratos já celebrados, há a predominância das concessões administrativas, sendo que apenas 3 (três) são concessões patrocinadas.

(...)

O setor mais representativo nas PPPs estaduais analisadas é o de construção ou reforma de estádios de futebol (todos vinculados à Copa do Mundo que ocorrerá no Brasil em 2014). São 5 (cinco) os contratos cujo objeto envolve estádios de futebol. Vários setores que tradicionalmente recebem recursos por intermédio de concessões comuns também receberam investimentos por meio de PPPs em sentido estrito: saneamento básico, rodovias e sistema metroviário.

Setores tradicionalmente ligados às PPPs na experiência internacional (e que raramente recorrem ao instrumento das concessões comuns no Brasil) também foram objeto dos contratos estaduais. São eles: sistema prisional, hospital, centros administrativos e habitação.

Dessa forma, verifica-se como os megaeventos esportivos atraídos para serem sediados no Brasil (Copa do Mundo FIFA de 2014) e na cidade do Rio de Janeiro (Jogos Olímpicos de 2016) são usados, segundo o modelo de desenvolvimento em curso, para difundir a realização de PPPs. Afinal, como nos informa o texto mencionado, a maioria das PPPs na época do levantamento estavam vinculadas a construção de estádios para a Copa do Mundo. Essas parcerias são o grande modelo utilizado para implementar as obras de transformação urbana, acordadas com a FIFA e COI na escolha das cidades sede dos jogos para configurarem o chamado “legado urbano”. Neste contexto, é importante mencionar aqui, que tanto o COI como a FIFA possuem grupos próprios de investidores privados que, como empreendedores atuam junto ao poder público e aos patrocinadores dos eventos, e acabam lucrando com a sua realização. Além é claro, a da exploração das marcas (tanto da Copa do Mundo, quanto dos Jogos Olímpicos) e dos direitos de transmissão.

Em consequência, as parcerias com o setor privado como forma de implementar as mudanças necessárias para a realização dos megaeventos esportivos e concretização do legado está totalmente naturalizada no discurso dos gestores. Peguemos como exemplo o artigo do Luís Fernandes, secretário executivo do Ministério dos Esportes¹⁹ ao discorrer sobre a Copa e as Olimpíadas como “uma chance única, janela singular e histórica de oportunidades para fortalecer e acelerar” o desenvolvimento nacional (FERNANDES, 2014, p.57-58):

¹⁹ FERNANDES, Luiz. Para além dos jogos: os grandes eventos esportivos e a agenda do desenvolvimento nacional. In: JENNINGS, Andrew; ROLNIK, Raquel; LASSANCE, Antônio et al. **Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014.

a aceleração e a intensificação dos investimentos em infraestrutura no contexto da organização dos megaeventos fortalece o polo dentro do governo, da economia e da sociedade brasileira, de forma a destravar os investimentos públicos e privados para inaugurar um novo e duradouro ciclo de desenvolvimento nacional.

Neste contexto, cabe destacar a articulação e a intensa cooperação entre os três entes federativos na realização dos megaeventos, associando o empreendedorismo urbano ao modelo neodesenvolvimentista de gestão. O que demonstra que o modelo estratégico-empresarial de desenvolvimento urbano não é mais exclusividade do poder executivo municipal, mas de todo um projeto nacional que aposta nesse modelo para estimular o desenvolvimento econômico do país. Conta-se, portanto, com a colaboração de todas as esferas de governo - alinhando União, Estados e Municípios - em torno da atração e implementação dos projetos de recepção dos megaeventos. O que também fica claro no discurso de Fernandes (2104, p.58):

Para que estes resultados se materializem é necessário que a oportunidade histórica oferecida pelos megaeventos esportivos seja reconhecida tanto pelos dirigentes públicos como pela sociedade brasileira. Pelos dirigentes porque a realização desse legado depende da implementação de políticas públicas, nos três níveis de governo, de forma a possibilitar o desenvolvimento de projetos estruturantes em distintas dimensões.

Na mesma toada, Vainer (2014, p.75), ao discorrer sobre os impactos e consequências dos megaeventos sobre a vida dos habitantes da cidade e como consequências de complexos processos e intervenções urbanas de grande porte, afirma haver uma

(...) reconfiguração das relações entre as esferas local, nacional e internacional, tanto do ponto de vista financeiro-econômico, quanto político. Observou-se, ainda, uma estreita solidariedade entre os governantes dos três níveis federativos, independente de suas filiações partidárias. A União irrigou estados e municípios com recursos diretos ou financiamentos favorecidos do BNDES. Cabe mencionar ainda a presença de grandes corporações nacionais e estrangeiras na maioria dos contratos públicos, expressando a constituição de verdadeiros cartéis estruturados em torno da FIFA e do COI.

Além do cenário político, que abordamos mais detalhadamente no capítulo anterior, é importante compreender a lógica e a justificativa doutrinária que permeiam o uso das PPPs como instrumento na gestão pelo Estado no contexto jurídico brasileiro. Para isso, analisamos um

artigo²⁰ do administrativista brasileiro Diogo de Figueiredo, sobre as mutações dos serviços públicos desde antes da Segunda Guerra Mundial até os dias atuais.

Segundo o autor, a partir de uma análise da Carta da Comunidade Europeia de Direitos Fundamentais (2001), cujo conteúdo menciona o direito amplo a serviços de interesse econômico geral, é possível começar a esboçar sobre o que sejam serviços públicos em um contexto de Estado que já não seria mais o do bem-estar social (Welfare), nem o neoliberal e nem o socialista.

A noção histórica de serviço público começou na França, na Escola de Serviço Público, baseada na ideia de solidariedade social e disseminando a necessidade de um regime estatal. No entanto, na segunda década do século XX na Europa, surgiu a concepção de que o Estado não precisava mais ser o mandatário de todos os serviços públicos, alguns poderiam ser explorados pela iniciativa privada a fim de que fossem mais eficientes e menos burocratizadas as atividades predominantemente econômicas.

Essa ideia aparece como crítica das condições político-econômicas de um fenômeno ocorrido entre a primeira guerra e o final da segunda guerra mundial quando os Estados passaram a desenvolver atividades industriais de cunho mais empresarial (o estado de comportava como particular), a fim de financiar as políticas de prestação de serviços e também suas políticas de segurança e poder bélico. Houve uma retração geral da iniciativa privada naqueles setores que foram à época considerados, por tais motivos, como “estratégicos”, acarretando a incontrolada multiplicação dos tributos e a vertiginosa elevação da participação do Estado no produto nacional, o que incluía a deflagração de um movimento de substituição das empresas privadas, que operavam em diversos tipos de atividades, por empresas do Estado, na qualidade de prestadoras de serviços públicos. Este momento histórico marcaria a passagem do Estado concorrente para o Estado monopolista.

Dessa forma, com o final da segunda guerra, houve o momento da reversão das tendências estatizantes, de se recompor a afetada autonomia da sociedade e de recuperar a desgastada dignidade da pessoa humana. Essa “renovada visão democrática do mundo” se cristalizaria nas novas Constituições desses dois países derrotados – a Itália, em 1948, e a Alemanha, em 1949, –

²⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações nos serviços públicos. **Revista de Eletrônica de Direito Econômico**, Salvador, n. 1, fev./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-1-FEVEREIRO-2005-DIOGO-NETO.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

e se desdobraria como uma onda mundial de democratizações a afogar ditaduras e autocracias de toda ordem, em um vertiginoso processo que encontrou seu clímax épico com o colapso da União Soviética, marcado pelo símbolo da queda do muro de Berlim (MOREIRA NETO, 2015, p.4).

Ainda, entre as várias consequências da nova ordem democrática, destaca-se o surgimento da ideia-força da privatização, que, embora possa significar muitas coisas, como, por exemplo: transferir uma função estatal à sociedade (desestatização e deslegalização); adotar fórmulas organizativas e de gestão privadas; retirar certas atividades administrativas dos rigores do direito público; desregular atividades demasiadamente sujeitas a regras de procedimento, a limitações e a condicionamentos (liberação e desregulamentação); e ainda o constituir parcerias público-privadas para a execução de certas atividades; teriam todas como fundo uma “reavaliação dos próprios limites do Estado ante a sociedade de nossos dias” (MOREIRA NETO, 2015, p.4).

No entanto, começou a desenvolver-se na Europa um movimento político unificador, que não somente estaria destinado a criar uma nova concepção de Estado complexo (ou de superestado), como a alterar muitos dos conceitos tradicionais do Direito Público, do Direito Constitucional e do Direito Administrativo. E que incluiria o deflagrar de uma nova crise do conceito de serviços públicos. Na berlinda das discussões, duas grandes categorias de institutos: os que conformam os fundamentos substantivos do Direito Administrativo (o interesse público e o próprio conceito da disciplina) e os que confirmam os instrumentos de ação da Administração Pública (a ampliação das opções administrativas, o ato administrativo e o pacto administrativo).

Ocorreu assim, a mudança no conceito de interesse público, que segundo a doutrina clássica era estabelecido por uma situação descrita pelo legislador, da qual resultaria a titularidade absoluta do Estado e sua causa jurídica suficiente para agir, bem como a legitimidade de sua ação enquanto administrador. O que restou deste conceito foi, porém, apenas a necessidade de expressão legislativa, porque hoje em dia, nem é o Estado o titular absoluto do interesse público, nem sua mera existência será sempre suficiente para que a Administração atue e nem, tampouco, o bastante para legitimar sua atuação.

Cabe salientar também, a distinção entre o interesse público primário, atinente às necessidades da sociedade, do interesse público secundário, que é o reconhecido ao Estado para atendimento de suas próprias necessidades enquanto instituição. À sociedade, como um todo, ou por seus membros, se reserva a co-titularidade dos interesses públicos que lhe são afetos, de modo que lhe seja possível prosseguir-los autonomamente, fiscalizar o Estado, seu co-titular por

outorga, e estar pronta a contestar sempre como ele os conduz, operando pelos instrumentos de participação dispostos pelo Direito Constitucional.

Não seria validamente possível referir-se a um princípio de supremacia do interesse público, muito menos erigi-lo a característica diferenciadora do Direito Administrativo, portanto, pois os interesses que devem prevalecer em qualquer Direito Público de países civilizados são, antes e acima de tudo, os afetos às pessoas, que, não por outro motivo, se encontram expressos nas declarações de princípios fundamentais das Constituições – e hoje, também de tratados comunitários - que lhes atribuem hierarquias positiva e axiológica subordinantes da ação administrativa do Estado.

O Direito Administrativo deixa de ser como o foi no passado, apenas um Direito do Estado enquanto administrador, para tornar-se um Direito Público das relações introversas e extroversas da Administração Pública, que não rege somente as relações internas entre os entes e os órgãos da Administração (*administração introversa*), como e principalmente, as relações externas da Administração em face dos administrados (*administração extroversa*), com submissão aos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica. Sob esta perspectiva, o administrativista defende que a disciplina perdeu seu primitivo caráter imperial, quicá autoritário, com o qual se caracterizava como uma ordem que excepciona o Direito Privado, recebido como herança liberal do berço francês, para transformar-se, no curso de duzentos anos de existência, em um Direito Comum das relações públicas.

No Direito Administrativo, portanto, partindo da simples técnica da vinculação – em que não poderia existir mais que uma decisão válida - logicamente se passa à possibilidade de formular alternativamente duas decisões alternativas, que possam ser ambas teoricamente válidas – embora apenas uma possa hipoteticamente ser a válida – para, em continuação, se abrir uma terceira possibilidade, bem mais ampla, que é a de selecionar discricionariamente entre várias opções aquela que seja a mais oportuna e conveniente – neste caso, podendo todas elas ser, em tese, perfeitamente válidas, e, finalmente, já se vai estendendo uma quarta possibilidade, que é a mais recente, que abre ao administrador público todo um campo de decisões, normativas ou executivas, que poderão ser tomadas dentro de um *marco legal* de competências delegadas.

Ao cabo dessas sucessivas etapas de ampliação do espaço decisório da Administração, a atividade administrativa teria se revitalizado para enfrentar com eficiência à complexidade

crecentes das questões administrativas na vida contemporânea, que apresentam demandas de decisões tecnicamente adequadas, a serem tomadas com celeridade, como ocorre justamente com os serviços públicos e, particularmente, naqueles que, por isso, ficaram submetidos a entidades reguladoras independentes. Todo esse processo, no entanto, estaria acompanhado do correspondente aperfeiçoamento de seus controles administrativos e judiciais.

Dessa forma, na transição de um Estado prestador para um Estado regulador, a teoria dos atos administrativos foi se modificando a partir do ato vinculado para o ato discricionário, com as mudanças e a complexidade da sociedade, o Estado teria passado a necessitar delegar serviços a fim de dar conta das demandas técnicas e de celeridade apresentadas para os serviços públicos (MOREIRA NETO, 2015, p.10).

Sobre a intitulada expansão do pacto administrativo, o autor afirma como inevitável consequência o retorno da sociedade à cena política:

graças ao progresso da democracia, bem como à cena econômica, com o ressurgimento do capitalismo, os canais da participação e da consensualidade se alargaram para permitir uma apreciável reutilização e reforço de todas as modalidades de pactos existentes no Direito, voltados a estreitar os laços de atuação negociada entre Estado e sociedade e, sobretudo, com a introdução de novas modalidades de coordenação de ações entre ambos esses protagonistas da política. Assim é que as modalidades tradicionais, na forma de acordos contratuais, como, aqui em destaque, a concessão de serviços públicos, se foram aperfeiçoando em suas regras e cláusulas e, em diversos ordenamentos (MOREIRA NETO, 2005, p.10).

Segundo esse raciocínio, as modalidades de parcerias público-privadas seriam as mais recentes e adequadas à realização de serviços públicos, em que grandes aportes de capitais e de tecnologia demandam, conseqüentemente, formas mais atrativas e seguras para os investidores nacionais e estrangeiros. A influência norte-americana na Europa depois da Segunda Guerra Mundial, refletindo um modelo liberal, democrático e predominantemente regulatório, no qual o Estado não mais é o prestador dos serviços, limitando-se a estabelecer as regras para que o setor privado execute os *publicutilities*, se fez presente em várias legislações de importantes países do Velho Mundo e, desde estes modelos, nos da América Latina.

Faz-se destaque, inclusive, ao suporte filosófico das transformações do setor trazido pelo autor, em que seu processo de unificação política está embasado no princípio de subsidiariedade, que tem origens remotas nas escolas aristotélicas tomista e daí passou a servir de fundamento à doutrina social da Igreja Católica, mas que, saindo das propostas filosóficas, ingressou no Direito Constitucional a partir dos estudos empreendidos sobre as peculiaridades subsidiárias da

organização política Suíça e finalmente, mais recentemente, em 1992, com sua explícita adoção no Tratado de Maastricht.

Comosupor te econômico é apresentado o fenômeno da privatização como um movimento de redução do tamanho do aparato do Estado e também de seu poder *vis-à-vis* à sociedade; processo que se executa universalmente desde os anos oitenta do século passado, e que, em termos de serviços públicos ou apenas dirigidos ao público, exige que o Poder Público, em lugar de executar, ele próprio, certas tarefas, transfira sua execução a particulares, sob certas regras, ou simplesmente autorize que os particulares assumam a prestação de bens e de serviços considerados de interesse geral, reservando-se apenas para regulá-los (MOREIRA NETO, 2005, p.12).

Acompanhando a mesma linha teórica, e citando também o jurista Alexandre Aragão, Marcos Kallil discorre em sua dissertação, no capítulo intitulado a “horizontalização das relações entre a Administração Pública e os parceiros privados: o novo papel do consenso no Direito Administrativo”²¹, que as PPPs estão inseridas numa proposta de administração consensual, com a busca da participação por meio da prática do consensualismo e da negociação, e como meio de tornar eficiente o atendimento ao interesse público. Utiliza-se o argumento do princípio democrático (do Art. 1º da CR/88) para dar legitimidade ao setor privado para participar das ações estatais, afinal seria legítimo destinatário das ações do Estado.

Concluem, assim como outros administrativistas, que o modelo de desenvolvimento econômico baseado na realização de parcerias entre o Estado e a iniciativa privada estaria legitimado pela plena realização do consenso entre o Estado e a sociedade, e guiado pelo princípio democrático. No entanto, há um levantamento realizado por movimentos sociais que contabiliza durante a implementação das obras de preparação para os megaeventos esportivos a remoção de mais de 200 mil pessoas²² - sem o devido respeito aos direitos à informação, à moradia e à cidade – o que demonstra importante investigar essa noção de consenso e de participação trazida pelo discurso dos autores que acabamos de analisar. Afinal, onde estaria o consenso e a

²¹ Disponível em: <<http://portal.estacio.br/media/4120769/marcus%20kallil.pdf>> Acesso em: 21 nov. 2013.

²² Número apresentado pelo dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil, da Articulação dos Comitês Populares da Copa (ANCOP). Disponível em: <http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=198:dossi%C3%AA-nacional-de-viola%C3%A7%C3%B5es-de-direitos-humanos> Acesso em: 21 nov. 2013.

participação da camada da sociedade que é diretamente atingida em suas vidas e em suas moradias por esses projetos?

Alguns autores - dentre os brasileiros o principal é Carlos Vainer - discorrem sobre o conceito de “cidade de exceção”, cuja origem está no conceito de “estado de exceção” do filósofo italiano Giorgio Agamben, que se estabelece na gestão das transformações urbanas para a preparação dos megaeventos que serão recepcionados. Haveria com a justificativa da urgência e da atração de investimentos a “queima de etapas” na implementação das obras, justamente as que garantiriam a participação da população local atingida. E isso leva a uma série de violações de direitos humanos, como à moradia e à cidade.

Segundo Vainer (2000, p. 89), em resposta a uma proposta meramente administrativa, que investe de novos significados os próprios conceitos de cidade, de poder público e de governo da cidade,

[...] numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados.

A cidade como empresa, operada pela lógica do empreendedorismo urbano, precisa ser pragmática e ágil, não havendo aí, portanto, tempo nem condições para as reflexões políticas (Vainer, 2000). Em um projeto onde o espaço público é reduzido de forma tão radical, apenas o consenso seria capaz de criar as condições para a sua plena legitimação. A *polis*, no sentido concebido como o local do encontro e do conflito, do dissenso e da negociação democrática, enfim, como espaço da política, sucumbe cedendo espaço para a *city*, *locus* do negócio e do consenso, cuja construção dependeria, conforme advogado por seus idealizadores, da consciência de crise e do patriotismo de cidade (OLIVEIRA, 2011).

Dentre os estudiosos que observam a sociedade capitalista a partir de uma perspectiva crítica, a percepção do caráter autoritário do consenso acionado pelas táticas competitivas oferecidas como resposta à leitura neoliberal do fenômeno da globalização, não se apresenta como novidade. Swyngedouw (2010; apud OLIVEIRA, 2011) fala de *governance-beyond-the-State* ou *zero-groundofpolitics*, para descrever tal condição. Žižek (1998; apud OLIVEIRA, 2011) utiliza a expressão *pospolitics* numa referência específica à forma de autoritarismo associada ao

consenso neoliberal. Na mesma linha de pensamento, Rancière (1995; apud OLIVEIRA, 2011) defende a relevância da luta política pelo direito de participar do debate, de ser ouvido e reconhecido como interlocutor para além da luta por suas demandas específicas.

De acordo com Oliveira (2011, p.4), embora sob ponto de vistas diferentes, o que existe em comum a todos esses autores é a ideia que enfatiza o caráter autoritário do consenso propugnado pelo pensamento neoliberal. O que se apresenta como novo no debate contemporâneo, e que se busca aqui explorar, é a convergência entre as práticas neoliberais de planejamento urbano e os processos de produção do “espetáculo esportivo, que, dada a urgência imposta pelo rígido cronograma e a possibilidade de criação de institucionalidades próprias e formas particulares de exercício do poder, parece oferecer a arena e o contexto no qual o caráter autoritário neoliberal encontra as condições perfeitas para o seu mais sofisticado grau de realização”.

Vainer (2000; apud OLIVEIRA, 2011) também deixa claro a essência seletiva do planejamento neoliberal quando identifica no argumento teórico dos principais defensores desse modelo a referência à institucionalização de diferentes tipos de cidadãos e diferentes tipos de intervenção para processo de elaboração e execução das estratégias, e quando pontua, ao relatar as metodologias e modalidades de organização da participação da sociedade durante a elaboração de seu primeiro Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, a enorme assimetria em favor dos empresários e associações patronais, na correlação de forças para as tomadas de decisão (Vainer, 2000; apud OLIVEIRA, 2011).

O autor (Vainer, 2000; apud OLIVEIRA, 2011) identifica ainda, no discurso dos principais defensores do modelo de planejamento estratégico, dois elementos apontados como essenciais na construção política do projeto ideológico capaz de produzir o consenso: a consciência de crise e o patriotismo de cidade. A consciência de crise é o fator que cria as condições para a trégua nos conflitos internos em nome do desafio maior posto pela necessidade de sua superação, que passaria obrigatoriamente pela união da coletividade com vistas ao enfrentamento de um inimigo externo. Tendo em conta a possível efemeridade do sentimento de crise, a promoção do patriotismo cívico – que apresenta como inimigos da competitividade ou da vitória todos os que ousam ameaçar o consenso através da crítica ou da discordância – passaria a ser o elemento criador das condições para a sua manutenção em bases mais consistentes e duradouras.

Portanto, para Oliveira (2011, p.10), a atração de megaeventos esportivos parece constituir, a arena e o contexto, em torno do qual se conseguiu consolidar essa coalizão dominante, aparentemente consistente, capaz de reorganizar as estruturas de poder e conduzir tal projeto conferindo-lhe a legitimação necessária à sua concretização.

Ademais, como vimos, é possível afirmar que esse processo, embora adote como palco a escala da cidade, envolve um sistema de articulação transescalar de forças, interesses e ações (OLIVEIRA, 2010; apud OLIVEIRA, 2011), na construção do consenso em torno do discurso de “vocação” da cidade para os megaeventos esportivos. A expressão: “é necessário para honrar os nossos compromissos de candidatura”, parece mágica. Dentro do discurso dominante ela ganha, literalmente, “força-de-lei” (OLIVEIRA, 2011, p.10).

Assim, não obstante as origens do “sonho olímpico” carioca estejam diretamente ancoradas na ideia do empreendedorismo urbano a partir da escala da local, o desfecho supostamente vitorioso desse processo, com a conquista das Olimpíadas de 2016, só se tornou possível através de uma conjunção de condições estruturais favoráveis com a ação combinada de diferentes agentes, públicos e privados, atuando em coalizões de interesses, articulados em todas as escalas da esfera nacional, em uma manobra que envolveu também uma forte articulação internacional.

Segundo Mariana Fix (2000), para seus defensores as operações envolvendo parcerias entre o poder público e a iniciativa privada são um instrumento avançado, pois: 1) Viabilizam grandes obras, apesar das restrições orçamentárias, compatibilizando adensamento e capacidade da infraestrutura em determinado perímetro; 2) Permitem que os beneficiários de uma obra paguem seus custos, liberando os recursos públicos para aplicação em investimentos prioritários; 3) Possibilitam a recuperação da chamada “mais-valia urbana”, capturando parte da valorização decorrente de um investimento público para que esta não seja apropriada unicamente pelos proprietários e promotores imobiliários.

No Estatuto da Cidade, que entrou em vigor em 2001 e regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição de 1988, as operações urbanas consorciadas (OUC), que pressupõem parcerias entre a iniciativa privada e o poder público para serem consolidadas, estão previstas juntamente com instrumentos considerados importantes do ponto de vista da reforma urbana: edificação compulsória IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, etc. Este instrumento foi utilizado recentemente na cidade do Rio de Janeiro no projeto de

revitalização da zona portuária (Porto Maravilha), a primeira grande parceria público privada realizada em âmbito municipal e que tem estreitas ligações com os Jogos Olímpicos, apesar de não ter sido apresentada no dossiê da candidatura da cidade como legado.

No entanto, esse instrumento das operações urbanas vem sendo usado em prol do modelo "estratégico-empresarial" de governança urbana, no lugar de promover decisões democráticas. Ao invés de desonerar o Estado, tem gerado altos gastos estatais e uma má distribuição dos investimentos públicos no território. As PPPs tem sido o instrumento privilegiado na promoção de concentração de investimentos públicos em áreas já bastante equipadas e novas frentes de expansão imobiliária, e viabilizado o repasse de terras públicas à iniciativa privada, para que esta realize seu potencial especulativo.

A aposta do movimento da Reforma Urbana nos instrumentos do Estatuto viabilizados através das PPPs, tem demonstrado nas experiências recentes que, ao invés de permitirem uma ampla participação da sociedade civil nas políticas urbanas e de desonerar o Estado de alguns investimentos, estes instrumentos podem gerar altos gastos estatais e uma má distribuição dos investimentos públicos. Uma vez que o mercado imobiliário tem se apropriado destes instrumentos para concentrar investimentos em áreas já bastante equipadas, gerando alta especulação imobiliária, *gentrificação* e acentuando disparidades na oferta (carência) de investimentos em áreas já muito (evidenciadas) caracterizadas pela ausência de infraestrutura urbana e condições adequadas de vida.

A crítica é feita de forma bastante contundente ainda pela urbanista:

“(...)a operação urbana tem produzido inusitado consenso, capaz de unificar esquerda e direita. O Estatuto da cidade (Lei 10.257/2001) – a mais importante lei federal que trata da política urbana no Brasil – referendou as operações ao incluí-las entre as formas supostamente progressistas de tratamento da propriedade urbana, reforçando o consenso. (...)

Paradoxalmente, os mecanismos concentradores de renda foram reforçados pelo Estatuto da Cidade, que instituiu na obrigatoriedade de que os recursos obtidos sejam aplicados exclusivamente na área da operação, criando um circuito de reinvestimento em regiões já favorecidas. Assim, tenham ou não sucesso financeiro, as operações são contrárias ao desenvolvimento de políticas de distribuição de renda, democratização do acesso à terra e aos fundos públicos.” (FIX, 2000)

Dessa forma, nas experiências já realizadas restou evidente que mesmo que a operação seja bem sucedida financeiramente, o investimento inicial é público, e o reembolso, se vier, será apenas a médio ou longo prazo. Como os recursos orçamentários são escassos (aliás, era esta a

constatação inicial, que justificaria o apreço pelas parcerias), a Prefeitura concentra esforços nas operações e deixa de realizar outros investimentos.

A capacidade da máquina pública, bastante restrita, acaba comprometida com a formulação e o gerenciamento das operações, reduzindo ainda mais as possibilidades de colocar outras ações em prática. O investimento revela-se o contrário do que afirma ser: dá preferência a obras concentradoras de renda, “não prioritárias”, em detrimento de regiões menos privilegiadas da cidade. Ou seja, as restrições orçamentárias não são superadas, como se diz, mas apenas dribladas, de modo que apenas alguns setores continuem resolvendo seus problemas de financiamento.

Mesmo com todos os avanços previstos no Estatuto da Cidade, resta clara uma evidente deturpação dos instrumentos da política urbana obtidos inicialmente como avanços legislativos pró “urbanismo social”, mas que acabaram sendo usados em prol do modo empreendedorista de gestão. É possível afirmar que o empresariamento das cidades não é somente a assunção de um modo estratégico-empresarial de governá-las; é também, como consequência, a instituição de parcerias público-privadas visando aumentar sua competitividade no nicho mercadológico e o repasse do território (cuja gestão já se torna um passivo para os governos) à iniciativa privada conforme suas possibilidades especulativas.

As parcerias público-privadas como forma de empreender mudanças na paisagem urbana, apesar da defesa pela maior eficiência e participação da sociedade na gestão do território, deixa de fora os interesses e os locais habitados pela população de menor renda. Mais que isso, podem acabar sendo responsáveis pelo deslocamento dos moradores com esse perfil para áreas ainda mais precárias em termos de infraestrutura. E isso vem acontecendo na cidade do Rio de Janeiro, em especial na região da Barra da Tijuca, em franca expansão como uma nova centralidade da cidade. O projeto olímpico acelerou este processo.

Neste sentido, como afirmava Milton Santos

(...) a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que estes são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais. (SANTOS, 1996, p.95)

Para exemplificar a aplicação das PPPs na gestão do desenvolvimento urbano na cidade do Rio de Janeiro, passaremos a analisar de forma mais detalhada o projeto do Parque Olímpico, trazendo informações sobre a concessionária Rio Mais e o desenvolvimento das obras. No terceiro capítulo discorreremos sobre a interferência deste tipo de projeto no direito à moradia dos habitantes de menor renda que vivem no entorno da área do Parque Olímpico e em áreas próximas, na chamada “Nova Barra”.

2.3 Parque Olímpico: o escopo do edital e do contrato de concessão administrativa, o processo licitatório e a consórcio vencedor “Rio Mais”

O Rio de Janeiro se insere no intenso processo de atração de investimentos privados a partir dos anos 90, com a adoção do planejamento estratégico no primeiro mandato do prefeito César Maia (1993-1996). Já nesta época, na subprefeitura da Barra da Tijuca, o jovem Eduardo Paes (atual prefeito da cidade) assume uma violenta política de imposição de uma dita legalidade e promove remoções de comunidades em parceria e com o patrocínio de empresários e grandes proprietários de terra da Barra, os mesmos que são acusados de compra de terras griladas no imbróglia fundiário da região. Empresas do setor de construção civil e imobiliário se tornariam desde então cada vez mais influentes nas eleições municipais do Rio de Janeiro.

Até finalmente ser uma candidatura vitoriosa, foi a quarta vez que o Brasil entrou na disputa para receber as Olimpíadas, em três delas a sede seria o Rio de Janeiro, e em uma delas Brasília. Nas propostas anteriores, o Rio apresentou a área da Ilha do Fundão (2004) e a área portuária (2012). Na proposta vencedora, o principal centro dos jogos será uma área de 1,18 milhão de metros quadrados (equivalente à área do bairro do Leme), em Jacarepaguá, área de expansão da Barra da Tijuca.

A orientação para uma cidade voltada ao turismo já estava presente no documento e na candidatura do Rio para sediar as Olimpíadas de 2004, no bojo do sucesso dos Jogos Olímpicos de Barcelona, em 1992. Houve um esforço intenso para propagar o caso de Barcelona como um modelo a ser seguido. O geógrafo e urbanista Jordi Borja, que foi vice-prefeito de Barcelona durante todo o período de candidatura e preparação para os Jogos Olímpicos de 1992, foi

contratado pela Prefeitura do Rio como consultor na criação do plano estratégico de 1993 e da primeira candidatura do Rio às Olimpíadas de 2004. Em 2011, o prefeito Eduardo Paes assinou um acordo de cooperação entre as cidades visando as Olimpíadas de 2016. De fato, os grandes eventos esportivos e sua ampla exposição internacional afirmariam o Rio de Janeiro como uma cidade turística na divisão internacional do consumo.

Cabe destacar então, o projeto de construção do Parque Olímpico para sediar as competições dos Jogos Olímpicos de 2016 em grande extensão de terra pública que antes era ocupada pelo Autódromo de Jacarepaguá. O empreendimento será feito em regime de Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade de concessão administrativa, com prazo de vigência de 15 anos. A licitação foi vencida pelo consórcio denominado Rio Mais, formado por Odebrecht Infraestrutura e as construtoras Carvalho Hosken e Andrade Gutierrez. Estão no escopo da PPP toda a infraestrutura do Parque e sua manutenção por 15 anos, a infraestrutura da Vila dos Atletas, a construção de um hotel, do Centro Internacional de Transmissão (IBC), do Centro Principal de Mídia (MPC) e de três pavilhões esportivos.



Fonte: <http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/parque-olimpico/>

Sobre a sua localização na chamada “Nova Barra”, o Parque Olímpico serve como um incentivo público à ocupação do bairro que, segundo o Plano Diretor do Rio de Janeiro, está em Macrozona de Ocupação Condicionada, onde o aporte de recursos privados em infraestrutura é condição para a ocupação, sem que haja contrapartidas públicas. No entanto, a remuneração (contrapartidas) pelo poder público na PPP do Parque Olímpico, vai de encontro a esta premissa. A região da avenida Abelardo Bueno, onde se situa o Parque Olímpico, é a aposta do mercado imobiliário e da Prefeitura do Rio para atrair empresas globais com empreendimentos comerciais de ponta no local onde seria o Centro Metropolitano, segundo o Plano Lúcio Costa. Uma pequena parcela da área ao lado de onde está sendo construído o Parque Olímpico está ocupada pela comunidade Vila Autódromo, regularizada na década de 1990 através de títulos de Concessão de Direito Real de Uso.

O consórcio foi contratado pela Prefeitura da cidade sob o argumento de desoneração dos cofres públicos, no entanto há uma série de evidências no contrato de que a maior parte dos investimentos na efetivação do empreendimento serão públicos, com lucros aferidos pela iniciativa privada. A referida concessão se enquadra na modalidade de concessão administrativa, com previsão na Lei Federal nº 11.079/2004. A licitação para a concessão da PPP foi disputada apenas pelo Consórcio Rio Mais.

A equação financeira da PPP engloba a transferência de terras públicas subvalorizadas para o consórcio, repasses mensais para remuneração de serviços prestados, e investimentos em infraestrutura para a Vila dos Atletas, que servirá aos Jogos Olímpicos, e depois será comercializada pelo proprietário das terras repassadas pelo poder público municipal. A área do Parque Olímpico que será repassada ao consórcio corresponde a 75% do total, de uma área pública de cerca 800 mil m² do antigo Autódromo de Jacarepaguá, e que após os jogos dará lugar a lojas, hotéis e torres residenciais de alto padrão. A transferência das terras para a iniciativa privada especificamente no caso do Parque Olímpico está prevista na Lei Complementar n.º 108/2010, que autorizou a alienação dos terrenos previstos como contrapartida imobiliária.

O Parque Olímpico receberá 15 (quinze) modalidades olímpicas e 9 (nove) paralímpicas. Serão construídas instalações temporárias para a disputa de algumas competições como uma arena de handebol; um centro de esportes aquáticos; duas quadras secundárias de tênis e seis quadras de aquecimento de tênis. Dentre as instalações permanentes estão um novo velódromo; uma quadra principal de tênis; sete quadras secundárias de tênis; o Centro Principal de Mídia (CPM); o Centro Internacional de Transmissão (IBC) e um hotel²³. O Velódromo, construído na mesma área para os Jogos Pan-americanos (2007), que segundo o Prefeito Eduardo Paes seria utilizado também para as olimpíadas, foi desmontado.

Para a construção da infraestrutura e parte das instalações, a prefeitura realizou a concessão administrativa na modalidade Parceria Público-Privada, com prazo de vigência de 15 anos. A única proposta apresentada, e portanto vencedora, foi a do Consórcio Rio Mais. A CarvalhoHosken, uma das três componentes do consórcio, é também a principal proprietária de

²³ Nos termos do item 8.10 do edital de licitação, a concessionária irá construir por sua conta um Hotel e o Centro de Mídia, que depois dos jogos serão por ela explorados comercialmente.

terras no entorno do Parque Olímpico (com histórico de grilagem mencionado no item anterior deste capítulo), portanto, principal beneficiária da valorização imobiliária gerada pelas obras.

Apesar do discurso de que a PPP do Parque Olímpico garante a realização das obras com recursos privados, todas as obras e serviços estão sendo custeados com recursos públicos. A Rio Mais recebe uma contraprestação mensal, totalizando R\$265 milhões, e outros R\$250 milhões pela conclusão de etapas. Recebe ainda terras públicas, vinculadas também à conclusão de etapas, no valor de R\$850 milhões. Há indícios de que as terras públicas que compõem a contrapartida imobiliária são subvalorizadas na operação, garantindo assim, às construtoras, também um ganho imobiliário baseado nos investimentos públicos. O total estimado da operação é de R\$1,4 bilhões (um bilhão e quatrocentos milhões de reais). O Governo Federal ainda entra com R\$182,7 milhões (cento e oitenta e dois milhões e setecentos mil reais) para a construção de arenas com recursos do PAC.

O Parque Olímpico está sendo realizado ainda sem Estudo de Impacto Ambiental, apesar da legislação federal e estadual, considerando o porte do empreendimento, e a intervenção em Áreas de Preservação Permanente da Lagoa de Jacarepaguá, exigirem Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental. O Plano Diretor do Rio de Janeiro determina ainda a necessidade de Estudo de Impacto de Vizinhança, e o Decreto 30.379, assinado pelo Prefeito Eduardo Paes no primeiro dia de seu mandato, estabeleceu em seu artigo 15 que o município “deverá observar os requisitos exigidos pelo Comitê Olímpico Internacional relacionados à estratégia ambiental e sustentável dos Jogos Rio 2016, bem como aplicar as normas, leis e protocolos internacionais vigentes, dos quais o Brasil seja signatário, relacionados à responsabilidade e à proteção ao meio ambiente”, condicionando a implantação das instalações dos Jogos Rio 2016 e atividades a ele vinculadas “à prévia elaboração de estudo de impacto ambiental, relatório de impacto ambiental e impacto ocupacional”.

O referido estudo, caso tenha sido realizado, nunca foi tornado público e acessível, o que demonstra que caso tenha sido realizado não cumpriu as exigências legais de realização de audiências públicas. Um pedido de informação entregue pelo Comitê Popular Rio da Copa e das Olimpíadas, em mãos, ao Secretário de Meio Ambiente Carlos Muniz em agosto de 2013, não foi respondido e funcionário da Empresa Olímpica Municipal, quando indagados informalmente, afirmam não ter conhecimento de tal estudo.

Como mencionado, após os jogos 75% da área do Parque Olímpico será convertida em empreendimento residencial de alto padrão privado. As áreas públicas estarão dentro dessa área. A Vila dos Atletas, em terreno adjacente, também terá a infraestrutura implantada pela concessionária “Rio Mais”. A infraestrutura servirá também aos terrenos que a circunda, de propriedade da Carvalho Hosken, um dos quais destinado ao empreendimento Ilha Pura, em parceria com a Odebrecht. A legislação da região exige do incorporador privado o investimento em infraestrutura, nos termos da lei federal de loteamentos (Lei nº 6766/79), no entanto quem está arcando com esse ônus é o poder público ao remunerar as obras do projeto do Parque Olímpico. A área também foi beneficiada por mudança de legislação, aumentando o potencial construtivo e, portanto, os ganhos imobiliários²⁴.

2.3.1 O procedimento licitatório, o edital e o contrato de concessão administrativa do Parque Olímpico: análise objetiva dos documentos

Diante do contexto apresentado, com tantas evidências de que o modelo das PPPs - e das informações preliminares sobre a PPP do Parque Olímpico - pode acabar gerando violações de direitos humanos por não considerarem o direito à participação da população pobre atingida pelo atual modelo de desenvolvimento econômico e urbano, demonstrou-se importante analisar mais cuidadosamente o arcabouço documental e jurídico que envolve a concessão administrativa do Parque Olímpico.

²⁴ Notícias sobre a aprovação do chamado “pacote olímpico”, constituído por três projetos de lei que alteram os parâmetros construtivos da área do Parque Olímpico – beneficiando a indústria imobiliária e a rede hoteleira – e que autorizam a construção do Campo de Golfe Olímpico em área antes de proteção ambiental, disponível em:

- a) <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2012/12/20/camara-dos-veredores-aprova-construcao-de-campo-de-golfe-em-apa/>
- b) <http://oglobo.globo.com/rio/paes-decide-vetar-integralmente-alteracoes-no-pacote-olimpico-7117513>
- c) <http://revistahoteis.com.br/materias/12-Mercado/569-Pacote-Olimpico-e-sancionado-beneficiando-hotelaria-do-Rio-de-Janeiro>

Preliminarmente, cabe mencionar que os arranjos institucionais e legislativos relacionados à recepção dos jogos olímpicos pelo Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, envolvem uma complexa equação de leis, decretos, pactos e documentos. Tanto em âmbito federal, como em âmbito municipal. Uma série de leis federais e municipais foram alteradas, outras tantas promulgadas e órgãos e instituições criados com o objetivo específico de gerir as preparações necessárias para a realização das Olimpíadas. Podemos mencionar a grande articulação e novos arranjos com o Comitê Olímpico Brasileiro²⁵, a criação da Autoridade Pública Olímpica²⁶, a criação da Empresa Olímpica Municipal²⁷, a criação da Secretaria Especial de Concessões e PPPS (SECPAR)²⁸ do município, etc²⁹.

Para discorrer sobre todos esses arranjos legislativos e institucionais com detalhes, seria necessário dedicar uma intensa pesquisa especificamente sobre o tema. Portanto, foi estabelecido

²⁵ Disponível em <<http://www.cob.org.br/>> Acesso em: 21 nov. 2013.

²⁶ “O Governo federal, com a finalidade de assegurar garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, denominados Jogos Rio 2016, e de estabelecer regras especiais para a sua realização, sancionou a Lei nº 12.035, de 01 de outubro de 2009, que instituiu o chamado **Ato Olímpico**, condicionada a sua aplicação à confirmação da escolha da referida cidade pelo Comitê Olímpico Internacional. A partir dessa confirmação, os três entes da federação – União, estado e município e o Comitê Rio 2016 – estreitaram suas ações para não só favorecer condições para esta realização como propiciar um legado após a realização do evento. Para atingir este intento, ficou clara a necessidade de uma governança eficiente que coordenasse a integração dos atores e assim evitasse a ocorrência de riscos ao sucesso do evento. O ambiente de colaboração entre vários parceiros e a multiplicidade de temas exigiria uma estrutura ágil e matricial. Com a Lei Federal nº 12.396, de 21 de março de 2011, a Lei estadual nº 5.949 e a Lei municipal nº 5.260, ambas de 13 de abril de 2011, foi ratificado o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, com a finalidade de constituir, sob a forma de autarquia em regime especial, a Autoridade Pública Olímpica – APO e, ratificaram o Protocolo de Intenções nos termos da Cláusula Vigésima Oitava do Contrato de Consórcio Público.” Disponíveis em: <<http://www.apo.gov.br/>> Acesso em: 21 nov. 2013.

²⁷ “A Empresa Olímpica Municipal (EOM) é uma empresa pública de capital fechado, constituída sob a forma de S.A. Foi criada pela Lei 5.272 - regulamentada pelo Decreto 34.045 - ambos de Junho de 2011. A EOM é vinculada ao gabinete do Prefeito e sua duração foi estabelecida até dezembro de 2016. Tem como atribuição coordenar a execução das atividades e projetos municipais relacionados à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Além disso, funciona como ponto de contato e de integração entre a Prefeitura, os governos estadual e federal, e os diferentes agentes nacionais e internacionais envolvidos no processo de preparação da cidade para a realização destes eventos esportivos.” Disponíveis em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/eom>> Acesso em: 21 nov. 2013.

²⁸ O decreto municipal n.º 39042/2014 delega competências especiais à SECPAR. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/47034Dec%2039042_2014.pdf> Acesso em: 21 nov. 2013.

²⁹ Além dos arranjos em âmbito nacional visando a realização dos Jogos Olímpicos de 2016, há todo um histórico de evolução do Movimento Olímpico e a passagem da realização dos jogos em âmbito amador para o âmbito comercial, culminando nas estratégias e alianças atuais. Um artigo da Nelma Gusmão de Oliveira no livro “Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas”, intitulado “Jogo Espetáculo, jogo negócio” menciona este histórico e essas associações empresariais e de marketing, tanto no caso do COI como no caso da FIFA.

como um dos objetivos principais deste trabalho a análise do edital, do processo licitatório e do contrato de concessão assinado com o consórcio “Rio Mais”. Iniciou-se, assim, uma busca das versões definitivas destes documentos e de outros que pudessem evidenciar mais detalhadamente o processo de estabelecimento de critérios para a concessão e de escolha do consórcio vencedor.

No entanto, apesar de se tratarem de procedimentos públicos e da vigência da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n.º 12.527/2011), não foi fácil ter acesso aos documentos relacionados ao Parque Olímpico. Inicialmente peticionamos a Empresa Olímpica Municipal com base na lei mencionada e justificando a necessidade de instrução da presente pesquisa, a resposta ao pleito foi de que esses documentos só estariam disponíveis na Secretaria da Casa Civil (Subsecretaria de Assuntos Estratégicos, Concessão de Serviços Públicos e PPPs), que por sua vez informou que atualmente o processo administrativo relativo à presente concessão estava vinculado a uma nova secretaria, chamada de Secretaria Especial de Concessões e PPPs (SECPAR), criada especificamente para gerir os processos envolvendo PPPs municipais.

Após instruções recebidas por esses órgãos e a tentativa de alguns contatos com o serviço específico da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro de acesso à informações e documentos, o “Portal 1746”, cuja descrição institucional é ser um canal de diálogo em a prefeitura e os cidadãos, mas que não responderam à demanda apresentada por esta pesquisa, peticionamos o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ), responsável por analisar preliminarmente e vistoriar as contas e as obras relativas ao processo licitatório do Parque Olímpico, nos termos do Art.113 da Lei 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública. Esta lei é aplicada complementarmente nos PPPs autorizadas pela Lei 11.079/2004.

Art.113 da Lei 8.666/93: O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

Finalmente, no TCM/RJ nosso pleito foi atendido e tivemos acesso aos processos relativos ao procedimento licitatório do Parque Olímpico, o que acabou sendo ainda mais instrutivos, pois assim, além dos pareceres administrativos, tivemos acesso aos relatórios e votos

dos relatores dos procedimentos internos do TCM/RJ. São esses documentos que passaremos a analisar a seguir.

Neste sentido, o relato do processo de tentativa de acesso aos documentos foi relatado tão especificamente, pois podemos fazer uma associação à falta de informação prestada aos moradores atingidos por essas obras, padrão sobre o qual discorreremos mais especificamente no próximo capítulo, com a falta de informação prestada à sociedade como um todo, inclusive à comunidade acadêmica.

A partir então do acesso aos processos no TCM/RJ, foram analisados documentos relativos a dois processos: o processo administrativo n. 001/00001685/2011, que teve origem na Secretaria Municipal da Casa Civil (CVL) e que visava a abertura do procedimento de concorrência licitatória, este processo deu origem também ao processo do TCM para análise prévia dos documentos e cujo objetivo era a dar o aval ao início da licitação do Parque Olímpico (processo n. 40/7015/2011 do TCM/RJ). Por sua vez, o processo principal do TCM/RJ (com uma série de apensos), de n.º040/00000679/2012, através do qual foram produzidos pareceres e votos, visava analisar a legalidade dos documentos que instruíam o processo de abertura de licitação do Parque Olímpico.

No âmbito do processo administrativo municipal, antes do envio ao TCM/RJ, as minutas do edital e do contrato, bem como os documentos e demonstrativos financeiros de viabilidade do projeto da PPP do Parque Olímpico, passaram por análise prévia de algumas secretarias municipais, nos termos do art. 8º §4º da Lei Complementar 105 de 22 de dezembro de 2009, destinada a instituir o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas (PROPAR-RIO).

Art. 8º O CGP (*Conselho Gestor de Parcerias*) elaborará, anualmente, o Plano Municipal de Parcerias Público-Privadas, que exporá os objetivos, as áreas e os serviços prioritários, definirá as ações de governo no âmbito do Programa e apresentará, justificadamente, os projetos de Parceria Público-Privada a serem licitados e contratados pelo Poder Executivo, dentro do escopo da PPP.

(...)

§ 2º A análise e aprovação de projetos de Parceria Público-Privada pelo CGP dependerão de manifestação, prévia e concomitante, em prazo definido pelo CGP, da **Secretaria de Fazenda Municipal, da Secretaria Municipal da Casa Civil, da Controladoria Geral do Município e da Procuradoria-Geral do Município**, mediante o encaminhamento por ato do titular do órgão ou entidade interessados, de cópias do processo administrativo instaurado, instruído com o estudo técnico de que trata o art. 10 desta Lei Complementar, a proposta de edital de licitação e o respectivo contrato, após a realização de consulta pública, na forma do regulamento (grifo nosso)

Dessa forma, passaremos a discorrer sobre alguns os principais pontos que emergiram da análise das centenas de páginas de documentos aos quais tivemos acesso através do TCM, os principais que estão disponíveis em anexo a este trabalho são os pareceres prévios das secretarias da Casa Civil, Fazenda, Procuradoria do Município e Controladoria Geral do Município, além do estudo prévio de modelagem realizado pela iniciativa privada a pedido da prefeitura, as atas do Conselho Gestor das PPPs do município e dos relatórios, votos e vistorias produzidos no âmbito do TCM/RJ. Ainda, os conteúdos do edital de licitação e do contrato celebrado com o consórcio “Rio Mais” estarão disponíveis em um CD também em anexo a este trabalho. Iniciaremos agora a análise em ordem cronológica dos documentos, um esforço que foi feito no sentido de sistematizar os conteúdos dos processos mencionados.

Em 18 de abril de 2011 as empresas que compõem o atual consórcio vencedor peticionaram o prefeito através da Casa Civil pedindo permissão para fazer os estudos de modelagem (fls. 82/84 do processo administrativo municipal). Em resposta, o prefeito autorizou, sem caráter de exclusividade e determinou a publicação de aviso público para que outros interessados pudessem apresentar estudos com a mesma finalidade, com prazo de 8 meses (fls. 85/86). A publicação no DOM foi feita em 05 de maio de 2011.

Assim, constituindo um dos pontos mais controversos, que surge em diversos dos documentos analisados foi a elaboração do estudo de viabilidade (estudo de modelagem jurídica e econômica da PPP do Parque Olímpico) pelas empresas que compõem a atual concessionária vencedora e que será objeto de observações mais específicas nos pareceres prévios das secretarias municipais e nos relatórios do TCM/RJ (analisados abaixo)³⁰. Tivemos acesso a este estudo como um anexo documental no principal processo do TCM/RJ. Com vários anexos, ele discorre sobre vários âmbitos e sobre as principais obras do projeto, bem como orça e discorre sobre as diretrizes necessárias para sua viabilidade como uma PPP na modalidade de concessão administrativa e das contrapartidas a serem realizadas pelo poder público.

Cabe mencionar aqui, o principal conteúdo deste estudo pertinente ao tema desta pesquisa. No item relativo aos prazos da PPP (em fls. 32 do processo administrativo municipal) justifica-se a manutenção da área continuar sendo feita pela iniciativa privada após a realização

³⁰ Haveria indícios de que empresas que fizeram o estudo de viabilidade tiveram vantagem sobre as demais na licitação da PPP do Parque Olímpico, mesmo com previsão legal permitindo sua participação na concorrência.

dos jogos, para garantir a valorização imobiliária, já que os maiores lucros (retorno dos investimentos) do consórcio advirão da venda posterior dos imóveis, por isso justifica-se o prazo de 15 (quinze) anos para a concessão.

Como maior risco do projeto foi apontado o conflito fundiário envolvendo o imóvel ocupado pelo Centro Esportivo de Ultraleve (CEU), pois estaria parcialmente localizado em área objeto do projeto e prevista como contrapartida imobiliária. Faz-se alusão a duas ações judiciais questionando a titularidade do imóvel, sugerindo que há sobreposição de matrículas da União e do Município.

Sobre as necessárias garantias para a iniciativa privada de que o contrato da PPP será adimplido pelo poder público municipal, há a criação do Fundo Garantidor de PPPs (FGP) pelo Decreto 32.120/2010, que garante a constituição de um patrimônio de afetação em nome do fundo e composto pelas contraprestações imobiliárias (transferidas com cláusula resolutiva à concessionária por conclusão de etapas).

Na página 13 do estudo de modelagem (fls.37 do processo administrativo municipal), discorre-se sobre a situação fundiária da área objeto da PPP, que é composta por terrenos relativos a três matrículas no Registro Geral de Imóveis e ainda por outros lotes que não estão devidamente registrados. Os três terrenos foram transferidos do Estado para o município através do decreto 41.007/2007, mas resguardando-se as concessões de direito real de uso (CDRU) para fins de moradia com, prazos de 30 e 99 anos, e gravadas nas matrículas (145.468 e 145.469). Conclui pela necessidade de regularização da situação fundiária, abrindo matrícula para as áreas não registradas e resolvendo-se questões de sobreposição de matrículas, para que a situação não possa atrapalhar a contraprestação imobiliária.

Na parte denominada Premissas Gerais (item 5) do estudo de modelagem, faz-se menção à área do Autódromo de Jacarepaguá (5.1) e à Vila Autódromo (5.2), onde apresentam “a retirada da comunidade fundamental para o desenvolvimento do projeto”. Instrui que a área da comunidade foi declarada como área de especial interesse social para fins de regularização fundiária, mas que as casas da faixa marginal de proteção (FMP) não foram incluídas neste marco legal. Menciona ainda, que há sentença por dano ambiental em ação civil pública ajuizada pelo município, e que em primeira instância determina a desocupação da FMP, mas condicionando a reassentamento próximo. Ressalva ainda, que a remoção, portanto, só foi determinada para uma parte dos moradores e que a retirada de toda a comunidade depende da inclusão dessas famílias

no Plano Municipal de Habitação. No entanto, não faz menção às concessões de uso registradas em nome dos moradores. Em seguida, fala também sobre as demais casas que tem concessão de uso do Estado, mas que estariam em faixa de proteção ambiental e por isso não estariam salvaguardadas na lei que permite a existência de espaços de uso residencial no Autódromo.

Por sua vez, no parecer prévio de análise das edital minutas do edital e do contrato de concessão da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF), em fls. 7, pág.316 do processo administrativo municipal, assinado pela então secretária Eduarda La Roque³¹, menciona-se que a PPP do parque Olímpico não é a primeira a ser realizada em âmbito municipal, a OUC do Porto foi a primeira, mas não nos mesmos parâmetros financeiros. A PPP do Parque Olímpico será a primeira executada no limite legal de 3% da RCL (receita corrente líquida) municipal. O que torna mais complexo o cálculo de custos e benefícios. Além disso, os principais riscos seriam os itens de responsabilidade do município não totalmente orçados e da possibilidade de frustração da transferência imobiliária (risco de solicitação de reequilíbrio econômico), e ainda de solicitação de reequilíbrio econômico, em especial por solicitação de alteração do projeto por parte do COI e do COB, nos termos do art. 8º§3º, VII da LC 105/2009.

Já no parecer prévio da Procuradoria Geral do Município³², exarado em 28/11/2011, houve questionamento sobre o escopo do edital contemplar itens que aparentemente não tem ligação direta com a construção do parque olímpico, pedindo assim, esclarecimentos sobre os subitens ii e iv do item 4 do edital, quais sejam: (ii) a construção da infraestrutura da Vila Autódromo e da Vila Olímpica e Paraolímpica, e (iv) a remoção do Centro Esportivo de Ultraleve. O mesmo parecer pede esclarecimentos sobre as contraprestações imobiliárias, pois devem respeitar os quesitos do art. 232, I da LOM e o art. 33 da CC 105/2009.

Este parecer contém ainda a afirmação de que, ao contrário das concessões de serviços públicos a lei das PPPs prevê repartição dos riscos com o poder público (art. 5º, III). Nesse sentido, questiona-se o custo-benefício de alguns riscos assumidos pelo Poder Concedente no edital (nos itens 5.2.1) e no contrato (nos itens 2.4.22, 2.4.3.1 e 5.2.3) que diz respeito à resolução

³¹ Atualmente presidente do Instituto Pereira Passos e que foi mencionada no capítulo 1 deste trabalho acerca de seu discurso sobre os benefícios econômicos das UPPs.

³² Em fls.120/121 do processo administrativo municipal. Parecer Prévio PGM-CGN n.º 01/2011 assinado pelo procurador Ricardo Lopes Limongi em 28/11/11.

de eventuais concessões de uso e desocupação das áreas previstas como contrapartida, sendo responsável por todos os custos de desocupações e desapropriações (item 13.2 do contrato).

O Ilmo. Procurador municipal alerta ainda para a possibilidade de favorecimento da empresa que fizer os estudos prévios caso venha a concorrer no edital, mesmo que não haja vedação legal (art. 31 da lei 9074/95, art.11 da lei 11.079/04 e art. 21 da 8987/95).

A Controladoria Geral do Município, através de seu parecer prévio CGM n.º01/2011 de 28/11/11 (em fls.226 do processo administrativo municipal), e assinado pelo Controlador Geral do Município, Antônio Cesar Lins Cavalcanti, reafirmaram-se os itens destacados pelos outros pareceres da CVL (Secretaria Municipal da Casa Civil), SMF (Secretaria Municipal de Fazenda) e PGM (Procuradoria Geral do Município), em especial os itens da SMF sobre a possibilidade de custos adicionais não apurados no Estudo Técnico (SMF) e também quanto à avaliação do imóvel e inserção nos autos de justificção dos custos apresentados (PGM). Assim, após o saneamento dessas questões o processo poderia ser submetido ao CGP da PROPAR-Rio.

Logo em seguida, constam nos autos que no dia 30/11/2011 foram publicadas no diário oficial do município (DOM) atas da primeira e da segunda reuniões extraordinárias do CGP da PROPAR-Rio, realizadas em 25 e 28/11/2011 respectivamente, e que culminaram na aprovação do edital e da minuta de contrato, após saneamento de algumas dúvidas pelas secretarias que exalaram pareceres. Por sua vez, no dia 29 de novembro de 2011, foi promulgado pelo prefeito o decreto n.º 34.802, dispondo sobre a inclusão do projeto de implementação e manutenção do “Parque Olímpico Rio 2016” no Programa Municipal de PPPs – PROPAR-Rio, também publicado também no DO de 30 de novembro. Ainda, no DOM do mesmo dia foi publicado o primeiro aviso de licitação do parque olímpico (concorrência n.º01/2011).

Ainda no âmbito do processo administrativo municipal, há uma ata que demonstra que no 04 de novembro de 2011 houve audiência pública sobre o projeto, nos termos do art.39 da Lei 86.66/1993, no entanto o documento está incompleto. Do que está disponível sobre a atividade podemos relatar que após uma exposição sobre o projeto arquitetônico (ECON), por representante da EOM, e o escopo da PPP, pelo presidente da CDURP à época, Jorque Arraz, há registro de apenas duas perguntas: uma sobre a manutenção do CTO depois da entrega ao COB, e outra sobre os benefícios da PPP para outras regiões da cidade que não a Barra. O secretário de Habitação, Jorge Bitar, e o secretário de meio ambiente, Carlos Alberto Muniz, também estavam

resentes mas nao se manifestaram. A publicação do aviso de audiência pública no dia 04/11/11 na sede da prefeitura, foi feita no DOM de 19/10/11.

No mês de dezembro do mesmo ano a licitação foi adiada, de acordo com aviso publicado em 22/12/11 no DOM sobre a impugnação do Edital pela Confederação Brasileira de Automobilismo (CBA).

Passaremos a analisar agora, os procedimentos realizados em âmbito do TCM/RJ, nos termos do Art.113 da Lei 8.666/93, cujo processo principal tem como objetivo analisar a realização de licitação para a prestação de serviços cumulada com a execução de obras necessárias a realização dos jogos olímpicos e paraolímpicos de 2016.

O primeiro relatório da 7ª Inspeção Geral de Controle Externo do TCM (fls. 125/133 do processo do órgão de controle de contas) sobre o edital de concorrência nº 1/2011, datado de 01/02/2012, faz uma análise do edital e da minuta do contrato, resumindo informações sobre a concessão e apontando algumas irregularidades, quais sejam: 1) empresas interessadas em compor um consórcio para concorrer na licitação atenderam ao chamado publicado pelo prefeito para realizar estudos de viabilidade (nos termos do art. 21 da Lei 8987/95) e, apesar do art. 31 da Lei 9074/ 95 permitir a participação do consórcio que fez os estudos no edital, a a PGM em seu parecer prévio e agora o relatório do TCM se manifestam-se dizendo que apesar de não haver proibição legal, há indícios de que o consórcio que fez o estudo terá vantagem sobre os demais concorrentes.

Ainda discorre sobre o parecer do TCM que pede explicações sobre a estimativa dos valores que não foram devidamente demonstrados. Aponta também que as etapas das obras devem ser concluídas até dezembro/2015, isso significa que a partir de janeiro/2016 só serão devidas as prestações pecuniárias mensais.

Em fls.95, há um documento da superintendência do patrimônio municipal sobre a titularidade das áreas do PO, transferidas ao município pelo estado através do decreto 41007/2007, no entanto faz-se ressalva às concessões de uso gravadas nas matrículas respectivas (Lotes 1 e 2 do PAL 29656, matrículas 145.46/47.121 e 145.469 do 9º RGI), como condição da transferência para o município. Ainda, avaliação das terras que compõem a contraprestação imobiliária do Parque Olímpico feita pela CDURP (Porto Maravilha) em 24/04/11 e conta no processo do TCM.

O mencionado parecer da 7ª Inpetorria, seu origem ao relatório/voto n.º 130/2012, de 15/02/2012 do conselheiro relator do TCM, Ivan Moreira. Discorre não haver nos autos parâmetros para análise do valor estimado pelo concedente: 1 bilhão e 400 milhões de Reais. Diz ainda que segundo o aviso de licitação publicado em 17/01/2012 houve republicação do edital e a abertura dos envelopes ficou marcada para o dia 05/03/2012. O critério estabelecido para a escolha da concessionária, nos termos do art. 12, II 'a' da Lei 11079/2004, foi o do menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública. O terreno em questão está indicado como atualmente pertencente a região administrativa da Barra da Tijuca, principal área de competição de 15 modalidades esportivas, corresponde a uma área triangular de 1.180.000 m² tradicionalmente ocupada pelo Autódromo Internacional Nelson Piquet (Autódromo de Jacarépagua). Aduz também que a Lei Complementar 108/2010 autoriza a contraprestação imobiliária em etapas, a mesma lei desmembrou o terreno original em vários lotes. A área total foi avaliada em R\$850 milhões.

Em resposta à determinação de diligências pelo conselheiro relator para verificar as irregularidades, a 7ª Inpetoria encaminhou novo relatório contendo a resposta da PCRJ (fls.165), em 27/02/12. Houve o saneamento da publicação em jornal de grande circulação e promessa de saneamento do descumprimento do art.40 da Lei 8.666. No entanto, falta demonstrar a metodologia empregada para estabelecer os preços do edital. O cálculo do valor do estudo de modelagem da concessão, cujo pagamento ficará a cargo do consórcio ganhador foi justificado através de planilha especificando os valores.

Já a justificativa por não licitar empresa para fazer o estudo de modelagem, segundo a CVL (Casa Civil municipal) se justifica pela atipicidade do projeto, nos termos do art. 21 da lei 8987/95. Com base na especialidade do projeto e pela necessidade de celeridade, afinal as obras devem estar prontas no final de 2015. Argumenta ainda que a chamada para apresentação do estudo foi pública e qualquer outra empresa poderia ter apresentado, assim, em havendo vantagem para a empresa que apresentou o estudo, essa advém do risco assumido por efetuar o trabalho antes da oficialização do processo licitatório.

Em relação ao parecer exarado pelo técnico da inspetoria, o inspetor geral manifestou-se argumentando que o saneamento das pedências teria sido realizado nos itens anteriores. Determinou ainda, a manifestação do procurador especial do TCM/RJ sobre as questões

destacadas no parecer, Cabe destacar que a manifestação superior foi exarada manifestação no mesmo dia da assinatura do parecer, 27/02/2012.

Dessa forma, o procurador especial se manifestou pelo saneamento as questões levantadas no dia anterior e pelo arquivamento do processo, em 28/02/2012.

No dia seguinte a manifestação do procurador, o relatório/voto n.º 187/2012 de 29/02/2012 (fls.171/180) defende o conhecimento e arquivamento do edital, nos termos da manifestação do Secretário Geral da Inspetoria e do Procurador Especial, que atestaram ser possível sanar as inconsistências através de posterior implementação de Programa de Vitorias pela 2ª IG. Justifica ainda seu voto, principalmente diante da “importância e urgência que o caso requer, visto que os prazos avançam e os cronogramas de repasse financeiro do governo federal, para este tipo de situação, se esgotam”. Determinando que a Secretaria Geral de Controle Externo crie um programa geral de acompanhamento e monitoramento das obras, controlando os custos e os gastos, além dos parâmetros estabelecidos para a execução do projeto. Em decorrência de sua sustentação, o relator foi acompanhado por unanimidade pelos demais conselheiros na 13ª sessão ordinária.

Cabe destacar, que tanto o procedimento de aprovação do edital pelo CGP, quanto a manifestação pelo prosseguimento do procedimento licitatório pelo relator do processo do TCM/RJ foram feitos de forma bastante acelerada, em manifestações feitas em dias consecutivos e até no mesmo dia. No caso do CGP a aprovação da licitação foi feita através de duas reuniões extraordinárias do CGP, sem a devida especificação do saneamento das questões suscitadas nos pareceres prévios das secretarias municipais. Salienta-se ainda, que a manifestação pelo prosseguimento do processo licitatório no TCM foi feita em sessão do dia 29/02/2014, quando a abertura de envelopes de propostas na concorrência estava marcada para o dia 05/03/2012. Os argumentos da especialidade técnica e da urgência de realização do projeto olímpico permearam todo o processo de análise do edital e do procedimento licitatório. Evidenciam-se assim a gestão de excessão, apresentada no item anterior e a falta de especificidade técnica que justifica a própria realização das PPPs.

Reafirma-se que em nenhum momento nos autos analisados foram encontrados os necessários Estudos de Impacto Ambiental, apesar da previsão legal, há apenas um documento da Secretaria municipal de Meio Ambiente (SMAC) mencionando as diretrizes e condições ambientais que devem ser contempladas pelo projeto do Parque Olímpico (fls. 291 do processo

administrativo, ofício SMAC n.º 1400 de 21/11/11), além da parte do estudo de modelagem que faz análise prévia da questão.

É possível perceber também a ausência da realização de audiências públicas consistentes e com ampla participação popular, já que há apenas uma ata incompleta de audiência realizada no dia 04/11/2011, mas que não demonstra a discussão de várias questões controversas no processo como a decisão pela remoção da Vila Autódromo, a realização do estudo prévio por empresas que pretendiam participar da concorrência no processo licitatório e a própria ausência de estudo de impacto ambiental do projeto. Ainda, nota-se a ausência de manifestação do Ministério Público Estadual em todo o decorrer dos processos analisados.

Após a realização da licitação e assinatura do contrato, conforme voto do relator Ivan Moreira do TCM/RJ, a execução da PPP foi incluída no Programa de Vistorias da 1ª Inspeção de Controle Geral do TCM, com periodicidade mensal de acompanhamento das obras. Houve ainda, no âmbito da Inspeção, um importante questionamento sobre a continuidade da processo licitatório após ação de impugnação pela Associação de Moradores da Vila Autódromo.

Na 12ª sessão ordinária do TCM/RJ, de 25/02/2013, o relator do processo relativo às vistorias da execução da PPP, votou e foi acompanhado pelos demais conselheiros no sentido de realização de diligência para verificar os questionamentos que surgiram com relação a ação de impugnação do edital pela Vila Autódromo, bem como da ausência de alguns demonstrativos financeiros sobre dívidas de IPTU da Carvalho Hosken e de ações judiciais da prefeitura contra a empresa. Estes foram os últimos documentos disponíveis nas cópias dos processos do TCM/RJ. Não há, portanto, cópias dos resultados das vistorias realizadas no âmbito do Programa de Vistorias mensais estabelecido no início de 2013.

Assim a PPP do Parque Olímpico, em todas as suas etapas, a começar pela sua localização "estratégica", demonstra com clareza as características desse novo modo de fazer cidade. A obra urbana apresenta-se como prioridade absoluta, e como imprescindível para o futuro da cidade. Os ganhos privados condicionam as decisões públicas, e os direitos sociais, marcadamente os direitos à moradia e à cidade, são atropelados em nome dos negócios urbanos. O processo de licitação e implementação da parceria público-privada é marcado por um conjunto de ilegalidades e exceções consentidas, sustentados por leis e regulamentações específicas e volumosos investimentos públicos. E tudo realizado sob um discurso simbólico poderoso.

Para o mercado imobiliário, extremamente aquecido nesta região, não é benéfica a presença de comunidades pobres que desvalorizam a área, como demonstrado pela manifestação das empresas do consórcio vencedor nos estudos de viabilidade do projeto. Assim, a radical inflexão na política urbana municipal desde a década de 90 e principalmente a partir da gestão do prefeito Eduardo Paes, atingiu intensamente o cotidiano das comunidades pobres que estão estabelecidas há décadas nos traçados das obras de renovação urbana desenvolvidas em decorrência dos megaeventos.

Com o retorno dos anúncios de remoção em razão da realização dos jogos esportivos, as comunidades que já sofreram com esse problema, e outras que foram escolhidas para serem realocadas, também passaram a buscar formas de resistência e luta pelo direito à cidade e à moradia. Estas estratégias de mobilização, como a mobilização coletiva e a articulação com movimentos populares, busca de apoio jurídico da Defensoria Pública e de universidades, são alternativas buscadas hoje na perspectiva de criação de um projeto que faça frente ao modelo de cidade imposto pelo poder hegemônico. A organização comunitária atualmente começa a discutir a proposição de projetos alternativos para as obras de adaptação da cidade para os grandes empreendimentos e os megaeventos, que deem voz aos moradores e concilie o desenvolvimento urbano à sua permanência e da cultura local.

Neste sentido, no próximo capítulo abordaremos especificamente o caso da comunidade Vila Autódromo, mas mencionaremos também casos de outras comunidades pobres, que ameaçadas de remoção pelo poder público sob uma série de argumentos que mascaram os interesses imobiliários, vem lutando pela sua permanência. A remoção da Vila Autódromo foi colocada como exigência para a realização do Parque Olímpico pela prefeitura, que ameaça as cerca de 500 famílias que lá vivem.

3 O DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DOS MEGAEVENTOS: IMPACTOS DO PARQUE OLÍMPICO NAS COMUNIDADES DO ENTORNO

Como as demais regiões do Rio de Janeiro, diante da completa ausência de programas habitacionais efetivos durante as últimas décadas no país, a Barra da Tijuca possui uma série de comunidades habitadas por pessoas de menor renda que se constituíram a partir da autoconstrução. São trabalhadoras e trabalhadores da cidade, que foram adaptando suas vidas e suas casas neste contexto de ausência de políticas públicas capazes de ampliar seu acesso à cidade nos parâmetros formais de vida e de habitação. Diante das intensas transformações que a região vem vivendo ao longo dos últimos anos, no entanto, esta população está sofrendo uma série de ameaças ao seu direito de morar.

Nos capítulos anteriores discorremos sobre as parcerias público privadas como modelo de gestão da política urbana, como empreendedorismo urbano adaptado ao neodesenvolvimentismo. Apesar do discurso associado a este modelo de negócio entre o poder público e a iniciativa privada estar associado a uma melhor eficiência do Estado e a possibilidade de maior participação da sociedade no desenvolvimento urbano – o que Diogo de Figueiredo chamou de consensualismo –, no entanto, através do intenso processo de remoções forçadas que a cidade vem vivendo nos últimos anos, em especial depois que foi escolhida como sede para a realização dos dois maiores eventos esportivos do planeta, nos cabe questionar se a participação social pregada e tida como princípio diretor da política urbana em uma série de leis, está de fato alcançando as populações menos abastadas que ocupam os territórios da cidade.

As remoções forçadas em massa não são um fenômeno novo na cidade, desde a gestão do prefeito Pereira Passos no início do século, e ainda na gestão do Governador Carlos Lacerda, na década de 60, os grandes projetos de renovação urbana pelos quais a cidade passou, contaram com ostensivas políticas de deslocamento involuntário. Atualmente, com a atração da Copa do Mundo FIFA e dos Jogos Olímpicos de 2016, e com as grandes obras para adaptá-la a esses eventos, a cidade vive o mesmo fenômeno, em diversas regiões³³. A busca do consenso em torno

³³ No *ranking* do número de habitantes removidas por estas três gestões municipais estão respectivamente: Eduardo Paes, em primeiro lugar com 70 mil pessoas removidas de 2009 até os dias atuais (2014). Em segundo lugar, Carlos Lacerda, responsável pelo deslocamento forçado de 31 mil habitantes (1961-1964). Pereira Passos, por sua vez, removeu 20 mil pessoas (1902-1906).

da preparação do país e das cidades inclui deixar os conflitos para segundo plano (MARICATO, 2014, p.22). A associação das remoções forçadas com a realização dos jogos pode ser feita através de uma série de evidências além do fator histórico-temporal, assim é possível perceber no desenho da cidade que as comunidades mais ameaçadas são as localizadas nas áreas de maiores transformações que estimulam a valorização imobiliária: entornos do Maracanã, zona portuária, Ilha do Governador e zona oeste da cidade. Além disso, durante as remoções realizadas sugerem uma série de retóricas novas e diversas para justificar o processo.

Apesar das remoções não serem um fenômeno novo, o que diferencia o momento atual (gestão do prefeito Eduardo Paes) dos outros dois mencionados acima (gestões do ex-prefeito Pereira Passos e do ex-governador Carlos Lacerda) é a conquista de uma série de direitos relacionados a garantia de viver na cidade de forma digna e próxima dos serviços urbanos, através promulgação de várias de leis, da inclusão do capítulo da política urbana na constituição de 1988, do inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais constitucionais e da assinatura de tratados internacionais de direitos humanos. Isto demonstra que as remoções forçadas não deveriam ser um fenômeno atual, e traz evidências de que grandes violações de direitos vem sendo promovidas pelo próprio poder público.

Muitas vezes são utilizadas para promover essas remoções, a retórica do risco e do interesse público, mas como veremos na maioria dos casos em que de fato há risco e interesse público, há formas de conciliar as necessidade de implementação de obras urbanas com o direito à moradia da população no próprio local onde está estabelecida, o que garantiria ainda melhores condições de vida para os habitantes da cidade *in loco*. No entanto, na maioria das vezes, o que está por trás destes discursos são os interesses privados e da indústria da valorização imobiliária. A cidade é gerida como se fosse ela própria uma empresa. A lógica portanto, é a do lucro e não a da promoção de direitos.

Como vimos na análise dos documentos da PPP do Parque Olímpico, apesar dos moradores da Vila Autódromo ocuparem há décadas a área ao lado de onde será construído o projeto, e de um grande número de seus moradores terem sido titulados com CDRU para fins de moradia, as empresas que realizaram os estudos de viabilidade do empreendimento declararam como indispensável para garantir o retorno financeiro da PPP a retirada da comunidade. Este caso

é emblemático, pois além do direito à moradia em abstrato da população, houve projeto de regularização fundiária na comunidade na década de 90 e não há nenhuma motivação jurídica que justifique a sua remoção. A não ser os interesses privados das empresas que compõem o consórcio vencedor da licitação do Parque Olímpico, as mesmas que realizaram previamente o estudo de viabilidade das obras.

Diante do exposto, demonstra-se necessário discorrer sobre o direito à moradia adequada, bem como mencionar as remoções que vem sendo realizadas nos entornos do Parque Olímpico, em especial o caso da Vila Autódromo, que serve como grande referência neste processo de adaptação da cidade para os Jogos Olímpicos. E ainda, como apesar da moderna legislação protetiva do direito à moradia, as violações continuam sendo praticadas pelo poder público, mencionaremos a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, que dispõem que a conquista efetiva de direitos se dá através da luta e da resistência. Assim, algumas dessas comunidades, inclusive a Vila Autódromo, vem disputando com os interesses privados a conquista de seu direito a permanecer nas áreas onde se estabeleceram e que atualmente são alvo de intensa valorização. Muitas são as estratégias desenvolvidas, abordaremos algumas ao longo do capítulo.

3.1 O Direito à Moradia Adequada

A moradia adequada foi reconhecida como direito humano em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, tornando-se um direito humano universal aceito e aplicável em todas as partes do mundo como um dos direitos mais fundamentais para a vida das pessoas. Vários tratados internacionais, após essa data, reafirmaram que os Estados têm a obrigação de promover e proteger este direito. Hoje, já são mais de doze textos da Organização das Nações Unidas (ONU) que reconhecem o direito à moradia. Apesar disso, a efetivação desse direito ainda é um grande desafio.

O direito à moradia integra o direito a um padrão de vida adequado. Não se resume a apenas um abrigo contra as intempéries (um teto e quatro paredes), mas diz respeito ao direito de toda pessoa ter acesso a um lar para se desenvolver e uma comunidade segura para viver em paz, com dignidade e saúde física e mental. Afinal, sem uma casa não há como descansar, alimentar-

se, fazer a higiene pessoal, confraternizar, receber correspondência, conseguir um trabalho formal, enfim, satisfazer as necessidades mais básicas de forma digna. Segundo a Relatoria Especial da ONU pela Moradia Adequada,³⁴ uma habitação adequada deve incluir: segurança da posse; disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos; custo acessível; habitabilidade; não discriminação e priorização de grupos vulneráveis; localização adequada; e adequação cultural. Dessa forma, o ser humano pode se desenvolver por completo, provendo a si e à sua família a capacidade de viver de forma digna e plena.

Assim, o direito social à moradia, em suas dimensões³⁵ positiva (implementação de políticas públicas habitacionais pelo poder público) e negativa (respeito pelo poder público do direito de morar, que acarreta no princípio da não remoção), é fruto de conquistas sociais e de uma crescente proteção e valorização dos direitos humanos fundamentais na ordem jurídica internacional. Seu conteúdo pode ser extraído de vasta legislação protetiva, desde a esfera internacional, passando pela ordem jurídica nacional (Constituição da República e Leis Federais), Estadual (Constituição do Estado) e Municipal (Lei Orgânica do Município).

No âmbito do direito internacional, a moradia é considerada direito humano fundamental em diversos acordos e tratados dos quais o Brasil é signatário, tais como o Protocolo de San Salvador (Sistema Interamericano de Proteção Internacional dos Direitos Humanos) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU). Dentre outras normas e convenções internacionais, estão: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação da Mulher (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Convenção dos Trabalhadores Migrantes (1990) e a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (1989).

Marco importante na disseminação de uma nova e ampliada agenda de direitos dos

³⁴ A ONU (Organização das Nações Unidas) possui uma Relatoria Especial para o Direito à Moradia, e sua função é examinar, monitorar, aconselhar e relatar a situação do direito à moradia no mundo, promover assistência a governos e a cooperação para garantir melhores condições de moradia e estimular o diálogo com os outros órgãos da ONU e organizações internacionais com o mesmo fim. A última relatora antes da atual foi brasileira, a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik. Mais informações em: <<http://direitoamoradia.org/>>

³⁵ Ingo Sarlet define as duas dimensões do direito à moradia no seu artigo “O Direito Fundamental à Moradia: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia”. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/o-direito-fundamental-a-moradia-na-constituicao-algumas-anotacoes-a-respeito-de-seu-contexto-conteudo-e-possivel-eficacia>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

residentes urbanos internacionalmente foi a criação da Agência ONU-Habitat, em decorrência da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), que aconteceu em Vancouver, Canadá, em 1976. A partir daí, consolidou-se um novo sentido ao direito à moradia, cuja origem está na própria constituição da ONU, em 1948, mas que passou a ser considerado como a necessidade de uma “moradia adequada” – essa denominação inclui não apenas a edificação, mas também a regularização do terreno onde esteja edificada a moradia, além de acesso a infraestruturas necessárias para a vida cotidiana (SANTOS, 2013).

Importante para a construção do conteúdo do princípio da não remoção foi a edição pelo Comitê das Nações Unidas dos Comentários Gerais n. 04 e n. 07 sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que buscaram conferir conteúdo hermenêutico ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PDESC), já que um procedimento adequado aos litígios relativos à moradia, mesmo quando legítimo, não pode deixar os desalojados na condição de “sem teto”, ou em situação de vulnerabilidade com relação aos direitos humanos, devendo os Estados signatários providenciar todas as medidas necessárias para ofertar uma moradia alternativa, o reassentamento ou o acesso à terra produtiva.

Nesses Comentários Gerais do PDESC, há a indicação aos Estados signatários para que tomem “todas as medidas necessárias” para que não haja nenhuma violação ao direito de moradia adequada, em especial por meio de despejos ilegais. Enfatiza-se, ainda, a importância do devido processo legal em casos de despejo legal, principalmente pelo número de direitos fundamentais envolvidos. Desses textos, já podemos extrair conteúdo ao princípio da não remoção, pois recomendam expressamente que o despejo da população seja levado a cabo - e a remoção seja considerada uma possibilidade - como última alternativa, apenas quando não houver condições para a permanência. Mesmo assim, a remoção só pode ser efetivada depois de cumprida uma série de requisitos (participação da população na construção de uma alternativa, realocação em local próximo, etc.).

Como mencionado, no Brasil, especialmente desde a década de 1970, movimentos sociais urbanos do atualmente denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana mantêm em sua plataforma de reivindicações a defesa do direito à cidade e à moradia dos habitantes de assentamentos precários, como forma de promover um meio ambiente urbano saudável para todos os moradores da cidade (SANTOS, 2006, p.40). Assim, no âmbito nacional, as conquistas legislativas no que tange ao direito social à moradia estão associadas à luta destes movimentos,

uma vez que foram responsáveis pela inclusão do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federativa de 1988 e pela elaboração do conteúdo de leis federais relacionadas ao tema.

Atualmente, o conteúdo e a proteção do direito à moradia na ordem jurídica interna decorrem de um novo paradigma jurídico-urbanístico ^(FERNANDES, 2006, p.10) cujo principal balizador é a função socioambiental da propriedade, decorrente de avanços na defesa dos direitos humanos fundamentais concebidos de forma coletiva e inter-relacionada, e presentes em normas definidas em todas as esferas federativas. Na Constituição Federal de 1988, a proteção do direito social à moradia é expressa quando são estabelecidas as diretrizes da política urbana (função social da cidade, das terras públicas e proteção jurídica da posse) e, também, quando é previsto o princípio da função social da propriedade, elencado no art. 5º(inciso XXIII). No ano 2000, a Emenda Constitucional n. 26 incluiu a habitação no rol dos direitos sociais definidos no Art. 6.

Assim, o direito à moradia foi consagrado na Constituição de nossa República no art. 6, sendo seu componente principal o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Brasil, disciplinado no art. 1, inciso III. Ainda, é dever prestacional dos Estados e dos Municípios garantir moradias para a população de baixa renda, contribuindo para a redução das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza (art.3, III da CR/88) e a preservação da dignidade da pessoa humana, fundamentos elementares da República Federativa do Brasil, marcadamente importantes para que se alcance a plenitude do Estado Democrático de Direito no país.

Cabe frisar que os direitos sociais estão inseridos no Título II da Carta Magna e que, portanto, são também direitos fundamentais. Dessa forma, podem ser objeto de aplicação imediata e direta, nos termos do art. 5º §1º da CR/88. Além disso, o artigo 23, inciso IX da Carta Magna atribui competência comum à União, ao Estado, ao Distrito Federal e aos Municípios para “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, bem como, no inciso seguinte, para “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”.

Vale destacar, ainda, que importante marco para o reconhecimento pelo Brasil das normas internacionais de proteção dos direitos humanos, como o direito à moradia, foi o recente posicionamento do Supremo Tribunal Federal em 2009³⁶ ao interpretar o §3º do art. 5º da CR/88, introduzido pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004, com relação aos tratados e convenções

³⁶ Recurso Extraordinário n.º 466343/SP, Relator Min. Cezar Peluso, sessão de julgamento em 03/12/2008 no Plenário do STF.

assinados pelo Brasil, mas que não foram aprovados por maioria qualificada no congresso nacional e que, portanto, não seriam recebidos com força de emenda à Constituição. Esse novo entendimento, consolidado na Jurisprudência do STF em 2009, atribui aos tratados e convenções de direitos humanos não aprovados por maioria qualificada pelo congresso nacional o *status* de normas supralegais (abaixo da Constituição, mas acima de toda a legislação infraconstitucional). A consequência prática desse entendimento é de que uma norma infraconstitucional não pode nunca violar o disposto em um tratado ou em uma convenção internacional de direitos humanos, como os pactos e tratados que versam sobre o direito à moradia e as normas extraídas do Pacto de São José da Costa Rica, dentre outros, por terem *status* de normas infraconstitucionais.

O direito à moradia também é expressamente protegido no Estatuto da Cidade (Lei Federal n.10.257/2001), que cita o direito à moradia em seu artigo segundo. Cabendo também destacar as Leis 11.124/2005 e 11.481/2007, que dispõem sobre a utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social, como principal desdobramento do princípio da função socioambiental da propriedade pública.

A proteção do direito à moradia é tratada, ainda, em várias constituições estaduais e em leis orgânicas municipais, como no caso da cidade do Rio de Janeiro. Na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o direito à moradia está consagrado em seu artigo 8, com a seguinte redação: “Todos têm o direito de viver com dignidade. Parágrafo único – É dever do Estado garantir a todos uma qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana, assegurando a educação, os serviços de saúde, a alimentação, a habitação [...]”. Também em seu art. 229 que assegura o dever do estado em prover acesso à moradia adequada por meio de uma política de desenvolvimento urbano que garanta o direito à cidade. E, no artigo 239, define expressamente que “incumbe ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infraestrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte”.

No âmbito da Lei Orgânica Municipal do Rio de Janeiro, o direito à moradia está elencado em vários de seus artigos, como nos artigos 12 e 30, XXIX, que dispõem da competência do Município em: “promover, com recursos próprios ou com a cooperação da União e do Estado, programas de construção de moradias, de melhoramento das condições habitacionais e de saneamento básico”. Ainda no artigo 422, quando dá conteúdo ao direito à cidade, sendo o

direito à moradia um de seus componentes:

A política urbana, formulada e administrada no âmbito do processo de planejamento e em consonância com as demais políticas municipais, implementará o pleno atendimento das funções sociais da Cidade. § 1º - As funções sociais da Cidade compreendem o direito da população à moradia, transporte público, saneamento básico, água potável, serviços de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural (grifos atuais).

Por sua vez, para as hipóteses de que tratam o presente trabalho, é de crucial importância o artigo 429 da Lei Orgânica Municipal, pois emana a proteção do direito à moradia em sua dimensão negativa, ou seja, no dever do poder público não promover a remoção de moradores pobres a não ser que estejam em áreas que imponham risco às suas vidas. Dessa forma, expressa claramente o Princípio da Não Remoção, que pode ser excepcionado apenas nas áreas de risco comprovado. E, para estas hipóteses, há a previsão de medidas a serem obrigatoriamente adotadas para a garantia do direito fundamental à moradia:

Art. 429 – A política de desenvolvimento urbano respeitará os seguintes preceitos: [...] VI - urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, *sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes, hipótese em que serão seguidas as seguintes regras:* a) laudo técnico do órgão responsável; b) participação da comunidade interessada e das entidades representativas na análise e definição das soluções; c) assentamento em localidades próximas dos locais da moradia ou do trabalho, se necessário o remanejamento (grifos atuais).

Ao discorrer sobre o sentido do novo paradigma jurídico-urbanístico, que se exprime em todas as leis acima elencadas, Alfonsin (2004, p.65) aponta que a função social da cidade e a referência constitucional ao “bem-estar” dos habitantes impedem que “os conflitos em torno da propriedade na cidade sejam considerados de forma individual, não podendo ser julgados ou solucionados apenas pelo direito civil privado”, ou seja, deve ser levada em conta toda a legislação interna e internacional protetora do direito à moradia, já que seu exercício é forma de atribuição de uma função social à propriedade inserida no contexto urbano. Assim, no caso concreto, longe de uma solução individual para o conflito entre o proprietário e o possuidor, deve o Judiciário “publicizar” a questão, atribuindo eficácia ao direito social à moradia, reconhecendo sua dimensão positiva.

Nesse aspecto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos diversos tribunais estaduais vem paulatinamente afastando a tese de que os direitos sociais constitucionais traduzem-se apenas em normas programáticas, determinando em diversos casos a entrega de prestações materiais aos jurisdicionados.³⁷ Dessa forma, o Poder Judiciário, como parte da estrutura do Estado Brasileiro, deve estar atento aos compromissos assumidos pelo Brasil no cenário internacional, bem como aos direitos e garantias fundamentais consolidados em nossa Constituição, em especial ao dever de respeitar o direito à moradia, principalmente da população mais vulnerável, como nos casos que serão apresentados neste trabalho.

Uma questão importante no que tange à prestação positiva do direito social à moradia em decorrência de uma condenação judicial é que a jurisprudência não é muito vasta devido à visão do Poder Judiciário de que esta prestação só poderia ser efetivada com a inclusão dos desalojados em programas habitacionais e com a construção de moradias pelo poder público, o que demanda tempo – assim, não haveria uma forma de prestação de tutela antecipada em caso de urgência com o despejos de muitas famílias.

No entanto, é possível que esta tutela antecipada da prestação positiva do direito à moradia seja feita por meio do dever do poder público de pagar um aluguel social enquanto a inclusão em programas habitacionais não se efetive, de forma a evitar que a população desalojada fique morando nas ruas, antes da construção das moradias populares pelo Estado. Há, portanto, completa previsão doutrinária e legal da possibilidade de prestação jurisdicional no caso de violação do direito social à moradia, mesmo em sede de antecipação de tutela, com o pagamento de aluguel social pelo Estado e pelo Município, no caso específico do Rio de Janeiro.

3.2 As transformações da Barra da Tijuca como nova centralidade e o Parque Olímpico: violações do direito à moradia relacionadas aos megaeventos nas comunidades desta região

Como dantes salientado, o território do Rio de Janeiro passa atualmente por profundas transformações, com diversos megaprojetos em curso, não só na cidade como no Estado, em

³⁷ Como exemplos, os julgamentos: ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO; AI 455.802/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO; AI 475.571/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO; dentre outros.

especial na região metropolitana. Esse processo de atração de investimentos, por sua vez, traz uma série de consequências para a vida da população local, em especial dos mais pobres. Para as sedes dos megaeventos esportivos e dos megaprojetos é indesejável que se dê visibilidade às mazelas sociais e à “desordem” urbana: uma nova estética se impõe, e requer a expulsão da população de baixa renda para as regiões periféricas, pouco atrativas ao capital imobiliário (MEDEIROS et al, 2012).

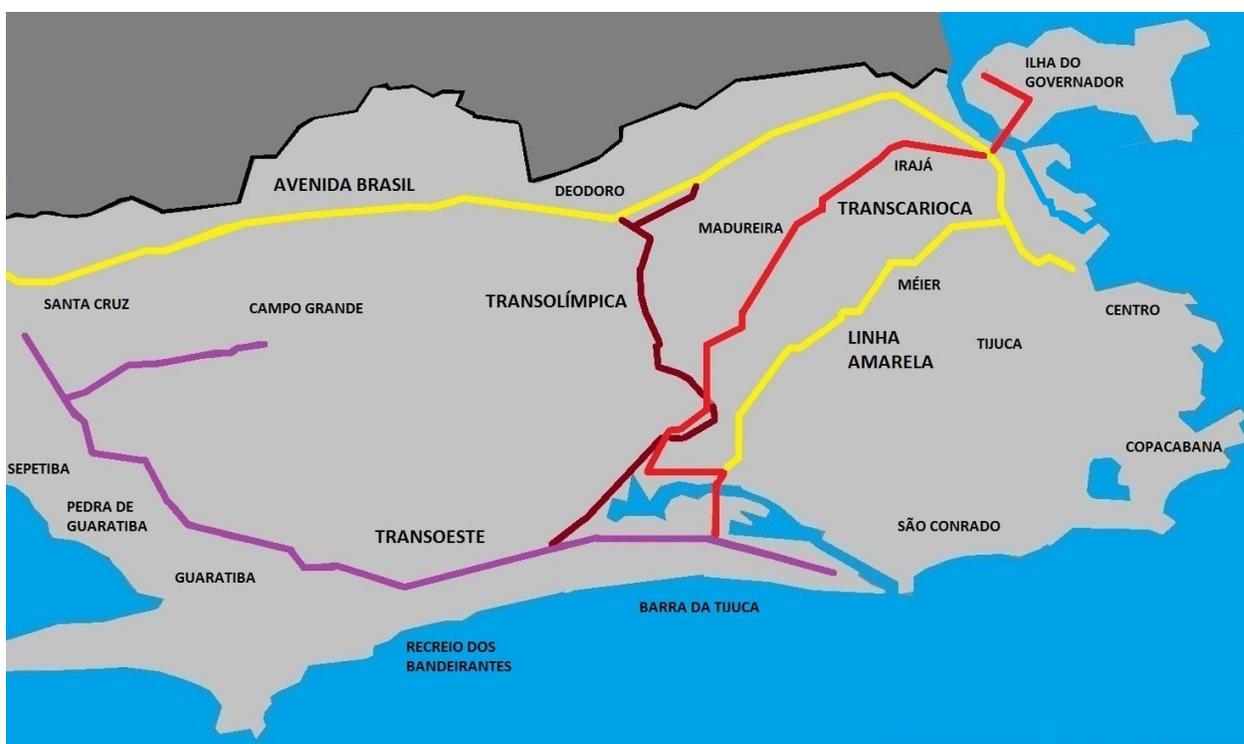
No entanto, há vasta gama de legislação que protege o direito à moradia e que determina protocolos a serem seguidos quando não restar outra solução que não a remoção de pessoas de suas casas para implementação de obras de infraestrutura urbana. Mesmo assim, como observado, na cidade do Rio de Janeiro, o poder público vem promovendo uma série de violações ao direito à moradia no desenvolvimento de projetos relacionados à escolha da cidade para sediar os megaeventos esportivos (Copa FIFA de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016).

A maior parte dessas obras de reestruturação urbana em decorrência dos megaeventos sediados na cidade está sendo desenvolvida na área central e na zona oeste da cidade. Nesse item, abordaremos os casos de algumas comunidades localizadas na zona oeste que foram removidas ou encontram-se ameaçadas de remoção em decorrência da implementação das vias de mobilidade urbana e da construção do Parque Olímpico.

No capítulo dois, discorreremos sobre o histórico desta região, que foi ocupada tardiamente e sofreu os primeiros investimentos urbanos apenas após a segunda metade do Século XX. Isso se deu, dentre outros motivos, por conta do difícil acesso. Com a criação da Avenida Brasil e a abertura dos túneis que dão acesso a localidade, teve início a expansão urbana que persiste inclusive nos dias de hoje.

Atualmente, a Barra da Tijuca é alvo de grandes investimentos pelo poder público e pelo setor imobiliário, quiçá seja a área com maiores investimentos nesse sentido. A realização de grandes operações nesta área vem culminando no despejo forçado de milhares de famílias, dimensão que relembra os períodos das grandes remoções em série da cidade. Nas áreas alvo destes investimentos e nas áreas mais antigas ocupadas pelas classes altas e médias, a valorização imobiliária explode e os preços cresceram, em média, 190% nos últimos 4 (quatro) anos (índice FIPE-ZAP).

As obras de reestruturação urbana relacionadas aos megaeventos que estão sendo implementadas na zona oeste são principalmente as vias Transoeste, Transcarioca e Transolímpica, e a PPP do Parque Olímpico. No traçado previsto para esses projetos estão algumas comunidades muito consolidadas, onde residem pessoas de baixa renda. A partir de agora serão abordados os casos de cinco delas, duas que surgiram às margens da Lagoa de Jacarepaguá, com a formação de núcleos de pescadores - Vila Autódromo e Arroio Pavuna -, e outras três que estavam localizadas nas bordas da Avenida das Américas, principal avenida dos bairros da Barra da Tijuca e do Recreio dos Bandeirantes.



Fonte: <http://www.brtrio.com/>

Esses quatro projetos de desenvolvimento urbano são amplamente divulgados como “legado urbano” pela prefeitura da cidade, em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos de 2016. Não é possível, no entanto, dissociá-los da realização da Copa do Mundo FIFA, pois como mencionado na primeira parte deste trabalho, a realização destes dois megaeventos esportivos fazem parte do desenvolvimento de uma estratégia de governança baseada na atração de investimentos privados associados ao *city marketing*.

São projetos descritos da seguinte forma pelos meios oficiais de divulgação da Prefeitura do Rio de Janeiro sobre os Jogos Olímpicos:

Transcarioca³⁸: “Da Barra da Tijuca a Ilha do Governador ao longo de 39km de extensão, 45 estações e 14 bairros. Em tudo a Transcarioca, primeiro corredor a cortar transversalmente a cidade, é grandiosa. Construída em dois lotes (da Barra à Penha e da Penha ao Galeão), a via conta com investimento total de R\$ 1,5 bilhão, sendo R\$ 1,1 bi em recursos federais e R\$ 403 milhões em contrapartida da Prefeitura. A Transcarioca vai cortar bairros importantes do subúrbio carioca, desde a Barra da Tijuca até o aeroporto Internacional Tom Jobim, na Ilha do Governador. Este será o primeiro corredor de alta capacidade a cortar transversalmente a cidade, interligando Barra da Tijuca, Curicica, Ilha do Governador, Taquara, Tanque, Praça Seca, Campinho, Madureira, Vaz Lobo, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Penha, Olaria e Ramos. Cerca de 440 mil passageiros serão beneficiados diariamente, além de contar com um transporte equipado com ar-condicionado e capacidade para transportar 160 passageiros. Em seu percurso, a Transcarioca contará com importantes – e impactantes – obras de infraestrutura, como as pontes estaiadas da Barra da Tijuca e da Ilha do Governador, além do Mergulhão Clara Nunes, que mesmo antes da via ser inaugurada já mudou radicalmente, para melhor, o trânsito na região. Em Madureira, a duplicação do viaduto Negrão de Lima prepara o bairro para a chegada dos Ligeirões e na Barra o mergulhão Billy Blanco ajuda a desafogar o trânsito na Av. Ayrton Senna”.

Transoeste³⁹: “Primeiro corredor de alta capacidade para BRTs (sigla para *Bus Rapid Transit*) a ser inaugurado no Rio, a Transoeste representa o início de uma nova era nos transportes de massa. Desde que começou a operar, em junho de 2012, milhares de passageiros vem economizando o tempo de deslocamento, além de contar com uma viagem rápida e segura entre os nove bairros cortados pela via. Ao longo de seus 52 km de extensão, a Transoeste diminuiu contribuiu para melhorar o cotidiano de milhares de pessoas na Zona Oeste. Em seu percurso, obras importantes como o túnel da Grota Funda, que colocou um fim aos engarrafamentos quase diários na Serra da Grota Funda, a restauração de 255 mil metros quadrados de asfalto, a implantação de outros 522 mil metros quadrados e a instalação de 3650 novos pontos de luz foram concluídos. Quando concluída, a Transoeste começará no Jardim Oceânico, na Barra da Tijuca – próximo à futura estação da Linha 4 do Metrô – e seguirá até as estações da Supervia em Campo Grande, pela Avenida Cesário de Melo, e Santa Cruz, pela rua Felipe Cardoso”.

Transolímpica⁴⁰: “A Transolímpica vai ligar os dois principais polos de competições da cidade, Deodoro e Barra da Tijuca, onde acontecerá a maior parte das provas dos Jogos Olímpicos de 2016. Um dos compromissos assumidos com o Comitê Olímpico Internacional (COI), ela terá duas pistas de três faixas cada, sendo uma delas exclusiva para o BRT. Os 23 km de extensão da Transolímpica vão cortar bairros importantes como Magalhães Bastos, Curicica e Sulacap. Seu projeto prevê a construção, ao longo do trajeto, de 18 estações para o BRT, além de dois terminais. Com investimento total de R\$ 1,5 bilhão, o corredor não terá sinais de trânsito em seu trajeto e fará ligação com a Transcarioca, na Taquara, e com a Transoeste, no Recreio dos Bandeirantes, além de se interligar a outros modais, com os trens da Supervia no bairro de Deodoro. O

³⁸ Disponível em : <<http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/transcarioca/>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

³⁹ Disponível em: <<http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/transoeste/>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

⁴⁰ Disponível em: <<http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/transolimpica/>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

financiamento do corredor será feito com a iniciativa privada através do sistema de concessão, o que dará o direito de construção, manutenção e operação da via durante 35 anos. Ao todo, 400 mil pessoas serão beneficiadas diariamente pela via, que vai reduzir o tempo de viagem dos passageiros de 1h50 para apenas 40 minutos, proporcionando melhor qualidade de vida e mais tempo para realizar outras atividades durante o dia”.

Parque Olímpico⁴¹: “Palco de 14 modalidades olímpicas e nove paraolímpicas, o Parque Olímpico toma forma em um terreno de 1,18 milhões de metros quadrados onde antes funcionava o autódromo de Jacarepaguá. Durante os Jogos, serão construídas instalações temporárias para a disputa de algumas competições como uma arena de handebol, que será transformada, após as Olimpíadas, em quatro escolas municipais; um centro de esportes aquáticos; duas quadras secundárias de tênis e seis quadras de aquecimento de tênis. Além dos equipamentos temporários, outros novos serão construídos e servirão como legado para a cidade. Entre eles está um novo velódromo, maior e mais moderno; uma quadra principal de tênis; sete quadras secundárias de tênis; um Centro Principal de Mídia (CPM); um Centro Internacional de Transmissão (IBC) e um hotel”.

No que pese a esta visão otimista trazida pelo Poder Público, para as comunidades que estão no traçado dessas obras, e para os movimentos sociais que lutam pelos direitos relacionados ao direito à cidade, como é o direito à moradia, a percepção destes investimentos muda completamente. O Comitê Popular Rio da Copa e das Olimpíada⁴² acompanha o desenvolvimento dos projetos urbanos relacionados aos megaeventos esportivos, desde que a cidade foi escolhida para sediá-los. Comitês com o mesmo objetivo foram criados em todas as cidades que receberam os jogos da Copa do Mundo FIFA 2014 e, no Rio, também investiga e acompanha as obras relacionadas às Olimpíadas. Reúnem-se assim, na Articulação dos Comitês Populares da Copa (ANCOP).

O Comitê Popular Rio já produziu três edições do dossiê intitulado “Megaeventos de Violações de Direitos Humanos no Rio de Janeiro”.⁴³ Nestes documentos há relatos, em forma de denúncias, dos casos das comunidades removidas em função de obras viárias e da construção dos corredores dos BRTs⁴⁴ Transcarioca, Transoeste e Transolímpico.

Sobre a Transcarioca, foram acompanhados diversos casos de comunidades que estão no trajeto da implementação desta via, registrando as inúmeras violações de direitos pelo poder

⁴¹ Disponível em: <<http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/parque-olimpico/>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

⁴² Disponível em: <<http://comitepopulario.wordpress.com>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

⁴³ Disponível em: <http://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie_comitepopularcoparj_2013.pdf> Ver, ainda, notícia intitulada “Desapropriações para as obras da Copa geram protestos no Rio”. Disponível em: <<http://www.portal2014.org.br/noticias/8596/DESAPROPRIACOES+PARA+OBRAS+DA+COPA+GERAM+PROTESTOS+NO+RIO.html>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

⁴⁴ *BusRapid Transit* são corredores expressos para ônibus, com faixas de circulação exclusivas.

público, além das diversas desapropriações de imóveis formais. Está disponível no sítio do Governo Federal que a Prefeitura prevê despesas com desapropriações para essas obras no valor de R\$ 300 milhões. Várias notícias veiculadas pela imprensa apontam que mais de 3 mil famílias estão sendo afetadas na primeira fase das obras.

Para a construção do BRT Transoeste, que fará a ligação da Barra da Tijuca com Santa Cruz e Campo grande, destacam-se as remoções das comunidades da Restinga, Vila Harmonia e Vila Recreio II, com famílias que procuraram apoio jurídico junto à Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, e em organizações da sociedade civil, para lutar por seus direitos. Moradores já removidos ainda tentam obter indenizações e se reuniram por alguns meses na comissão dos Atingidos pela Transoeste. O que chama a atenção nestes casos. é a proximidade dessas comunidades com condomínios habitacionais de classe média/alta e a expansão do mercado imobiliário com a construção de novos empreendimentos deste tipo nas redondezas.

A Transolímpica, por sua vez, passou recentemente - no início de 2013 - por um processo de licenciamento ambiental bastante questionado pelo Ministério Público Estadual, que entre outros aspectos, apontou o fracionamento do projeto e a insuficiência de informações sobre os impactos sociais decorrentes das obras. Ressalta-se a falta de debate público e de informações sobre os atingidos. Levantamentos e obras de urbanização em comunidades da região de Curicica e Jacarepaguá, que estariam no trajeto da obra viária, foram interrompidos sem que os moradores tivessem acesso às informações oficiais sobre sua situação. Cabe ressaltar, que devido à falta de informações por parte da Prefeitura, não se tem acesso ao número total de famílias e de comunidades que estão em risco de remoção. O próprio trajeto desta via ainda não está definido, não há ainda um Plano de Loteamento e Arruamento (PAL) para o projeto aprovado e oficializado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

As comunidades Vila Recreio II, Restinga e Vila Harmonia estavam localizadas na beira da Avenida das Américas, que corta os bairros da Barra da Tijuca e do Recreio dos Bandeirantes, e foram removidas pela Prefeitura sob a justificativa do interesse público em construir trecho da via Transoeste nos locais onde estavam consolidadas.

Na Restinga, cerca de 80 famílias e 34 estabelecimentos, 23 deles comerciais, foram demolidos em dezembro de 2010, em função da necessidade de construção do corredor da Transoeste. Cerca de vinte moradores que resistiram à remoção até agora não receberam indenização. A população está se organizando na Comissão de moradores Atingidos pela

Transoeste, com apoio da Defensoria Pública do Estado. Os moradores estão em uma situação pior do que a que estavam anteriormente. O terreno deu lugar a três novas pistas de carro e não ao BRT, como estava previsto.

Em Vila Harmonia, viviam cerca de 120 famílias, em uma ocupação bastante consolidada. As famílias foram pressionadas a aceitar a remoção para um conjunto do Programa “Minha Casa, Minha Vida” em Campo grande, sem antes terem acesso ao contrato que iriam assinar, e não receberam nem uma indenização irrisória pelas benfeitorias. Inicialmente, 97 famílias aceitaram indenizações e 52, o apartamento. As demais resistiram no local com liminares impetradas pelo Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, que em seguida foram derrubadas no Judiciário. Dois terreiros de Candomblé não receberam nenhuma indenização, o que vai de encontro ao direito à liberdade religiosa, previsto no artigo 5, inciso VI da Constituição Federal. O processo de remoção foi justificado, segundo relato dos moradores, pela ampliação da Avenida das Américas e pela criação de um anel viário vinculado à construção do corredor da Transoeste, que nunca foi apresentado. À época, a Defensoria Pública chegou a questionar se havia realmente necessidade da remoção para a implementação da Transoeste, mas não foi atendida em seu questionamento. Dois anos depois da remoção, o terreno permanece vago, utilizado como estacionamento para máquinas da Prefeitura.

Por sua vez, na Vila Recreio II residiam cerca de 235 famílias, em uma área declarada como de interesse social para fins de regularização fundiária pela Prefeitura. Atualmente, todas as casas já foram destruídas em razão da construção da Transoeste. Segundo relato dos moradores, a maioria residia no local há mais de vinte anos. O terreno, dois anos depois da remoção realizada com urgência, encontra-se vazio.

A comunidade Arroio Pavuna, que existe há mais de 50 anos nos arredores da Lagoa de Jacarepaguá em área muito próxima ao Parque Olímpico, teve seu processo de tentativa de remoção iniciado em 2006, justificada pelas obras para os Jogos Pan-americanos (realizados em 2007). Naquele período, o motivo arguido era a construção de um equipamento esportivo. Passada a competição, no entanto, em 2010, 68 famílias foram removidas, conforme consta em relatório oficial da Transcarioca, “para a abertura dos acessos laterais do Condomínio Rio 2”.

Importante destacar, que até o momento, tais aberturas laterais não existem, e o terreno desocupado está vazio, somente dando lugar a um jardim. As 28 famílias que restaram na comunidade estavam ameaçadas de remoção devido à construção de um viaduto para a

implantação da Transcarioca. Após resistirem, com apoio da Defensoria Pública Estadual e da Superintendência do Patrimônio da União no Rio de Janeiro (SPU) - a comunidade está estabelecida em terras da União -, conseguiram restringir a remoção a apenas seis casas, demolidas em abril de 2013 e indenizadas a preços relativamente justos pelo poder público (o que é raro). As demais, porém, permanecem com destino incerto, mesmo com o projeto de regularização fundiária desenvolvido atualmente pela SPU em parceria com o Laboratório ETTERN/IPPUR/UFRJ, com a proposta de elaboração de um Plano Popular de Urbanização, já que a Prefeitura, em outros momentos, alegou também a necessidade da remoção para a preservação ambiental.

Dessa forma, o tratamento do poder público municipal vem promovendo verdadeiras violações ao direito à moradia dos habitantes dessas comunidades, pois, de acordo com todas as normas estabelecidas, os trajetos dessas obras de infraestrutura urbana relacionadas aos megaeventos esportivos deveriam ser discutido com os atingidos diretamente e a remoção deveria ser a última alternativa.

O que observamos, no entanto, como foi denunciado no dossiê “Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Rio de Janeiro”, é a não apresentação dos projetos dessas obras, falta completa de informações mesmo quando requisitadas por órgãos como a Defensoria Pública e a subutilização dos terrenos das comunidades que já foram removidas, favorecendo apenas a especulação imobiliária.

Recentemente, após amplamente denunciados os casos das comunidades removidas em decorrência da implementação da Transoeste e devido às áreas antes ocupadas pelas comunidades estarem vazias, mesmo após a conclusão das obras, o Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro abriu inquérito civil público para investigar desapropriações desnecessárias neste processo e as possíveis violações de direitos humanos, em especial do direito à moradia.⁴⁵

Além disso, a Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Vereadores tentou realizar audiência pública sobre as remoções, chamada “Remoções por Grandes Projetos na Cidade do Rio de Janeiro”, que não aconteceu, pois a Câmara dos Vereadores encontrava-se ocupada por

⁴⁵ Notícias sobre a investigação do Ministério Público Estadual disponíveis em:

- a) <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-09-09/ministerio-publico-vai-investigar-denuncia-de-desapropriacoes-desnecessarias-no-rio>;
- b) <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2013-09-09/informe-do-dia-mp-e-os-terrenos.html>; e
- c) <http://comitepopulario.wordpress.com/tag/transoeste/>

professores que protestavam contra a votação de um plano de carreira proposto pela Prefeitura. No entanto, em dezembro de 2013, a audiência foi realizada com a presença maciça das comunidades removidas ou ameaçadas de remoção⁴⁶.

Cabe destacar ainda, diante da evidente falta de acesso à informação da população atingida, a iniciativa que disponibiliza documentos públicos relacionados às violações de direitos humanos em decorrência da implementação de obras de infraestrutura urbana para os megaeventos, denominada *OlympicLeaks*⁴⁷. Inspirado pela plataforma *Wikileaks*, o sítio na internet busca tornar públicos documentos referentes às violações, em especial a violação do direito à moradia.

A Vila Autódromo, por sua vez, está localizada no bairro de Jacarepaguá, atualmente chamado de “Nova Barra” diante da expansão desta nova centralidade da cidade, e é composta por cerca de 500 famílias, em sua maioria de baixa renda, e foi construída ao lado da área ocupada pelo antigo Autódromo Internacional Nelson Piquet, onde será construído o Parque Olímpico. Não é de hoje que a área é cobiçada por grupos imobiliários e da construção civil devido à grande valorização verificada na região. A ocupação foi iniciada há décadas e grande parte dos moradores possui documento de concessão real de uso concedida pelo poder público estadual, o que dificulta as ações de remoção violenta.

Parte da comunidade foi decretada área de especial interesse social, por meio da Lei Complementar n. 74/2005. A Vila Autódromo tem um histórico de resistência popular contra as tentativas de remoção promovidas pelo poder público desde a década de 1990, quando a Procuradoria do Município impetrou uma Ação Civil Pública contra os moradores sob o argumento de danos estéticos e ambientais. As ameaças de remoção ganharam uma nova dimensão no contexto do projeto de preparação dos Jogos Olímpicos.

O secretário de habitação do município à época, Jorge Bittar, esteve na comunidade, em outubro de 2011, e informou que a remoção seria necessária por exigência do Comitê Olímpico Internacional, para viabilizar a construção de instalações esportivas do Parque Olímpico. A prefeitura iniciou o cadastramento dos moradores, com a proposta de pagamento de aluguel

⁴⁶ Disponível em: <<http://olimpicleaks.midiatatica.info/wikka/HomePage>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

⁴⁷ Notícia sobre a audiência disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=9288>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

social até a construção de um conjunto do programa *Minha Casa, Minha Vida*, chamado Parque Carioca. Diante da resistência dos moradores, o cadastramento foi interrompido.

Na ordem cronológica dos fatos, em novembro de 2011, a Prefeitura lançou o edital de licitação para a concessão do terreno público e o estabelecimento de uma parceria público-privada (PPP) para a construção do Parque Olímpico. Como vimos, no contrato de concessão consta que após a realização dos jogos, 75% da área de 1,18 milhão de m² será destinada a empreendimento habitacional de alto padrão a ser comercializado pela concessionária. Assim, a retirada de uma comunidade de baixa renda, consolidada, tem sido colocada como prioridade pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro para viabilizar mais um projeto de mercantilização da cidade, nos termos da governança empreendedorista.

A Defensoria Pública do Estado conseguiu suspender temporariamente o processo de licitação, até que a Prefeitura esclarecesse que o direito à moradia das famílias estaria garantido. Indo de encontro a informações que a própria prefeitura havia dado anteriormente, a Procuradoria do Município, em resposta, afirmou que a remoção da comunidade não seria em função do Parque Olímpico, mas das obras de mobilidade previstas para a região, da Transcarioca e Transolímpica, que cortariam a área. Estudos técnicos elaborados e divulgados pela prefeitura também não confirmam a informação, já que as vias no máximo tangenciam a área, sem implicar na necessidade de remoção. As informações contraditórias cada vez mais confirmam a hipótese de que a principal motivação para a remoção é o interesse imobiliário.

O Relatório Ambiental simplificado da Transcarioca mostra que a via não passa nas mediações da Vila Autódromo. Na audiência pública do EIA-RIMA da Transolímpica, a Prefeitura afirmou que não há projeto para a área da comunidade. Nesse período, a Prefeitura iniciou a aquisição de um terreno, no valor de cerca de R\$ 20 milhões, de propriedade de um dos doadores de campanha do prefeito Eduardo Paes, destinado ao reassentamento dos moradores. A construção do conjunto, a cerca de 1,5 km da comunidade, representa uma conquista da mobilização dos moradores, pela proximidade, mas não reconhece as condições de vida locais e laços econômicos e culturais da comunidade.

O caso da Vila Autódromo ganhou grande projeção na mídia nacional e internacional e ainda está em vias de definições concretas. As chamadas jornadas de junho de 2013, em que o país passou por um grande processo de mobilização social, ainda em curso, as bandeiras principais estão relacionadas ao Direito à Cidade (mobilidade Urbana, Educação, Moradia, etc.).

Demonstrou-se, assim a grande insatisfação da população em relação aos altos investimentos públicos nos megaeventos esportivos e cujo retorno em direitos sociais não é percebido. Diante desse contexto de manifestações populares, o prefeito Eduardo Paes chamou uma série de movimentos sociais para dialogar.

Ao Comitê Popular Rio da Copa e das Olimpíadas e aos moradores da Vila Autódromo, o prefeito admitiu erros na condução da proposta de remoção da comunidade e estabeleceu uma mesa de negociação com técnicos da universidade que produziram o Plano Popular⁴⁸ e alguns técnicos da Prefeitura para que elaborassem conjuntamente uma proposta que atendesse a ambos os interesses. Disse, ainda, que os moradores que optassem por deixar a comunidade seriam indenizados com valor de mercado. No entanto, essa mesa de negociação foi finalizada, após um exaustivo processo envolvendo moradores, técnicos do Plano Popular e técnicos da Prefeitura, sem uma resposta concreta do prefeito sobre a viabilidade da permanência da comunidade.

Diante do exposto, destacamos o caso da Vila Autódromo para ser mais especificamente analisado, pois trata-se de situação emblemática atualmente na cidade. A comunidade está localizada ao lado da área onde está sendo construída o Parque Olímpico e sua remoção, apesar de todo um processo de décadas de tentativa pelo poder público, como vimos foi estabelecida como indispensável para as empresas privadas que compõem o consórcio vencedor no estudo prévio de modelagem realizado. No entanto, o projeto arquitetônico vencedor do empreendimento não prevê a necessidade de retirada da comunidade, que por sua vez, já tem seu direito a moradia consolidado na área através da titulação com concessão de direito real de uso.

Ainda, tem um projeto de urbanização e melhorias das condições de vida da comunidade em parceria com professores e técnicos de duas universidades públicas federais, desenvolvido com parâmetros e metodologia orientados pelo Estatuto da Cidade. Dessa forma, passaremos a discorrer sobre a luta pela permanência da comunidade.

3.3 Vila Autódromo: o planejamento conflitual e Plano Popular

⁴⁸ O Plano Popular da Vila Autódromo é um projeto alternativo à decisão pela remoção da Vila Autódromo, desenvolvido em parceria entre a comunidade e os Laboratórios ETTERN/IPPUR/UFRJ e NEPHU/UFF. Disponível em: <<http://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/08/planopopularvilaaudodromo.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

A Vila Autódromo vem sendo ameaçada de remoção desde 1993, quando foi ajuizada uma ação civil pública pedindo a retirada da comunidade, depois com a justificativa da realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 e, mais recentemente, com a recepção dos Jogos Olímpicos de 2016, em decorrência da construção do Parque Olímpico. As razões alegadas já foram muitas: poluição paisagística, ameaça à segurança dos atletas alojados na Vila Pan-Americana, poluição da lagoa de Jacarepaguá, incompatibilidade com a implantação do Parque Olímpico. No momento, a Prefeitura argumenta que a Vila deve ser removida para dar passagem a uma via expressa (VAINER et al, 2013).



Fonte: VAINER et al, 2013

Dessa forma, os moradores em conjunto com o ETTERN/IPPUR/UFRJ e NEPHU/UFF, elaboraram um projeto de urbanização que demonstra a viabilidade da regularização fundiária para toda a comunidade e sua compatibilidade com a implantação dos equipamentos esportivos e obras de mobilidade urbana. Tal projeto representa um grande avanço do ponto de vista da diretriz presente no Estatuto da Cidade, qual seja o Princípio da Gestão Democrática da Cidade, uma vez que o Plano Popular de Urbanização da Vila Autódromo foi elaborado em conjunto com os moradores e levando em consideração suas demandas concretas, além de demonstrar a

viabilidade da regularização com custo mais baixo aos cofres públicos do que a remoção da comunidade. O esforço de auto-planejamento urbano em uma situação de conflito neste projeto se designa por “planejamento conflitual”. O Plano foi desenvolvido para demonstrar que a urbanização integrada ao Parque Olímpico é possível, com qualidade urbana e habitacional superior ao projeto do Parque Carioca, e com um custo muito inferior à remoção.

O prefeito Eduardo Paes, em audiência com moradores, em agosto de 2012, se comprometeu a realizar uma avaliação do Plano e responder em 45 dias. Nenhum retorno foi dado e, em fevereiro de 2013, a Prefeitura voltou a afirmar que a remoção será necessária para a construção de um centro de mídia, estacionamento e instalações provisórias do Parque Olímpico. Nesse mesmo mês, foi realizado o lançamento imobiliário do conjunto Parque Carioca, com *stand* de vendas e material de propaganda do empreendimento. Recomeçou, então, o cadastramento das famílias, sem dar a elas outra alternativa que não os apartamentos de área extremamente reduzida.

De acordo com Censo 2010 (IBGE), 1.252 habitantes residem na Vila, no exíguo espaço limitado pelos muros do Autódromo Nelson Piquet, pela Lagoa de Jacarepaguá e pela Avenida Embaixador Abelardo Bueno, corredor viário que serve à região. No início da década de 1970, a implantação do Autódromo na área vizinha àquela ocupada pelos antigos pescadores implicou em um grande aterro, que deu origem a parte da área hoje ocupada pela Vila Autódromo (VAINER et al, 2013).

A Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo (AMPVA) foi fundada em 1987. Foi através de sua luta que os moradores acabaram conseguindo apoio do Instituto de Terras do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ) para a elaboração de planta com vistas à regularização do loteamento. Neste momento, buscaram também a Subprefeitura da Barra da Tijuca e CEDAE para a instalação de rede de água e esgoto. Apesar de terem obtido documento favorável à instalação do serviço de água, o projeto não é levado adiante, aparentemente em virtude de já estar, a esta altura, a Subprefeitura comprometida com grandes proprietários fundiários e os processos de valorização imobiliária da região.

O terreno da Vila Autódromo pertencia ao Governo do Estado (Caixa Habitacional da Polícia Militar do Estado), que, em 1989, assentou na área famílias oriundas da comunidade Cardoso Fontes. Em 1994, a antiga Secretaria da Habitação e Assuntos Fundiários do Governo do Estado assentou mais 60 famílias na área, e, em 1997, concedeu o uso a 104 famílias do núcleo

central da comunidade através Termos Administrativos de Concessão de Uso. Em 1998, a concessão de uso, por 99 anos, foi estendida também a famílias moradoras da faixa marginal da Lagoa (VAINER et al, 2013).

Por meio de questionário exploratório aplicado para a realização de diagnóstico do Plano Popular da Vila Autódromo, verificou-se que 88% das crianças e jovens estudam nas imediações, enquanto 65% dos trabalhadores têm sua ocupação nos bairros próximos (15% não foram definidos e 20% em locais mais distantes). A maior parte dos moradores vive em casa própria, e 10,5% pagam aluguel. O acesso a serviços públicos é limitado, uma vez que os governos estadual e municipal têm restringido seus investimentos na área, inclusive como forma de pressionar a população para induzi-la a aceitar a remoção. Não há creche próxima e o Programa Saúde da Família do posto de saúde próximo não atende a comunidade (VAINER et al, 2013).

Os moradores estabeleceram relações afetivas com a comunidade, na qual não há presença de quadrilhas de traficantes nem de organizações paramilitares (milícias), constituindo exceção com relação à maioria das comunidades populares próximas. Quando perguntados sobre como é a vida na comunidade, os moradores ressaltam que se sentem seguros por conhecerem bem seus vizinhos, e destacam a tranquilidade e o sentimento de conquista de um bom lugar para morar. *“Representa tudo o que eu tenho e o meu suor”*, diz Francisco da Silva, morador há 16 anos. Muitos partilharam o sonho da chegada de melhorias com as Olimpíadas, como Sandra Teixeira, moradora há 21 anos: *“Imagino que com a chegada da Olimpíada finalmente a comunidade tenha um saneamento básico.”*(VAINER et al, 2013).

Atualmente a comunidade só possui acesso à água, redes de esgoto e drenagem improvisados, que sinalizam a presença do coletivo de moradores enquanto agente urbanizador (VAINER et al, 2013). Assim, segundo Vainer (et al, 2013) é possível afirmar que a Vila Autódromo constitui perfeita ilustração do que Olstom (1988, apud VAINER et al, 2013) designou de “urbanismo insurgente: experiência autônoma, à margem do poder público e de suas regras, de um espaço da cidade”. Os moradores simultaneamente se queixam das omissões dos poderes públicos e se orgulham de terem construídos, com suas próprias mãos, o bairro que amam e no qual querem permanecer.

Já no início desta década, os promotores do projeto olímpico, que também fizeram da remoção destes renitentes uma questão de honra, têm lançado mão de diversas justificações para construir a ideia motriz da remoção: poluição paisagística; riscos à segurança da Vila Pan-

americana; incompatibilidade de uma vila popular contígua ao Parque Olímpico a ser construído na área do Autódromo Nelson Piquet (com suas obras atualmente a “pleno vapor), e descrito no Dossiê de Candidatura (2009, p.35) da cidade como “coração dos Jogos” (VAINER et al, 2013).

As justificativas para a remoção, naturalizadas e alçadas à condição de irrefutáveis razões técnicas, vêm sendo apresentadas pela Prefeitura e contestadas, uma a uma, pela comunidade. Ressalte-se, entretanto, a assimetria de poder no que se refere ao acesso aos canais de informação e comunicação pública, que tem colocado ao movimento o desafio de transcender a sistemática desinformação praticada pelos meios oficiais. Novos “motivos” foram surgindo, em substituição aos anteriores, para validar a ideia de remoção. Efetivamente, as famílias sofrem constantes ameaças e pressões, embora sua permanência na área esteja apoiada em instrumentos jurídicos de posse. As tentativas de remoção da comunidade remontam aos anos 90, na gestão do então prefeito César Maia (VAINER et al, 2013).

Em 1993, década inicial do projeto de atração dos megaeventos, alegando “dano estético e ambiental” em ação judicial ajuizada no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro por solicitação do então Subprefeito da Zona Oeste, Eduardo Paes (1993-1996), a Prefeitura requereu a retirada total da comunidade. Nesse período, a Vila Autódromo articulou sua defesa jurídica e impediu a remoção através do apoio jurídico da Defensoria Pública, demonstrando a fragilidade dos argumentos municipais (VAINER et al, 2013).

Na preparação dos Jogos Pan-Americanos de 2007, por sua vez, a comunidade resistiu a novas ofensivas para promover projetos imobiliários, quando as casas chegaram a ser marcadas para remoção. Com a escolha do Rio de Janeiro para sediar as Olimpíadas de 2016 ressurgiu a ameaça da remoção compulsória.

Em 08/10/2009 a Prefeitura anunciou que, visando a realização das Olimpíadas de 2016, mais de 3.500 famílias de 6 (seis) comunidades das Zonas Oeste e Norte da cidade seriam removidas, dentre as quais estaria a Vila Autódromo. Segundo o Plano de Legado Urbano e Ambiental da Prefeitura, a área da Vila serviria para a “*ampliação das Avenidas Abelardo Bueno e Salvador Allende*”. Corroborando este “projeto” da Prefeitura, o Plano Estratégico de Governo apresentado pelo prefeito em 2009, colocou entre suas metas a de “reduzir em 3,5% as áreas ocupadas por favelas no Rio”. A Vila Autódromo foi incluída na relação das 119 favelas a serem removidas integralmente, em função de “*estarem em locais de risco de deslizamento ou*

inundação, de proteção ambiental ou destinados a logradouros públicos”⁴⁹(VAINER et al, 2013).

Em março de 2010, foi realizada reunião com a presença do Prefeito, do Secretário de Habitação, representantes da comunidade, Defensoria Pública e movimentos de luta contra as remoções. O Secretário de Habitação alegou ser impossível urbanizar a área da Vila Autódromo, “*porque está entre dois rios*”. O Secretário Especial da Rio 2016 deu, posteriormente, outra razão para a remoção: “as condições de segurança que deveriam ser garantidas pela criação de uma área livre junto ao perímetro do Autódromo e a faixa marginal de proteção da Lagoa de Jacarepaguá”. Todos esses argumentos da Prefeitura foram consistentemente refutados por parecer da Defensoria Pública, que inclusive subsidiou uma notificação enviada ao Comitê Olímpico Internacional em meados de 2010 (Defensoria Pública, 2010).

No mesmo mês, para realizar a licitação da concessão pública do Parque Olímpico, a Prefeitura declarou que a comunidade não seria mais removida para dar lugar ao Parque Olímpico, mas para permitir a ligação viária entre as novas vias Transcarioca e Transolímpica, corredores estruturais em que será implantado o modelo BRT.

Com base na disputa material e simbólica pelos sentidos atribuídos a este território, alvo do projeto olímpico, os moradores e movimentos sociais reunidos no Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro sustentam a ideia da urbanização e da permanência da comunidade. Diante das ameaças da Prefeitura, a Associação de Moradores tomou a iniciativa de produzir de forma autônoma um projeto alternativo e procurou, na universidade, colaboração e engajamento no processo político. Se as justificativas de remoção da Prefeitura se apoiam em uma argumentação “técnica”, especialmente com relação às necessidades de preservação ambiental e à inviabilidade de um projeto de urbanização, era necessária uma autoridade com reconhecimento social no campo científico e “técnico” – a universidade – que, ao contrário, referendasse a possibilidade e as condições de viabilidade de permanência da comunidade.

A metodologia adotada na construção do Plano Popular, passou assim, pela reavaliação interna da relação entre os pesquisadores e os moradores, enquanto parte de um processo dialógico, que, frequentemente, implicou a reformulação dos mecanismos e recursos de elaboração. Mediante o plano de urbanização, conquistado e elaborado no processo de luta social,

⁴⁹ Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-removera-119-favelas-ate-fim-de-2012>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

pode ser mostrada uma alternativa ao modelo de urbanização pró-mercado no entorno das áreas olímpicas (VAINER et al, 2013).

Dessa forma, o Plano Popular da Vila Autódromo afirma o direito e a possibilidade de permanência da comunidade na área atual e rejeita a remoção involuntária de qualquer morador. O Plano alinha um conjunto de princípios e quatro programas: Programa Habitacional, Programa de Saneamento, Infraestrutura e Meio Ambiente; Programa de Serviços Públicos e Programa de Desenvolvimento Cultural e Comunitário. Sua elaboração envolveu levantamentos de campo, aplicação de questionários domiciliares, levantamento e análise de documentos jurídicos, bases cartográficas e fotos aéreas e a realização de um processo de discussão que culminou na produção de um diagnóstico e no desenvolvimento de um conjunto de propostas no âmbito de cada um dos programas - habitação, saneamento básico, preservação ambiental, transporte público, acesso a serviços, equipamentos públicos, lazer e cultura. Também foram discutidas e definidas estratégias de mobilização, organização popular e comunicação (VAINER et al, 2013).

O Plano trabalha ainda, tanto os espaços públicos (vias e espaços coletivos de lazer, recreação e de reunião), como os espaços privados (lotes e casas), avaliando as condições de parcelamento e de habitabilidade das moradias. A proposta busca garantir a todos os moradores, independentemente de sua condição quanto à área ocupada e renda, o acesso à moradia adequada dentro da comunidade e a possibilidade de desenvolver atividades produtivas, procurando articular esse espaço construído com seu entorno.

Duas questões principais foram intensamente debatidas com os moradores: (1) a adoção da FMP (15,00 metros de largura) da lagoa e do rio e respectiva definição das casas por ela atingidas e (2) o local para onde será feito o reassentamento necessário, dentro da própria comunidade. Foram estudadas diferentes e flexíveis configurações de moradias para reassentamento para atender composições e demandas familiares diversas. Isto permitirá também o desenvolvimento do processo de construção em pequenas doses, próprio das áreas de ocupação espontânea. O desenho final da quadra a ser reestruturada surgirá da escolha, por cada família atingida, do tipo de unidade desejado e sua localização na quadra, buscando se aproximar da tipologia de ocupação do solo presente no assentamento.

O marco teórico aplicado pela equipe das universidades é o do planejamento conflitual, cujas diretrizes determinam que, ao invés de ceder aos técnicos a condução do processo - não se trata, portanto, de ver os professores e pesquisadores universitários como advogados dos

interesses dos moradores-, os moradores engajados no processo de planejamento definem os objetivos, as alternativas e as prioridades. Por um lado, a universidade confere, junto à mídia e à Prefeitura, legitimidade ao projeto de permanência defendido no Plano Popular. Por outro lado, a experiência dos professores, pesquisadores e alunos na elaboração de planos de desenvolvimento urbano e de projetos de urbanização de assentamentos precários traz insumos que podem ser acionados para dar viabilidade técnica às necessidades práticas (e utópicas) dos moradores (VAINER et al, 2013).

A experiência de planejamento na Vila Autódromo se aproxima das considerações de Miraftab (1995, apud VAINER et al, 2013) sobre práticas “radicais” ou “insurgentes” de planejamento, apresentadas pela autora como práticas contra-hegemônicas (porque desestabilizam a ordem normalizada), transgressoras (pois transgridem tempo e lugar ao localizarem a memória histórica e a consciência transnacional no coração das suas práticas) e imaginativas (pois promovem o conceito de um mundo diferente como possível e necessário) (Miraftab, 2009; apud VAINER et al, 2013). Ainda que as práticas em curso na Vila Autódromo não atendam necessariamente a todas as amplas condições de Miraftab, sem dúvida podem ser avaliadas como *contra-hegemônicas*, uma vez que desafiam as iniciativas públicas de adequação da cidade aos interesses de determinados atores privados que normalmente definem os objetivos e as prioridades da política urbana, *transgressoras*, pois não se restringem aos espaços manipulados de participação e negociação sancionados pela Prefeitura, e *imaginativas*, pois, com sua iniciativa de promover um projeto autônomo capaz de confrontar o projeto de eliminação e reassentamento da Prefeitura, inauguraram uma forma de luta contra processos autoritários de remoção e abriram novas perspectivas para outras comunidades em luta contra estratégias de dominação sancionadas ou não pelo Poder Público.

É o contexto e a natureza do conflito que orientam o processo do planejamento, o que tem relação direta com o conteúdo das propostas e dos projetos para a comunidade. Lutar para planejar, planejar para lutar, este um dos temas em torno do qual gira a experiência do planejamento conflitual que se desenrola hoje na Vila Autódromo. Neste processo, não se trata, como está na moda difundida pelas agências multilaterais, de prevenir e mediar conflitos; ao contrário, parte-se do reconhecimento de que a conflitualidade urbana opera como mecanismo e processo virtuoso, que explora ao limite a capacidade criativa das camadas subalternas e as possibilidades de ações e concepções contra-hegemônicas. Outrossim, o planejamento conflitual

aposta na capacidade dos processos conflituosos de constituírem sujeitos coletivos aptos a ocuparem, de forma autônoma, a cena pública. O direito à cidade, nessa perspectiva, se afirma como direito a pensar e lutar por uma cidade diferente, cujos destinos sejam definidos por outros que não aqueles que fazem da cidade um grande negócio.

Assim, o Plano é apenas um dos instrumentos de luta da comunidade: suas lideranças permanecem atuando em todas as frentes possíveis, seja no campo jurídico - junto à Defensoria Pública e outros órgãos -, seja na promoção de articulações políticas com outros movimentos sociais em luta contra as remoções e outros impactos causados pela implantação de projetos direta ou indiretamente relacionados à realização dos Jogos Olímpicos 2016 e da Copa de Mundo 2014.

Cabe destacar ainda, que a comunidade recebeu em 2013, o primeiro lugar do prêmio *Urban Age Award*, um importante prêmio internacional que reconhece e celebra iniciativas criativas para as cidades, cuja premiação é organizada pelo Deutsche Bank e pela London School of Economics. Cerca de 170 projetos da Região Metropolitana do Rio de Janeiro concorreram. A conquista do prêmio se deu em decorrência de seu projeto alternativo de urbanização, qualificado como mais viável, adequado e sustentável em comparação com a proposta remocionista da prefeitura. Afinal, além ter sido elaborado em parceria com técnicos da UFRJ e da UFF e com participação direta dos moradores, foi subscrito por dezenas de entidades e órgão classistas especializados, entre eles o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)⁵⁰.

A moradora Inalva Mendes Brito, que vive comunidade desde a década de 80, ao saber da notícia do prêmio comemorou: “Nós socializamos esse prêmio com todas as comunidades e com todos aqueles que colaboraram e torceram. Traz autoestima aos moradores num momento de preocupação com as recentes ações da Prefeitura. O Rio passa por esse momento de reivindicações nas ruas, de luta por direitos, e esse prêmio é um estímulo para seguir em

⁵⁰ Sobre o parecer técnico elaborado e assinado por várias entidades e considerando a aplicação do Plano Popular como solução mais viável e econômica:

a) <http://www.iabrj.org.br/grupo-de-trabalho-apresenta-parecer-tecnico-sobre-remocoes-na-vila-autodromo>

b) <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2013/08/comparacao-ve-projeto-popular-para-vila-autodromo-como-mais-adequado.html>

frente”.Com o prêmio de 80 mil dólares, a Associação de Moradores planeja construir uma creche, uma das necessidades das famílias do local, e uma cooperativa de reciclagem⁵¹.

3.3.1 A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), para fins de moradia, no ordenamento jurídico

No caso da Vila Autódromo, um ponto a se destacar é, que apesar de uma grande parte da comunidade já estar titulada com CDRU e ter iniciado no governo Brizola (1990/94) um projeto de regularização fundiária plena (urbanização e titulação de todas as casas), o poder público municipal tem usado de vários artifícios e argumentos diferentes para, mesmo assim, tentar remover a comunidade. Dessa forma, é possível perceber que a legislação protetiva do direito à moradia, assim como os princípios da gestão democrática e da função social da terra pública não vem sendo respeitados. Num contexto de cidade voltada para os negócios em parceria com a iniciativa privada, a municipalidade tem cedido às pressões do setor imobiliário que demanda uma crescente valorização da região onde a comunidade está localizada.

Diferentemente de outras comunidades carentes da cidade, a área está demarcada como AEIS (área de especial interesse social) e parte dos moradores da Vila Autódromo possui o título de Concessão de Direito Real de Uso expedido pelo ex-governador Leonel Brizola em 1998, o que vem dificultando as tentativas de remoção. Assim, diante deste quadro fica demonstrada a necessidade de discorrer brevemente sobre o instituto, a fim de verificar se a conduta do poder público municipal condiz com os mandamentos legais da CDRU.

A Constituição de 1988, ao ter incluído o capítulo da política urbana em seu conteúdo, como resultado da luta dos movimentos sociais pela Reforma Urbana, além de trazer a previsão

⁵¹ Notícias sobre a conquista do prêmio “Urban Age” disponíveis em:

a)<http://raquelrolnik.wordpress.com/2013/12/06/comunidade-conquista-premio-pelo-plano-popular-da-vila-autodromo/>

b)<http://rioonwatch.org.br/?p=9595>

c)http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2013/12/05/bresil-le-prix-urban-age-award-decerne-au-collectif-d-une-favela-de-rio-de-janeiro_3525686_3222.html

constitucional do princípio da função social da cidade, traz a possibilidade do usucapião urbano de terras privadas em seu art. 183. No entanto, ao decidir que a usucapião urbana não poderia incidir sobre terras públicas, os constituintes incorporaram a possibilidade do reconhecimento do direito à moradia da população de baixa renda em áreas públicas, ao prever a concessão de uso no §1º do Art. 183.

Assim, tendo em vista que o usucapião urbano serve para garantir uma destinação social para imóveis urbanos privados - atendendo ao princípio da função social da propriedade -, a concessão de uso deve ser usada para atingir esse objetivo com relação aos imóveis públicos urbanos, visando a função social das terras públicas:

Baseado no pressuposto ético/jurídico de que a terra pública também deve atender a uma função social, o Estatuto das Cidades pretendeu dispensar aos terrenos públicos historicamente ocupados para fins de moradia, quer de propriedade da União, dos Estados ou dos municípios, tratamento semelhante ao que se havia dado, pela regularização do usucapião especial de imóvel urbano, aos terrenos privados (Alfonsin, 2010).

Com o advento do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), o instituto da Concessão de Direito Real de Uso (Decreto n.º 271/1967) ganhou uma nova roupagem ao ser elencado no Art. 4º da lei federal como um dos instrumentos da política Urbana. Sendo a Regularização Fundiária uma das principais diretrizes a serem seguidas pelos poderes públicos, uma vez que promove a proteção da segurança jurídica da posse ao estabelecer a função social da cidade e das terras privadas e públicas como princípios a serem protegidos. Também elencada no Art. 4º do Estatuto das Cidades, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia foi regulamentada pela MP 2.220/2001, após ter sido excluída do Estatuto das Cidades por veto presidencial. Este instituto traz ainda mais avanços aos processos de Regularização Fundiária.

Inseridos, portanto, no Estatuto das Cidades, tanto a Concessão de Direito real de Uso (CDRU) quanto a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), são instrumentos de direito urbanístico que outorgam direito de uso e se aperfeiçoam por um contrato administrativo. A distinção técnica estaria em que o primeiro deles (CDRU) é um direito real que poderá ser utilizado com as mais diversas finalidades urbanísticas, aplicável segundo o critérios de decisão discricionária pelo poder público, ao passo que a CUEM, enquanto instituto oriundo diretamente da ordem constitucional sobre a propriedade urbana, no contexto da usucapião constitucional para

fins de moradia, é um direito subjetivo e só poderá ser utilizada para fins de moradia e com aquelas limitações e características definidas por lei.

Na prática, no entanto, os dois instrumentos deverão ser utilizados com os mesmos objetivos, já que a menção feita pela lei à CDRU a aproxima da utilização para fins de moradia. O Art. 4º§2º do Estatuto da Cidade previu expressamente que: “*nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública com atuação específica na área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente*”. Enquanto o Direito Real de Uso, em sua fórmula tradicional aplicada a partir das regras do decreto-lei n.º271/1969 poderá também ser usado para os casos de ocupações novas ou que não se enquadrem dentro dos requisitos exigidos pela lei para garantir o direito de uso enquanto direito subjetivo (CUEM).

A CDRU, instrumento utilizado para titular os moradores da Vila Autódromo, segundo definição de Rocha (2005,p.105): “é o negócio pelo qual a Administração, gratuitamente ou de forma onerosa, mediante constituição de direito real de uso, transfere a particular o uso de terreno público para que o utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social”. E tem como principais marcos legais marcos legais o Decreto-Lei n° 271, de 1967; o Estatuto das Cidades (Art.4º, V, ‘g’ e §2º; Art.48) e a Lei Federal n°11.481, de 2007 (prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União).

Suas principais características são o fato de ser uma faculdade do Poder Público, de poder ser contratada coletivamente, e de ter caráter de escritura para os programas de habitação, podendo ser a título gratuito ou oneroso. A concretização da CDRU está condicionada à autorização legislativa, avaliação prévia e licitação na modalidade de concorrência. Assim, a lei que outorgar a CDRU poderá dispor sobre critérios para o estabelecimento de valores que poderão ser cobrados da população, como, por exemplo, um valor mensal da CDRU de uso de unidade habitacional.

A CDRU é um direito real pelo qual se transfere o domínio útil e submete-se às normas gerais daquele direito. Assim, é transmissível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*. Este direito pode ser constituído por meio de instrumento público ou particular, a ser celebrado entre o cedente e o cessionário. E o Art. 15 da MP 2.220/2001 alterou a Lei de Registros Públicos (Lei

n.º 6.015/73) para tratar de registro público da CDRU quando usada na regularização fundiária para fins de moradia.

É resolúvel, mas apenas no caso de dar o cessionário destinação diversa da prevista no título ou nas hipóteses de descumprimento de cláusulas contratuais – o que não se dá no caso dos moradores da Vila Autódromo -, ou seja, do ponto de vista legal a administração não pode revogar o título de forma desmotivada ou ao sem justificativa. Portanto, segundo Ricardo Lira (1997, p. 240), o direito real gerado pela CDRU de terreno público, ainda quando possa ser considerada um direito real administrativo, não é resolúvel “ao nudo” da Administração, discricionariamente, mas apenas naquelas hipóteses expressamente previstas no art. 7º do §3º do Decreto-Lei nº 271/1967: “dar o concessionário ao terreno destinação diversa da prevista no título; descumprir o cessionário cláusula contratual cujo inadimplemento tenha por consequência a resolução do ajuste”.

Outra questão importante relacionada ao instituto, e ainda de acordo com Lira (1997, p. 253-255) é que, a princípio, aplica-se somente a bens dominicais, mas algumas leis orgânicas municipais podem prever a utilização de bens municipais sob a forma de CDRU, desafetando bens de uso comum e bens públicos de uso especial. Com o advento do Estatuto da Cidade, a CDRU mostrou-se um importante instrumento jurídico-urbanístico utilizável para regularização de programas de habitação social, promovendo a proteção da segurança jurídica da posse ao possibilitar o cumprimento da função social da terra.

Cabe destacar ainda, que na história do Rio de Janeiro, o instituto deu origem a Promessa de Direito Real de Uso que, segundo Mello (2008), integra a história de luta pela defesa da moradia no Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 2.184/1993, sancionada pelo ex-Governador Leonel Brizola que permite a outorga de promessa de concessão de direito real de uso na situação em que o Estado já tenha se imitado provisoriamente na posse do imóvel por força de decisão judicial, registrável no RGI e transferível mortis causa para o cônjuge ou companheiro(a) supérstite”.

Neste caso em tela é possível perceber a dificuldade que se tem na prática para a conclusão – ou aprofundamento através da urbanização - da intenção de regularizar iniciada pela gestão do Governador Leonel Brizola, quando à época a comunidade teve sua área demarcada como de especial interesse social e parte das casas foram tituladas com CDRU. Na atual gestão municipal, do Prefeito Eduardo Paes, essas conquistas dos moradores no sentido de verem sua

posse respeitada e reconhecida, nos termos de toda legislação protetiva exposta acima, vem sendo esvaziadas com ameaças de remoção motivadas cada hora com um motivo diverso.

Mesmo assim, a população local não foi removida, em grande parte, em decorrência de serem parcialmente titulados com CDRU, o que acaba por mostrar a importância do instituto no reconhecimento da função social da terra pública exercida pela posse de longa data dos moradores. Mais benéfico para a comunidade e para a cidade como um todo seria que o poder público municipal, ao invés de tentar removê-la, agisse no sentido de aprimorar o processo de regularização iniciado anteriormente, uma vez que o direito à regularização está respaldado na legislação e já teve sua viabilidade demonstrada pelo projeto elaborado por universidades de renome (UFRJ e UFF), com a possibilidade de manutenção dos moradores.

3.3.2 Ações judiciais envolvendo o conflito da Vila Autódromo e a atuação da Defensoria Pública

A primeira ameaça de remoção pela qual a Vila Autódromo passou aconteceu através da propositura de uma ação civil pública (ACP) no ano 1993⁵², alegando “dano estético e ambiental” por estar localizada às margens da Lagoa de Jacarepaguá e por se estabelecer em área de grande visibilidade internacional, já que as competições de automobilísticas aconteciam no Autódromo de Jacarepaguá e eram televisionadas para o restante do mundo. Além disso, o Rio Centro era (e continua sendo) abrigo de grandes eventos internacionais, como foi a ECO 92 (segunda conferência sobre meio ambiente da ONU). É de se destacar, que já naquela época o Subprefeito da Zona Oeste⁵³ e atual prefeito da cidade, Eduardo Paes, empenhava esforços requerendo judicialmente – à época - a retirada total da comunidade.

Esta ação civil pública, apesar de ter sentença em primeira instância determinando a retirada apenas dos moradores que habitam a faixa marginal de proteção (FMP) da Lagoa de Jacarepaguá, não transitou em julgado e não pode ainda produzir efeitos, ou seja, nenhuma

⁵² Processo n.º 0081973-19.1993.8.19.0001 (1993.001.078414-7) da 4ª Vara da Fazenda Pública do TJ/RJ

⁵³ Eduardo Paes foi subprefeito da Zona Oeste entre os anos 1993 e 1996, durante a primeira gestão do prefeito César Maia.

remoção na Vila Autódromo poderia atualmente ser motivada usando-se essa ação judicial como justificativa. O processo segue tramitando, portanto, em segunda instância e sem decisões definitivas.

Antes da abertura da concorrência da licitação do Parque Olímpico, e diante da previsão em seu escopo da remoção da comunidade, sem que a prefeitura prestasse as informações necessárias aos moradores, foi ajuizada também uma ação cautelar⁵⁴ pedindo a impugnação do edital. No entanto, questionada nessa ação pelo Poder Judiciário, a prefeitura respondeu que não pretendia remover os moradores, motivo pelo qual o edital prosseguiu. Cabe resgatar, no entanto, que essa ação foi mencionada em parecer de técnico do TJ/RJ e, mesmo sem maiores informações, o voto do relator Ivan Moreira foi pelo prosseguimento do processo licitatório da PPP.

Ainda, a Confederação Brasileira de Automobilismo (CBA) também ajuizou ação⁵⁵ pedindo pela impugnação do procedimento licitatório do Parque Olímpico, pois a prefeitura descumpriu o acordo de que o Autódromo Internacional Nelson Piquet só seria desmontado quando já houvesse um novo pronto, ou ao menos um local definido para o projeto. Diante da decisão judicial pela impugnação do edital, em favor da CBA, o procedimento licitatório foi interrompido e a prefeitura se viu obrigada a fazer u acordo.

Por sua vez, a Defensoria Pública – através de seu Núcleo de Terras e Habitação (NUTH)⁵⁶- ajuizou, em nome da associação de moradores, uma ACP⁵⁷ questionando a licença de demolição publicada em diário oficial do município da área do Autódromo e da comunidade. Nesta ação, que tinha como pedidos principais que a Prefeitura apresentasse documentos relacionados a licença ambiental para as demolições e também aos planos quanto ao futuro dos moradores que não pretendiam sair da comunidade, a desembargadora deu uma decisão liminar

⁵⁴ Processo n.º 001.3864-83.2012.8.19.0001 da 5ª Vara da Fazenda Pública do TJ/RJ

⁵⁵ Processo n.º 001.718 5-29.2012.8.19.0001 da 5ª Vara da Fazenda Pública do TJ/RJ

⁵⁶ A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro conta, desde 1989, com um Núcleo especializado com atribuição para atuar em conflitos fundiários urbanos, tutela da moradia adequada e regularização fundiária de comunidades e favelas do município do Rio (Núcleo de Terras e Habitação). Ele foi criado a partir das próprias mobilizações dos anos 1980, que colocou a agenda da democracia urbana, do direito à cidade e da moradia em primeiro plano, após um longo ciclo de lutas contra o autoritarismo da ditadura e suas remoções forçadas.

⁵⁷ Processo n.º 0075959-18.2013.8.19.0001 da 5ª Vara da Fazenda Pública do TJ/RJ

determinando que a Prefeitura se abstinhasse de realizar demolições na comunidade até que de demolir até apresentar os documentos necessários fossem apresentados em juízo.

A esta altura, diante da ausência de qualquer respaldo jurídico que justificasse a remoção de casas pela prefeitura, iniciou-se um processo de intensa tentativa de convencimento dos moradores por parte dos agentes municipais, utilizando-se de várias estratégias, desde o aliciamento de moradores em troca de favores – segundo relatos de moradores-, até admitir publicamente que o processo de tentativa de remoção havia sido mal conduzido e que seria retomado de formas mais benéficas aos moradores, que segundo ele só sairiam por opção, garantindo a permanência dos que quisessem ficar. O prefeito se comprometeu publicamente a indenizar as famílias que escolhessem deixar a comunidade com valores de mercado (normalmente a indenização é feita apenas com base nas benfeitorias, sem remunerar o preço do terreno), inclusive os comércios (que normalmente não são indenizados nos processo de remoção por serem atividades irregulares, sem licença de funcionamento pela prefeitura). Outros relatos demonstram indícios de que à algumas famílias foram oferecidos mais de um apartamento no Parque Carioca.

Neste contexto, que a liminar impedindo demolições na comunidade gerou um grande conflito entre os moradores. No dia seguinte ao qual a decisão foi publicada, algumas famílias que haviam aceitado a proposta de reassentamento no Parque Carioca foram impedidas de fazer a mudança sob o argumento de que a decisão liminar impediria a entrega das chaves das casas construídas com recursos da Caixa Econômica Federal, no âmbito do *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Os moradores que estavam prontos para fazer suas mudanças, por sua vez, se voltaram conta a associação de moradores, por ser ela o polo ativo da ACP. No entanto, no mesmo dia foram esclarecidas pelas defensoras públicas titulares do NUTH de que a liminar impedia apenas a demolição de casas na comunidade – para resguardar os direitos dos moradores que não queriam ser reassentados – e não se colocava como obstáculo algum a entrega das chaves das casas do Parque Carioca⁵⁸.

Cabe destacar assim, neste tópico, a atuação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro na defesa jurídica da comunidade, que através do NUTH sempre prestou enorme apoio jurídico aos moradores da Vila Autódromo em sua luta pela permanência e também a outras comunidades

⁵⁸ O que foi confirmado posteriormente em resposta da Caixa Econômica Federal a um ofício enviado pelas titulares do NUTH relatando a situação.

ameaçadas de remoção forçada. A partir de 2007, com o apoio dos movimentos sociais e do trabalho de diversas pessoas, o Núcleo ampliou sua equipe de dois para cinco defensores(as); de cinco para vinte e cinco estagiários(as), atuando na defesa de cerca de duzentas comunidades do Rio de Janeiro. É essa estrutura que, por circunstâncias políticas e históricas, acaba inserida em uma conjuntura na qual o poder público passa a promover, a partir de 2009, a remoção de milhares de moradores(as) de suas casas (19 mil famílias, segundo dados da própria prefeitura), ou seja: uma das maiores ondas remocionistas da história do Rio de Janeiro, que se prolonga até os dias atuais.

Em 2010, diante da insistência do poder público na remoção da comunidade, o Núcleo elaborou uma notificação para o Comitê Olímpico Internacional (COI), apontando violação, pelas autoridades brasileiras, da legislação internacional e dos princípios éticos adotados expressamente pelo Comitê. A entidade respondeu com o envio de dois ofícios questionando o prefeito e o governador do Rio sobre as denúncias. No âmbito formal, o governador se pronunciou afirmando que a notificação traduzia a opinião de poucos defensores públicos, e não de toda a instituição.

Esta resposta se justifica num contexto de assunção do cargo de Defensor Público Geral pelo defensor público Nilson Bruno, momento no qual se iniciou uma verdadeira perseguição política à atuação do NUTH em prol das comunidades ameaçadas de remoção, tendo o Município e o Estado como polos passivos em grande parte das ações ajuizadas. O marco inicial da intervenção realizada pelo Defensor Geral, ocorreu a partir de um convite seu ao prefeito para um evento intitulado “Defensoria Pública e Prefeitura: juntos pela Copa e Olimpíadas”. O encontro foi agendado para o mesmo dia da remoção integral da Vila Harmonia, comunidade atendida pelo Núcleo, e que foi devastada por violações de direitos humanos que resultaram numa batalha jurídica nacional e internacional como vimos anteriormente.

A resposta dos movimentos sociais a este episódio foi realizar uma manifestação na porta da defensoria – o enterro simbólico de Nilson Bruno – acelerando a crise que culminou na exoneração da Coordenadora do NUTH. Poucos dias depois, a defensora pública que coordenava o Núcleo, apesar de ter sempre contado com o apoio das comunidades assistidas, foi afastada em definitivo, justamente no dia em que o NUTH recebeu a Medalha Tiradentes, em uma conturbada sessão. Sem condições de trabalho e com a necessidade de tornar pública a

intolerável situação, optou-se pela disposição dos cargos dos demais defensores que atuavam no Núcleo e a elaboração de uma carta pública com a exposição dos fatos. A resposta da Chefia institucional foi então a demissão de todos os estagiários, secretários administrativos e a instauração de dois procedimentos na Corregedoria contra os defensores que antes estavam lotados no NUTH.

Passados três anos dessa intervenção, o Núcleo – reestruturado com três defensoras titulares (concurso interno) e três coordenadores de confiança da Chefia – se encontra, atualmente em uma situação parecida. Atuando ainda para a Vila Autódromo, mas também em casos emblemáticos como Providência e Indiana (Tijuca), o órgão obteve decisões judiciais importantes, obrigando a prefeitura a apresentar projetos urbanísticos, realizar audiências públicas e suspendendo demolições de casas negociadas, cujos escombros e entulhos geram um efeito devastador nos moradores que permanecem e resistem nas áreas afetadas pela remoção.

Ao pesar destas vitórias em favor as comunidades assistidas, o Coordenador do NUTH e o Chefe Institucional realizaram uma série de acordos que não foram discutidos adequadamente com os interessados e cuja elaboração tem como protagonista, justamente, o poder público municipal, representado por sua Procuradoria Geral.

No caso específico da Vila Autódromo, com a concessão da liminar impedindo demolições no âmbito da ACP impetrada pelas defensoras titulares do Núcleo – e a partir do grande interesse do poder público municipal em levar a cabo as demolições sem antes apresentar os documentos determinados pelo Juízo – a Chefia Institucional protagonizou um episódio de flagrante desrespeito aos moradores decididos a permanecer na comunidade e às próprias defensoras que atuam no caso.

Com o argumento de que moradores que aceitaram o reassentamento estavam impossibilitados de realizar a mudança para o novo local – defendido pelo poder público, mas refutado pela própria Caixa Econômica -, a Chefia e o coordenador do NUTH (cargo nomeado em confiança) requereram a suspensão da própria decisão liminar, jogando por terra não só a vitória jurídica dos moradores que lutam, mas também a confiança em seus representantes processuais e o conjunto da defesa jurídica empreendida por 21 anos. Além disso, partindo de uma premissa equivocada, a Defensoria estimulou acabou por estimular a prática municipal de colocar um grupo que, por diversos motivos, aceitou sair da comunidade, contra o grupo que

tenta garantir o exercício do direito à moradia no próprio local, ao invés de buscar resguardar os direitos de todos⁵⁹.

O episódio configura talvez a inédita situação na qual representantes jurídicos públicos atuaram contra a própria decisão obtida em sede liminar, dispensando qualquer atividade da parte contrária (poder público municipal). Em perfil oficial na rede social, a defensoria geral comunica a “derrubada” (*sic*) de sua própria liminar, nos seguintes termos:

“Defensoria Pública derruba liminar que impedia mudança de 300 famílias da Vila Autódromo para o Parque Carioca – A Defensoria Pública derrubou na noite desta terça-feira, 25, a liminar que impedia a demolição, e consequentemente, a mudança de cerca de 300 famílias da Vila Autódromo para o Parque Carioca. Por meio do Núcleo de Terras e Habitações (NUTH) e do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos (NUDEDH), a Defensoria entrou na Justiça com pedido de suspensão parcial da liminar que não deixava os moradores efetuarem a mudança” (Perfil DPGE).

No entanto, segundo Mendes⁶⁰ (2014) a posição da Chefia Institucional demonstrou-se equivocada e feridora do direito humano ao acesso à justiça dos moradores, também, pelos seguintes motivos: a) em nenhum momento a decisão, ora suspensa, impede a mudança dos moradores para o Condomínio Parque Carioca; b) quem determinou a proibição da mudança foi a Prefeitura, ferindo os direitos dos moradores que assinaram o contrato de reassentamento do Minha Casa Minha Vida; c) não havia qualquer necessidade de suspender a decisão judicial, já que uma simples negociação com a Prefeitura ou uma medida jurídica adequada poderia garantir a mudança dos moradores; d) o Coordenador do Núcleo atuou diretamente contra o interesse dos moradores, que historicamente são atendidos pelo órgão, e que resistem contra a remoção e os entulhos gerados; e) o conflito de interesses não foi resolvido com a atribuição de um defensor tabelar (para atender o grupo), mas com a infidelidade na representação jurídica daqueles moradores; f) o presidente da associação de moradores, os seus diretores e demais moradores que resistem, não foram chamados para participar das discussões ou conhecer o requerimento.

⁵⁹ Disponível em: <<http://www.canalbase.org.br/demolicoes-aumentam-pressao-na-vila-autodromo/>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

⁶⁰ Disponível em: <<http://uninomade.net/tenda/a-nova-luta-da-vila-autodromo-e-dos-moradores-que-resistem-a-remocao-reconstruir-a-defensoria-publica-e-sua-autonomia/>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

Conscientes desta operação da chefia institucional da Defensoria em favor do poder público, moradores da Vila Autódromo, e também de comunidades que encontram-se em situação similar – como as favelas da Providência e Indiana - têm procurado apoio em várias instâncias de organização comunitária e institucional.

3.3.3 O Parque Carioca e o Programa *Minha Casa, Minha Vida*

Sobre a Vila Autódromo, cabe destacar ainda, a operação que vem sendo realizada para reassentar os moradores que aceitam a proposta da prefeitura de deixar a comunidade. Apesar de no escopo do contrato de concessão do Parque Olímpico constar como obrigação da concessionária vencedora a implementação da infraestrutura da chamada “nova Vila Autódromo”, o condomínio para reassentamento das famílias, denominado de Parque Carioca - solução imposta pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro para viabilizar a remoção total de comunidade - está sendo construído com verbas do programa federal *Minha Casa, Minha Vida* (MCMV), instituído pela Lei Federal n.º 11.977/2009 e destinado ao combate do déficit habitacional do país.

Este projeto municipal, a exemplo de outros conjuntos habitacionais promovidos pelo programa MCMV, é caracterizado pela repetição de blocos de apartamentos idênticos com espaços exíguos e de qualidade urbanística duvidosa. Como novidade, surge, com toda a força, a solução em condomínio, vendida com entusiasmo para as famílias de baixa renda, reproduzindo enclaves que supostamente replicariam o sistema de valores da classe média. Idealizada pela Prefeitura, sem qualquer participação ou discussão com a população, o “Parque Carioca” será implantado em terreno pertencente a duas empresas que apoiaram financeiramente a última campanha eleitoral do Prefeito Eduardo Paes (VAINER et al, 2013).

No mapa de suscetibilidade ao escorregamento da GeoRIO, a maior parte desse terreno, antiga área de mineração, é qualificada como de alto e médio risco. São 49.266,15 m², a serem distribuídos por 920 unidades organizadas em quatro quadras. Desse total de unidades, 450 se destinam aos moradores de Vila Autódromo, enquanto que as demais seriam ocupadas por outras comunidades a serem removidas. Na ausência de qualquer diálogo e sem que a população tenha o

direito de escolha, a tendência será o esgarçamento dos laços sociais e territoriais construídos ao longo de décadas pela comunidade (VAINER et al, 2013).

Uma rápida comparação entre o Plano Popular da Vila Autódromo e o “Parque Carioca”, pode ajudar a evidenciar dois projetos de cidade e de habitação popular. O Plano Popular de Vila Autódromo, ao contrário do projeto do Parque Carioca, é o resultado e a expressão da resistência e da defesa dos moradores da Vila Autódromo da permanência na área. Além de considerar o ambiente construído produzido pelos moradores e de expressar e refletir a diversidade de situações, necessidades e anseios das famílias lá residentes, o custo do Plano, estimado inicialmente em cerca de R\$ 13,5 milhões, é muito inferior ao custo da proposta da Prefeitura, avaliado em cerca de R\$ 48 milhões, sendo R\$ 20 milhões relativos ao custo de aquisição do terreno⁶¹ (VAINER et al, 2013).

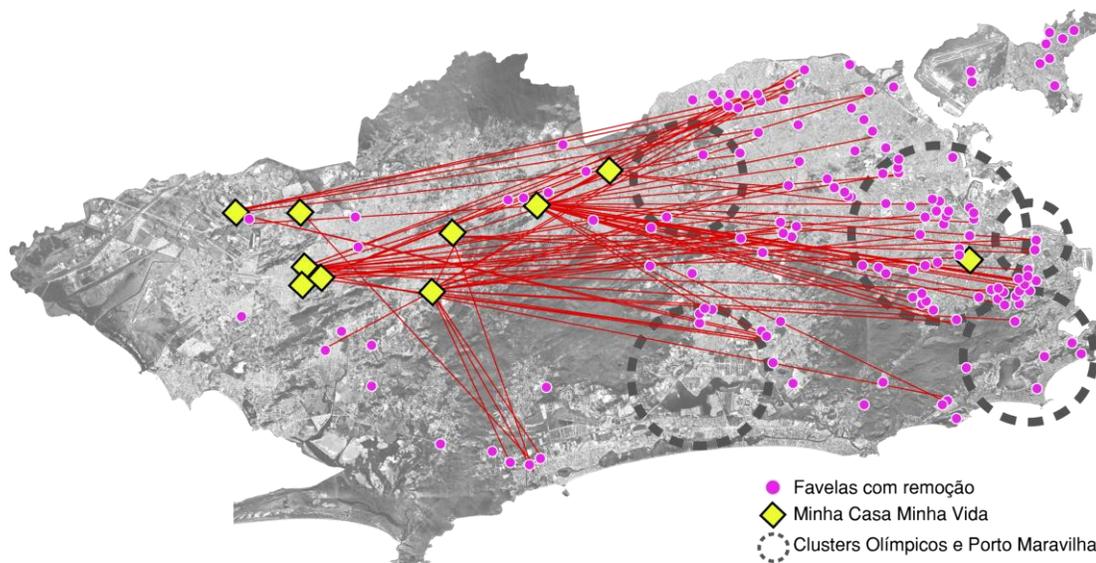
Na contramão das propostas de contenção da expansão territorial da cidade e em favor do adensamento urbano, o Programa *Minha Casa Minha Vida* (MCMV) vem promovendo “uma aceleração sem precedentes do processo de expansão da malha urbana, agudizando, junto com as remoções maciças, o processo secular de periferização da pobreza” (VAINER et al, 2013). Isto porque, os conjuntos habitacionais para famílias na faixa de 0 a 3 salários mínimos se concentram em bairros, localizados a dezenas de quilômetros dos principais centros de emprego metropolitanos, sem estarem dotados de infraestrutura suficiente para receber essa população. Precariamente articulados à trama urbana, esses condomínios fechados são carentes de equipamentos públicos, serviços de transporte, educação e saúde, comércio e, poder-se-ia dizer, de modo geral, de urbanidade.

A despeito do direito a reassentamento em local próximo estabelecido na legislação, o mapa⁶² a seguir demonstra a implementação de condomínios do programa MCMV nas áreas mais afastadas da cidade. É possível observar também, que as áreas que estão sendo alvo dos deslocamentos involuntários, estão em sua maioria nos entornos das áreas objeto das maiores

⁶¹ Um quadro comparativo entre as propostas do Plano Popular e da Prefeitura do Rio, está disponível para download em: <<http://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/03/plano-popular-da-vila-autoc81dromo-comparativo.pdf>>

⁶² Elaborado pelo arquiteto e urbanista Lucas Faulhaber, atualmente mestrando do IPPUR/UFRJ.

transformações urbanas em decorrência da preparação da cidade para receber os megaeventos esportivos⁶³.



Fonte: FAULHABER, 2102.

Assim, fica evidente que o poder público tem promovido remoções involuntárias de forma a atender ao mercado imobiliário em expansão, e nestes casos, ao invés de promover a redução do déficit, está aumentando esse índice, mesmo com a implementação de programas habitacionais como o “Minha Casa, Minha Vida”. No Brasil, o déficit habitacional é de mais de 6 (seis) milhões, segundo dados divulgados no final do ano de 2013 pela Fundação João Pinheiro⁶⁴ e, segundo esses mesmos dados, não apresentou reduções após a implementação do programa. Haveria, portanto, um desvio de finalidade no caso das comunidades que, como a Vila Autódromo, tem direito a permanência no local, mas que o poder público pretende remover.

⁶³ Um caso emblemático e curioso pelas características étnicas de seus beneficiários, onde PMCMV foi usado também para reassentamento a realização da Copa do Mundo FIFA de 2014, foi o dos índios da Aldeia Maracanã reassentados no empreendimento recém-inaugurado onde antes era o presídio Frei Caneca. Notícia sobre o caso disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/indios-do-maracana-sao-reassentados-na-area-do-antigo-presidio-frei-caneca-13082451>>

⁶⁴ Estatística disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

Cabe ainda discorrer rapidamente sobre a lógica utilizada no desenvolvimento do programa MCMV – relacionado também com o enfrentamento da crise de 2008 iniciada nos EUA - e que contribui também para a não redução do déficit habitacional e também para a não ampliação do acesso amplo à cidade pelos moradores de menor renda, alvo principal do programa. Segundo o Relatório Temático sobre Financeirização da Habitação⁶⁵ apresentado na 67ª sessão da Assembleia Geral da ONU pela a Relatora Especial sobre moradia adequada, Raquel Rolnik, os governos no mundo inteiro não tem sido capazes de prover políticas habitacionais eficientes de forma a diminuir o déficit habitacional e melhorar as qualidades dos lares. E essa ineficiência se dá em decorrência da adoção de programas habitacionais implementados através de uma lógica mercadológica, com a concessão de créditos imobiliários e a cobrança de juros tão altos para as pessoas mais pobres, que logo elas se tornam inadimplentes e perdem suas casas.

A Relatora analisa o paradigma predominante de políticas de habitação, que incide sobre os financiamentos como o principal meio de promover a casa própria. O relatório avalia também o impacto dessas políticas de financiamento têm sobre o direito à moradia adequada para pessoas que vivem na pobreza. A conclusão é de que a plena realização do direito à moradia adequada, sem discriminação, não pode ser promovida exclusivamente com mecanismos financeiros, mas requer políticas e intervenções do Estado em matéria de habitação mais abrangentes e holísticas. A Relatora faz, então, um apelo para que se abandone o paradigma das políticas centradas na financeirização de moradia para adotar uma abordagem de tais políticas baseada nos direitos humanos.

Dessa forma, a materialização do direito social à moradia, tal como consagrado constitucionalmente, não implica, necessariamente, o reconhecimento dos direitos individuais de propriedade, principalmente nos assentamentos em áreas públicas. A titulação com a concessão de uso, ou a implementação de uma política de aluguel social (ou controle dos preços do aluguel), poderiam ser mais eficazes na proteção da vinculação da terra para o fim de morar, uma vez que não é raro que moradores de terras regularizadas acabem passando por processos de

⁶⁵ Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/?p=16787&>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

gentrificação, também conhecida por “remoção branca” (decorrente da valorização imobiliária excessiva e encarecimento do custo de vida em determinada região).

3.4 A resistência e o direito à moradia como conquista na luta de comunidades ameaçadas de remoção: uma menção à Teoria Crítica dos Direitos Humanos

Diante do caso apresentado, onde as ações institucionais e legais mais tem servido para pressionar a remoção da Vila Autódromo, podemos afirmar que a iniciativa do Plano Popular reafirma o direito da população à área atualmente ocupada, reunindo propostas técnicas que comprovam essa possibilidade e também a da melhoria das condições habitacionais e ambientais existentes.

Neste plano, todas as ações surgiram a partir das demandas manifestadas pelos moradores e de sua visão sobre seu local de moradia. Loteamento popular, como o designam seus moradores, favela segundo a classificação da Prefeitura, aglomerado subnormal para o IBGE, a trajetória de luta e resistência contra a remoção revela, a seu modo, muito do que tem sido e será, no futuro próximo, a outra face, oculta, do Rio de Janeiro Olímpico (VAINER et al, 2013).

De acordo com o jurista e historiador Rafael Gonçalves, o primeiro registro desse tipo de resistência é de 1916, quando os moradores do Morro de Santo Antônio enfrentaram a Diretoria de Saúde Pública, que tentou, sem sucesso, removê-los. Praticamente um século depois, famílias que residem na Vila Autódromo se engajam em um dos momentos mais decisivos da luta contra a tentativa de remoção forçada, iniciada em 1993. Naquele ano, a Prefeitura alegou “dano estético e ambiental” para tentar retirá-los da Barra da Tijuca, bairro que começava a despontar como centro de novos empreendimentos imobiliários. Desde aquela época, a comunidade resiste com eficácia e, contando com a assistência jurídica do Núcleo de Terras, não só se defende no processo judicial, como consegue a regularização fundiária de seus lotes por concessão de uso, no governo de Leonel Brizola.

Depois de algumas tentativas fracassadas de remoção (nos Jogos Pan Americanos de 2007, por exemplo), todas as fichas do poder público e imobiliário são apostadas no processo de preparação da cidade para os Jogos Olímpicos de 2016. A partir de 2009, com a derrota

jurídica do argumento ambiental, presenciou-se várias tentativas e argumentos para a retirada da comunidade: construção da vila de mídia, do centro de treinamento de atletas, de um perímetro de segurança para as instalações dos Jogos, da duplicação de avenida, do parque olímpico e, agora, de um nebuloso projeto com várias intervenções distintas.

A resistência, contudo, é viva e permanente. Um dos maiores aprendizados de quem atua no campo das disputas fundiárias é entender como os moradores ameaçados se articulam para evitar os despejos, utilizando e inventando, de forma inteligente e sensível, uma série de meios e recursos sociais, culturais, midiáticos, técnicos e jurídicos. Sem essa luta, que é diária, teríamos cifras ainda maiores de violações e despejos.

Assim, as estratégias de resistência das comunidades atingidas, como a mobilização coletiva e a articulação com movimentos populares, são alternativas buscadas hoje na perspectiva de criação de um projeto que faça frente ao modelo de cidade imposto pelo poder hegemônico. A organização comunitária atualmente começa a discutir a proposição de um projeto alternativo para as obras de adaptação da cidade para os grandes empreendimentos e os megaeventos, que dê voz aos moradores e concilie o desenvolvimento à sua permanência e da cultura local.

A Vila Autódromo se engajou na elaboração do plano de urbanização alternativo à sua remoção - o Plano Popular de Urbanização da Vila Autódromo - como vimos, que contou com o apoio de equipe multidisciplinar do Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza do Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da UFRJ (ETTERN-IPPUR). São identificadas, portanto, ações de resistência e o surgimento de atores sociais que, no processo de mobilização diante da ameaça de remoção, surgem como lideranças importantes na organização e mobilização da comunidade e sua representação em reuniões e audiências junto aos órgãos do poder executivo e do Judiciário, o que pode ser apresentado como avanços e as conquistas dessa organização comunitária.

Nesse sentido, o direito à moradia dos habitantes dessas comunidades pode ser abordado sob a perspectiva da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, onde a luta é constituinte dos direitos. Esta teoria permite uma análise mais dinâmica dos direitos humanos que podem ser vistos não apenas do ponto-de-vista das leis e declarações que versam sobre o tema. Joaquin Herrera Flores é um dos principais autores que discorrem sobre a produção de direitos enquanto luta. Cabe destacar aqui, o que discorre Mendes (2011) sobre Herrera Flores:

Para compreender os principais aspectos e efeitos do pensamento de Herrera Flores é preciso, em primeiro lugar, concentrar-nos em sua premissa fundamental: que os direitos humanos como produtos culturais são constituídos e só podem ser definidos ontologicamente no horizonte das lutas políticas e sociais, isto é, nos processos antagônicos desencadeados pela busca da dignidade humana.

Ainda sobre a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, aduz o autor:

Se, por um lado, esse horizonte gera uma precarização geral da vida, por outro, novas formas de resistência e de luta por direitos são diariamente concebidas, exigindo uma nova forma de se conceber a cidadania. Ao invés de demandar o acesso a uma relação de emprego, o acesso aos bens de consumo ou um simples aumento salarial, as novas lutas colocam em questão as relações sociais como um todo e as formas de vida em suas múltiplas expressões.

O ano de 2013 certamente será lembrado na história do país pelo ciclo de mobilizações populares que tomaram conta das ruas, e cujas bandeiras estão relacionadas à reivindicação de direitos correlatos ao direito à cidade, como: mobilidade urbana (as primeiras manifestações pleiteavam a diminuição da passagem de ônibus); educação de qualidade (a greve dos professores municipais e estaduais durante o mês de outubro levou multidões às ruas); moradia digna (não às remoções forçadas); mais investimentos na saúde pública, etc.

A insatisfação evidenciada nas ruas deixa claro que a população não aprova os altos investimentos na adaptação da cidade para receber os megaeventos esportivos e que deixam de ser investidos em demandas sociais como moradia, saúde e educação. Tamanha mobilização social, chamada por muitos de “jornadas de junho”, que teve início nas vésperas da Copa das Confederações, no mês de junho de 2013, e que de certa forma se estende até os dias de hoje, representa uma ameaça ao modelo empreendedorista de gestão, o que pode ser percebido pela grande repressão policial às manifestações e pela movimentação dos patrocinadores da Copa do Mundo FIFA que já começam a exigir garantias do governo brasileiro de que as mobilizações não afetarão a realização dos jogos⁶⁶.

⁶⁶ Vide notícia veiculada na mídia brasileira intitulada "Temendo protestos na Copa, patrocinadores já apelam a Dilma". Disponível em: <http://www.espn.com.br/noticia/358231_temendo-protestos-na-copa-patrocinadores-ja-apelam-a-dilma>. Acesso em: 21 nov. 2013.

CONCLUSÕES

Este trabalho teve por objetivo entender o processo em andamento de reestruturação urbana da cidade do Rio de Janeiro, através implementação de obras de infraestrutura e grandes operações urbanas desenvolvidas na formade parcerias entre o poder público e a iniciativa privada. Associados a realização de megaeventos esportivos como a Copa do Mundo FIFA de 2014 e as Olimpíadas de 2016. E a partir das violações de direitos da população de menor renda que habita o território informalmente – e até formalmente! - e que está no traçado dessas obras e empreendimentos, mas que tem protegidos legalmente seus direitos à cidade e à moradia.

Para isso, analisamos o contexto neodesenvolvimentista da política econômica em curso no país e que, apesar de ter como grande meta a redução da pobreza e das desigualdades, promove uma inclusão social apenas pelo consumo de bens e não pela garantia de direitos. Neste aspecto, políticas públicas territoriais desenvolvidas em associação do poder público com a iniciativa privada, através de projetos de desenvolvimento urbano e grandes programas de crescimento econômico – como o PAC e o PMCMV – acabam servindo mais ao capital privado que à população que já passa por um processo de segregação sócioterritorial (FERNANDES, 2006) que remonta ao período da escravidão no país. Quando escravos fugidos criavam quilombos de resistência em áreas de difícil acesso nas cidades (SOUZA, 2012) e, quando na abolição da escravidão, foram resignados a reocupar esses mesmos territórios dotados de nenhuma infraestrutura urbana formal.

A eleição de um presidente de origem nordestina, pobre, do Partido dos Trabalhadores (PT) - que participou ativamente da conquista da abertura do país após o regime militar e de vários direitos sociais previstos na Constituição de 1988 - trouxe como expectativa uma efetiva implementação destes direitos e a obtenção de melhores condições de vida como um todo. O presidente Lula, possui um grande carisma e popularidade com a população mais pobre, por suas origens, pelos programas de distribuição de renda e redução da pobreza de seu governo (como o Bolsa Família), e ainda pela inclusão pelo consumo de 37 milhões de brasileiros na chamada “nova classe média” (RICCI, 2013).

No entanto, com as alianças feitas com setores do grande capital privado para garantir a governabilidade do país e também a gestão internamente da crise mundial de 2008, utilizando a

possibilidade de ampliar a realização projetos de desenvolvimento urbano em parceria entre o poder público e a iniciativa privada - para literalmente salvar a indústria da construção civil da crise e o mercado imobiliário da crise. Dessa forma, esse processo envolveu a expansão de leis e programas que permitiram a ampliação dos lucros e crescimento da economia, mas não necessariamente a redução das desigualdades socioterritoriais do País.

A legislação que permite essas parcerias com a iniciativa privada foi inaugurada na época da abertura do País ao neoliberalismo na gestão do FHC, com a lei das concessões (a Lei 8987/95 regulamenta as concessões comuns). Mas foi durante a primeira gestão do presidente Lula que as possibilidades de realização de PPPs foram ampliada, prevendo tipos de concessões remuneradas pelo próprio poder público (concessões patrocinadas e concessões administrativas) através da Lei 11.079/2004, no contexto do neodesenvolvimentismo como modelo de política de desenvolvimento econômico.

Neste contexto, é possível perceber no discurso dos gestores - como Eduarda La Roque (presidente do IPP) falando sobre as UPPs, no capítulo 1 - que estes programas visam uma abertura e ampliação dos territórios habitados pela população pobre para o mercado. Mesmo sem serem demandadas pelos habitantes e que esses programas gerem encarecimento dos custos de vida e, por isso, dificuldades de permanência dos moradores nessas áreas. O poder público age como se a expulsão da população para áreas afastadas e dotadas de ainda menos infraestrutura fosse um mal necessário ao crescimento econômico e à expansão do mercado. Como se não houvessem alternativas ou a possibilidade do desenvolvimento de políticas públicas que não as realizadas em parceria com a iniciativa privada, sem ampliar o direito à participação da população na gestão da cidade. Digo gestores, pois esse discurso está presente nas três esferas de governo.

Aliás, o alinhamento entre os entes federativos em torno da atração da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 para serem sediadas no país, ampliou ainda mais as possibilidades de realização de PPPs. Para isso, uma série de leis foram criadas e modificadas, instituições criadas, tudo em prol desses projetos com data marcada para serem realizados. Usa-se, assim, o sentimento de amor pelos esportes e o patriotismo para conquistar o apoio da população. O poder público vê a atração de megaeventos como oportunidade de crescimento econômico, mas isso não significa diminuição da segregação socioterritorial. O “legado urbano” não contempla a população mais pobre, mas aos interesses mercadológicos das

grandes corporações e das classes mais altas, que podem “consumir” um território encarecido pela especulação imobiliária que esses projetos geram.

Isso fica muito claro na emblemática fala de um morador da comunidade Restinga chamado Michel, em missão realizada pela Relatoria do Direito Humano à Cidade da Plataforma DHESCA. Ele deu um depoimento em vídeo⁶⁷ afirmando que, quando viu na televisão, em 2009, que o Rio de Janeiro havia ganhado a disputa para sediar as Olimpíadas, pegou seu carro e saiu comemorando pela Avenida das Américas (uma das principais avenidas da região da Barra da Tijuca). No entanto, após ter sua casa e seu comércio demolidos de uma hora para a outra (os moradores dessa comunidade receberam uma notificação no mesmo dia em que chegaram os tratores para demolição da comunidade), e sem ter tido direito à qualquer indenização, atualmente, ele se afirma se sentir “um otário” por ter comemorado naquele momento.

No Rio de Janeiro, desde a década de 90, na primeira gestão do prefeito César Maia, a cidade se engaja em tentativas de sediar os Jogos Olímpico. O grande modelo utilizado foi o de Barcelona, que passou por processo de transformação territorial durante a preparação para os jogos de 1992 um tanto controverso, mas percebido pelos gestores públicos como bem sucedido. Cabe resgatar ainda, que o subprefeito da Zona Oeste nesta época é o mesmo que exerce atualmente o segundo mandato como prefeito da cidade, Eduardo Paes. E desde então, já se empenhava em atrair investimentos e estimular a valorização imobiliária da região através da remoção de comunidades pobres. Não é atoa, portanto, que a primeira ameaça de remoção da Vila Autódromo se originou nesta época, em 1993.

Com a realização dos Jogos Pan-americanos de 2007, e todo o alinhamento político-institucional entre os três entes federativos, o “sonho olímpico” foi finalmente conquistado em 2009, quando o Rio de Janeiro finalmente foi escolhido para sediar os jogos. E, com Eduardo Paes a frente da prefeitura da cidade, o projeto de expansão da Barra da Tijuca como uma nova centralidade se consolidou ainda mais. Assim, o Parque Olímpico se configura como grande símbolo desde projeto, pois envolve a utilização da legislação federal sobre PPPs e a municipal que regulamenta as PPPs na gestão da cidade – inaugurada no Rio de Janeiro com a OUC do

⁶⁷ Vídeo denominado “Vozes da Missão- Restinga”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=oa_iro4Xgzk>. Acesso em: 21 nov. 2013.

“Porto Maravilha”. E ainda, por estar o Parque Olímpico localizado na chamada “Nova Barra”, o que consolida ainda mais a pressão do poder público pela remoção da Vila Autódromo.

Na cidade como um todo, um novo conjunto de discursos e ações é adotado pela Prefeitura do Rio de Janeiro a partir de 2009: “redução das áreas faveladas”, “congelamento urbanístico”, “choque de ordem” e “remoção para os Jogos Olímpicos”. São expressões que entram no vocabulário político da cidade e marcam uma poderosa mudança na condução da política urbana.

A proposta de reiniciar o debate sobre remoções em grande escala de favelas e comunidades da cidade, ficou conhecida pela expressão: “quebrar o tabu das remoções”. E ainda, pela incorporação no Plano Estratégico do governo municipal (PPA) do objetivo de reduzir as áreas de favela em 3,5%, além da adoção de uma política urbana de “congelamento urbanístico”, representada pela adoção de decretos que retiravam o “direito de construir” de comunidades e favelas. É possível perceber, assim, a adoção de uma retórica da “ordem” para referir-se à expansão das favelas. O direito de construir em comunidades passou a ser tema de “ordem pública”, com promessas de maior fiscalização e demolição de casas “irregulares”. Várias construções são objeto de chamado “choque de ordem” que procura demolir os imóveis sem participação do Poder Judiciário

Na tentativa de qualificar as remoções de “democráticas”, realizada em especial por membros do governo municipal à época advindos do Partido dos Trabalhadores - que em sua história sempre se relacionou com os movimentos de moradia - percebe-se uma política pública de desenvolvimento urbano que vai de encontro aos avanços legislativos conquistados pelo chamado Movimento Nacional de Reforma Urbana na década de 1980, com a inclusão do “princípio da não remoção” na Constituição do Estado do Rio de Janeiro e na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

Da análise do capítulo 2 deste trabalho, empreendemos a legislação e das ideias doutrinárias que justificam e defendem a realização de PPPs, que apesar do argumento utilizado ser o de uma melhor gestão do desenvolvimento urbano através da implementação de projetos pelo setor privado, e de que essas parcerias aumentariam a participação democrática na gestão pública, - na defesa do chamado consenso (MOREIRA NETO, 2005) - elas acabam por acirrar a segregação socioterritorial. Uma vez que, quem escolhe as áreas alvo dos projetos não é a população que mais necessita ter melhores condições de vida, mas sim a iniciativa privada de

acordo com seu pano de lucros. O consenso em torno da realização do projeto olímpico acaba, portanto, mascarando o conflito e a disputa entre os vários seguimentos sociais da cidade (OLIVEIRA, 2011).

Isso sem mencionar, que muitos dos doutos administrativistas que participaram ativamente da elaboração da legislação sobre PPPs, e que constroem a doutrina jurídica que as justificam, são advogados das mesmas grandes empresas que vencem normalmente os editais das parcerias com o setor privado. O que fica claro, quando na análise dos processos no TCM/RJ há a disponibilização de uma série de documentos e contratos entre as empresas que compõem o consórcio vencedor da PPP do Parque Olímpico e grandes escritórios de advocacia, cujos sócios são administrativistas que dão aula em muitas universidades públicas e que “advogam” ao mesmo tempo para os interesses públicos nas procuradorias do município e do Estado. Mesmo impedidos por lei de atuar diretamente nas causas que envolvem o poder público e seus escritórios, acabam por influenciar na elaboração da doutrina jurídica dominante.

Os documentos da licitação do Parque Olímpico demonstram, ainda, que os jogos configuram uma verdadeira “gestão de exceção”, parafraseando o conceito de “cidade de exceção” de Vainer (2011). Mesmo diante de pareceres técnicos que apontam uma série de irregularidades - tanto na realização do estudo de modelagem/viabilidade (por apontar uma possibilidade de quebra de concorrência) do Parque Olímpico, quanto no próprio edital (falta de demonstrativos financeiros adequados, ações judiciais contra o edital, indícios de ônus excessivo para o poder público) - pois tanto o Conselho Gestor municipal das PPPs, quanto o colegiado do Tribunal de Contas do Município, aprovaram o prosseguimento do procedimento licitatório, utilizando para isso o argumento da urgência e alta relevância do projeto para a cidade.

A documentação demonstra, que ao contrário do discurso do interesse público utilizado como justificativa para a necessidade de remoção, quem dá as regras para a política remocionista é a iniciativa privada de acordo com sua necessidade de valorização pecuniária do território. A Vila Autódromo, apesar de já ter sido alvo de regularização fundiária e de não ter prevista a sua remoção no projeto arquitetônico do Parque Olímpico que venceu o concurso internacional, tem sua retirada apontada como indispensável para a viabilidade econômica da PPP, isto no estudo de modelagem/viabilidade elaborado pelas mesmas empresas que compõem o consórcio que venceu o edital de concessão. Cabe salientar, que o consórcio *Rio Maisé* composto pelas grandes

concentradoras de terras e de negócios imobiliários da Barra da Tijuca, como demonstrado no capítulo 2.

Ainda, o tempo de vigência da concessão administrativa do Parque Olímpico, por 15 anos, é justificada para garantir o retorno financeiro das empresas que compõem o consórcio e que comercializarão as terras obtidas como contraprestação imobiliária do poder público. Isto significa, que o município, passados os jogos olímpicos, continuará remunerando o consórcio pela manutenção da infraestrutura da área, que passará a iniciativa privada numa porcentagem de 75% do território. No entanto, a lei de loteamentos privados (Lei Federal 6766/79) dispõe que o ônus da implementação de infraestrutura é do loteador que vai comercializar os lotes. Mas no caso dessas áreas que serão comercializadas após os jogos, quem está arcando com os custos da implementação e manutenção de infraestrutura urbana - garantindo os lucros privados - é o poder público.

Além disso, o repasse de terras públicas ao consórcio como contraprestação imobiliária, apenas para garantir a realização dos jogos olímpicos no período de menos de um mês em 2016 e depois liberadas para comercialização pela a iniciativa privada, denota um grande desvio do dever de cumprimento da função social das terras públicas - nos termos da constituição e da legislação federal (a Lei 11.481/2007 prevê a utilização de terras públicas em programas habitacionais e de regularização fundiária).

No que pese toda a legislação que protege o direito à moradia e à cidade, o poder público, em nome da iniciativa privada, promove, assim, graves violações de direitos humanos. Sob o argumento do interesse público, foram removidas as comunidades Restinga, Vila Harmonia e Vila Recreio, no entanto a Transoeste não passou no local onde estavam localizadas. O mesmo aconteceu com grande parte da comunidade Arroio Pavuna, onde agora existe um jardim no lugar das casas, já que o traçado da Transcarioca atingiu efetivamente uma parte muito pequena da comunidade. O que justifica isso senão o interesse do mercado imobiliário de ver os territórios valorizados sem a presença de pessoas pobres?

As remoções de comunidades pobres da cidade, em decorrência da implementação de obras de infraestrutura motivadas pelos megaeventos esportivos, se caracterizam por um processo de espoliação urbana (SANTOS JR; SANTOS, 2012, p. 305), ou acumulação por espoliação (HARVEY apud SANTOS JR; SANTOS, 2012). No qual, as áreas que são usadas por população para morar ganham um novo valor mercadológico com sua remoção, atraindo negócios e

investimentos, principalmente no setor imobiliário. Portanto, não causa espanto, que a região da Barra da Tijuca, em franca expansão imobiliária, foi escolhida para receber mais equipamentos para atender aos jogos, bem como mais investimentos, e ainda mais remoções de comunidades, como os exemplos mencionados no capítulo anterior, das comunidades Arroio Pavuna, Vila Autódromo, Restinga, Vila Harmonia e Vila Recreio.

As estratégias de resistência das comunidades atingidas, por sua vez, como a mobilização coletiva e a articulação com movimentos populares, são alternativas buscadas, hoje, na perspectiva de criação de um projeto que faça frente ao modelo de cidade imposto pelo poder hegemônico. A organização comunitária vem crescendo e, atualmente, começa-se a discutir a proposição de projetos alternativos para as obras de infraestrutura de adaptação da cidade para os grandes empreendimentos e os megaeventos, que deem voz aos moradores e conciliem o desenvolvimento à permanência dos moradores e da cultura local.

No caso da Vila Autódromo, a prefeitura perdeu a grande oportunidade de provar que o “legado urbano” pode contemplar também a população já há tantas décadas segregada socioterritorialmente em termos de infraestrutura. A comunidade apresentou um projeto de urbanização e melhorias das condições de vida de seus habitantes, realizado com o respaldo técnico de duas das mais renomadas universidades federais do País, a UFRJ e a UFF. Além disso, a metodologia utilizada na elaboração do Plano Popular condiz com os princípios da gestão democrática do território, ao ter sido elaborado com a plena participação dos moradores e a partir de suas demandas concretas.

O caso da Vila Autódromo revela ainda, um grande desvio de finalidade do Programa *Minha Casa, Minha Vida* (PMCMV), pois este programa foi elaborado para combate ao déficit habitacional e não para reassentar pessoas removidas de áreas que podem plenamente ser regularizadas e urbanizadas. As verbas federais do programa aplicadas na construção do Parque Carioca – cuja construção está sendo justificada principalmente pela demanda por reassentamento da Vila Autódromo e à revelia do desejo de grande parte de seus moradores – servem também para demonstrar a participação do governo federal neste processo, ao menos como conivente, com a política de remoções na cidade.

Outro ponto importante a ser destacado, foi a atuação da Chefia Institucional da Defensoria Pública ao derrubar liminar que impedia demolições na Vila Autódromo. Além de demonstrar interferência e desrespeito à atuação da defesa jurídica da comunidade pelas

defensoras titulares do Núcleo de Terras – Maria Lucia de Pontes e Adriana Bevilaqua -, demonstra grave violação ao direito ao acesso à justiça dos moradores da comunidade e dos assistidos da Defensoria Pública como um todo. Pois evidencia um alinhamento institucional que visa garantir interesses dos gestores públicos - inimigos processuais dos assistidos em diversas demandas – e fere a credibilidade da instituição como legitimada para exercer a defesa jurídica dos hipossuficientes na busca da promoção de maior justiça social.

Diante desse episódio, a Comissão de Direitos Humanos da ALERJ realizou audiência pública com ampla participação de moradores da Vila Autódromo e representantes de entidades defensoras dos direitos humanos – como a Anistia Internacional - para investigar o caso da derrubada da liminar na comunidade. Como resultado, foi encaminhada representação ao Ministério Público Estadual contra o Defensor Público Geral por assédio moral e improbidade administrativa⁶⁸. A atuação do Defensor Geral foi também objeto de notas de repúdio de entidades como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e a Associação de Defensores Públicos do Rio de Janeiro (ADPERJ).

O caso da Vila Autódromo não é isolado. Este alinhamento institucional com o poder público pelo Defensor Geral Nilson Bruno foi evidenciado também durante a greve dos garis do Rio de Janeiro no carnaval de 2014, poucos meses antes da realização da Copa do Mundo FIFA. O Chefe Institucional interferiu nas negociações entre a categoria, em nome do poder público municipal, apesar de conflitos trabalhistas não estarem entre as atribuições institucionais da Defensoria Pública estadual. Nesta ocasião, a ADPERJ também lançou nota repreendendo a atitude do Defensor Geral⁶⁹.

Diante da ineficácia das leis que protegem o direito à cidade e à moradia e que visam promover uma ampla participação da população no processo de decisão sobre os rumos da política urbana, e ainda tendo o poder público como principal violador nos casos abordados – contando ainda com a colaboração de instituições que deveriam atuar contra essas violações, como a Defensoria Pública, e neste quesito cabe mencionar também a inércia institucional do Ministério Público, que nada fez de concreto para tentar evitar ou impedir o intenso processo de remoções forçadas que a cidade vive, apesar de sua função institucional de fiscalizador das leis –

⁶⁸ Notícia sobre a representação ao MP/RJ disponível em: <http://www.adperj.com.br/noticias_detail.asp?cod_blog=87>. Acesso em: 21 nov. 2013.

⁶⁹ Disponível em: <<http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=19322>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

nos cabe apontar como caminho que respalda a resistência e a luta das comunidades ameaçadas, a Teoria Crítica dos Direitos Humanos. Segundo essa teoria - que deve ser objeto de aprofundamento em pesquisas futuras - a produção e conquista de direitos se dão através da luta e do engajamento cotidianos das pessoas que vivem os territórios.

Assim, a Vila Autódromo é um exemplo de luta pela permanência e de resistência a todas as tentativas que o poder público municipal vem empenhando na sua remoção. Muitas famílias, depois de tantos anos de ameaças e incertezas, acabaram aceitando a proposta de realocação no Parque Carioca. Outras, preferiam receber as indenizações a preço de mercado. Atualmente, a comunidade vive um cenário de grande pressão pelas obras que estão sendo desenvolvidas bem ao lado, no canteiro do Parque Olímpico, e também na própria comunidade. A prefeitura empreendeu demolições das casas dos moradores que negociaram, cortou todas as árvores da comunidade, colocou a Guarda Municipal para impedir a entrada de material de construção no principal acesso dos moradores, e vem tentando incessantemente instalar um canteiro de obras no local onde as crianças brincam - o parquinho em frente à sede da associação de moradores.

No entanto, um grupo de moradores segue resistindo e lutando pela sua permanência. Eles vem se reunindo com as defensoras titulares do NUTH, a equipe do Plano Popular e outros colaboradores, a fim de traçar estratégias para garantir que a promessa do prefeito - de garantia da permanência dos que quiserem ficar - seja cumprida. Esse grupo também vem se articulando para viabilizar a construção de uma creche na comunidade com o dinheiro do prêmio *Urban Age*, afim de que sua luta seja consagrada com projetos de construção e melhorias de vida – em contraponto ao cenário de demolições criado pela prefeitura.

Neste processo de resistência intensa dos moradores, feita de diversas formas e com muitas parcerias, é importante mencionar um protagonismo feminino na luta contra as remoções na cidade. As principais lideranças da luta permanência, costumam ser as moradoras antigas das comunidades ameaçadas e, na maioria das vezes são as “chefes” de suas famílias. Usam sua habilidade feminina para adaptar da melhor forma suas vidas, e a de suas famílias, ao ambiente que ocupam. Nessas comunidades autoconstruídas e autourbanizadas ao longo dos anos, através dos esforços dos moradores em cooperação, os filhos brincam nas ruas porque todos se conhecem e se cuidam. Quando tem que trabalhar, essas mulheres contam com a ajuda e apoio das vizinhas para tomar conta das crianças. Muitas vezes a renda da família é complementada, ou mesmo se

constitui integralmente, por trabalhos feitos em casa pelas mulheres. Muitas fazem artesanato ou comida para vender para a vizinhança.

Portanto, quando são ameaçadas de remoção, o que está em jogo é muito mais do que a casa (um teto e quatro paredes). É toda a forma de sobrevivência das famílias, adaptada ao território que ocupam. Daí o protagonismo de tantas mulheres. Assim, muitas são as táticas usadas por essas mulheres na luta. Na Vila Autódromo, Dona Jane, que faz parte da associação de moradores, está sempre com uma câmera na mão e disposta a visibilizar a luta de sua comunidade e as arbitrariedades dos agentes da prefeitura. A professora Inalva guarda e defende a história e os documentos de sua construção comunitária por uma cidade de direitos. Dona Penha, com grande engajamento na igreja católica, dá força a seus vizinhos para que não desistam de tudo o que já conquistaram.

Na comunidade do Arroio Pavuna, a principal liderança é Dona Zélia, que com a postura aguerrida de uma matriarca, não só conseguiu a permanência de sua comunidade quando a Transcarioca passou, mas também batalhou para que a Prefeitura indenizasse de forma justa e custeasse algumas obras de infraestrutura e melhorias nas comunidades. São muitos os exemplos, mas podemos mencionar ainda a Irmã Fátima, que é considerada com muito carinho pelos moradores da Estradinha. Com muita coragem, já interpelou o Prefeito de frente, quando o viu falar arbitrariedades sobre sua comunidade⁷⁰. Mobilizadora, organizou junto com moradores e militantes atividades para a reconstrução da comunidade após a demolição de várias casas. Estas e tantas outras mulheres estão entre as principais lideranças que lutam pelo direito à moradia e à cidade dos habitantes das comunidades ameaçadas de remoção.

O que está em jogo, portanto, é toda uma forma espontânea e cooperativa de viver a cidade e o território. Diante de décadas de um processo de segregação socioespacial, os moradores foram desenvolvendo suas vidas às margens do mercado imobiliário e da exploração dos serviços formais de serviços e infraestrutura. Isso lhes permitiu criar uma dinâmica de vida, que a “inclusão pelo consumo” do neodesenvolvimentismo e os padrões de vida das classes mais abastada, não dão conta de preencher. Por isso a luta pela permanência em seus territórios, mas com a necessidade de conquista de melhorias e condições cada vez mais dignas de vida. Assim, o urbanismo social da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, não cabe na gestão da cidade

⁷⁰ O episódio foi registrado no documentário “O prefeito tá chegando”. Disponível em: <<http://vimeo.com/91624547>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

como mercadoria e através de PPPs, da forma como tem sido implementadas atualmente – como é o caso do Parque Olímpico.

Para ilustrar essa incompatibilidade de projetos de cidade - o do poder público em parceria com a iniciativa privada, que gera ameaças de remoção, e o dos moradores das comunidades ameaçadas, que pleiteiam a permanência com melhorias - podemos mencionar um trabalho de cartografia afetiva desenvolvido com as crianças da Vila Autódromo. O objetivo desta cartografia, foi justamente reconhecer a comunidade enquanto um espaço vivido e construído pelos moradores através de toda uma rede de relações, e não de ausências como determina a percepção dos olham de fora para essas comunidades. A percepção das crianças sobre a o lugar onde vivem chama atenção para outras perspectivas sobre a comunidade, que diante da tensão criada com as sucessivas ameaças de remoção, passam quase como despercebidas. Esta perspectiva representa, assim, uma contraposição à visão da comunidade como apenas um conjunto de casas, passíveis de substituição, que embasa o projeto de remoção.

O ponto de vista infantil sobre vivência cotidiana local mostra como se formam laços afetivos com o lugar e as pessoas que estão intimamente ligados ao espaço da Vila Autódromo. A sombra da árvore em frente ao Bar do Cleber, os mutirões de limpeza do canal, a convivência com os vizinhos, as brincadeiras na rua, os bichos, a lagoa... A interação dos moradores com esses lugares e entre si atribuem a esse espaço físico uma riqueza imaterial - cultural, histórica e social - que essa cartografia busca, dentro das suas limitações, retratar (2012)⁷¹



Mapa produzido pelas crianças no Laboratório de Cartografias

Essa riqueza imaterial, no entanto, não é reproduzível em um condomínio padronizado do Programa Minha Casa, Minha Vida - como é o do Parque Carioca - onde a prefeitura pretende realocar todos moradores da Vila Autódromo. Essa incompatibilidade de projetos de cidade, pode

⁷¹ Mais informações e os mapas afetivos elaborados pelo Laboratório de Cartografias com as crianças da Vila Autódromo encontram-se disponíveis em: <<http://fronteirasimaginarias.org/node/555>>

ser ilustrada também através de uma matéria do Jornal O Globo, que faz uma verdadeira propaganda imobiliária do condomínio, intitulada “Ex-moradores da Vila Autódromo festejam a vida no Parque Carioca”⁷². Onde a jornalista interpreta a realocação como um exemplo a ser seguido, já que o Parque Carioca conta com toda uma ambiência que remonta os padrões de um condomínio de classe média:

Remoções são historicamente delicadas e traumáticas na cidade do Rio. Na maioria das vezes, ninguém quer sair de sua casa para morar isolado em algum terreno imposto pelo governo, em conjuntos habitacionais nada atraentes. Tudo caminhava para o mesmo desfecho na Vila Autódromo, até que os moradores se debruçaram sobre a planta do novo condomínio e viram piscina com toboágua, quadras polivalentes, churrasqueira, salão de festas, segurança e academia para a terceira idade. No pacote, ainda, itens básicos que acabaram se tornando artigo de luxo no cotidiano de muitas comunidades: saneamento básico e escritura dos apartamentos na mão (2014)



Parque carioca⁷³

Apesar de toda propaganda e da pressão através da demolição de casas na comunidade pela prefeitura, na tentativa de pressionar os moradores a serem removidos, como vimos, um grupo expressivo de moradores segue resistindo e lutando por suas casas construídas ao longo dos anos na comunidade. Querem conquistar a garantia, de forma plena, de seus direitos à moradia, à cidade e à participação na gestão de seu território. Vidas e lutas que seguem em disputa.

⁷² Notícia disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/ex-moradores-da-vila-autodromo-festejam-vida-no-parque-carioca-12311245>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

⁷³ Fonte da imagem: <<http://rioonwatch.org.br/?p=12090>>. Acesso em: 21 nov. 2013.



Demolições pela prefeitura após a derrubada da liminar conseguida pelas defensoras titulares do NUTH, que as impedia Vila Autódromo, para garantir o direito à permanência dos moradores que resistem à remoção⁷⁴.



Cartaz da campanha “Viva a Vila Autódromo” - pela permanência da comunidade e reunião da resistência com moradores, defensoras titulares do NUTH e técnicos do Plano Popular⁷⁵.

⁷⁴ Fonte das imagens: <<http://rioonwatch.org.br/?p=12090>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

⁷⁵ Fonte das imagens: <<http://rioonwatch.org.br/?p=12090>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

_____. Função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES E. (Org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 65.

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E PESCADORES DA VILA AUTÓDROMO. **Plano Popular da Vila Autódromo**: plano de desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural. Rio de Janeiro, AMPVA, 2012.

_____. **Portal Popular da Copa**: Rio sem Remoções; Vídeo: Vila Autódromo: um bairro marcado para viver. Rio de Janeiro: AMPVA, 2012. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=RMgRZ-60i_I>. Acesso em: 14 nov. 2012.

_____. **Portal Popular da Copa**: Rio sem Remoções. Rio de Janeiro: Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa, 2012. Disponível em: <<http://www.portalpopulardacopa.org.br/vivaavila/index.php/argumentos/109-argumentos-que-nao-se-sustentam>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da casa Própria**. Estação da Liberdade: São Paulo, 2004.

BROUDEHOUX, Anne-Marie. A construção da imagem urbana orientada por grandes eventos: Potemkinismo, a mídia e a periferia. In: SÁNCHEZ, F; BIENENSTEIN, G; OLIVEIRA, F. L.; NOVAIS LIMA JR. P. (Org.). **A Copa do Mundo e as Cidades**: Políticas, Projetos e Resistências. Niterói: UFF, 2013.

COCCO, Giuseppe. A mobilização democrática das metrópoles: entre a brasilianização do mundo e o devir-cidade das favelas! In: KLINK, Jeroen (Org.). **Governança das Metrôpoles. Conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

_____. **O Complexo do Alemão e as mudanças na relação entre capitalismo mafioso e capitalismo cognitivo**. 2011. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/40363-o-complexo-do-alemao-e-as-mudancas-na-relacao-entre-capitalismo-mafioso-e-capitalismo-cognitivo-entrevista-especial-com-giuseppe-cocco>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

CARDOSO, Adauto Lucio. O espaço do capital: a Barra da Tijuca e a grande promoção imobiliária. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 3., 1989, Águas de São Pedro. **Anais...** Águas de São Pedro: [s.n.], 1989. v.1, p. 156-175.

COMITÊ DE CANDIDATURA RIO 2016. **Dossiê de Candidatura do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2009. v. 2.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

COSTA, Lúcio. **Plano Piloto para a urbanização da baixada compreendida ente a Barra da Tijuca, o Pontal de Sernambetiba e Jacarepaguá**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1969.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Vila Autódromo: o Direito à Moradia, o Direito à Cidade e a Rio 2016**. Rio de Janeiro: Defensoria Pública, 2010. Relatório técnico.

FARIAS FILHO, José Almir. A prática urbanística o nacional desenvolvimentismo: velhos ensinamentos para o presente em andamento. In: ENANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais...** Recife, [s.n.], 2013. p. 2.

FARIAS, Luiz Antônio Chaves de.; PRADO, Felipe Silva. A espacialidade do PAC I no Estado do Rio de Janeiro: reflexo de um “desenvolvimentismo” ou um “novo desenvolvimentismo”? In: ENANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais...** Recife, [s.n.], 2013..

FAULHABER, Lucas. **Rio Maravilha: práticas, projetos políticos e intervenção no território no início do século XXI**. Monografia (Graduação) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, 2012. Disponível em: <http://issuu.com/lucas.faulhaber/docs/tfg_lucasfaulhaber>. Acesso em: 14 nov. 2012.

FAULHABER, Lucas; MEDEIROS, Mariana. Mega-events, right to housing and the attempt of the municipal public power of consolidation on politics of “democratice victions” after the protests since june 2013. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL MEGAEVENTOS E A CIDADE, 2., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [s.n.], 2014.

FERNANDES, Edesio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, E; ALFOSIN, B (Org.). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 10.

FERNANDES, Luiz. Para além dos jogos: os grandes eventos esportivos e a agenda do desenvolvimento nacional. In: JENNINGS, Andrew; ROLNIK, Raquel; LASSANCE, Antônio et al. **Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas?**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014.

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: **Operações Urbanas em São Paulo**. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2013.

FREITAS, Odair. Marco legal do “Porto Maravilha”: a administração gerencialista e a transformação da cidade em mais uma mercadoria. In: ENANPARQ, 2., 2012, Natal. **Anais...** Natal: [s.n.], 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Os resultados do déficit habitacional municipal brasileiro.** Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2680-fundacao-joao-pinheiro-e-ministerio-das-cidades-divulgam-os-resultados-do-deficit-habitacional-municipal-no-brasil>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

GUIMARÃES, Renato Cosentino Vianna. **Barra da Tijuca e o projeto olímpico: a cidade do capital.** Projeto de qualificação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Planejamento e Políticas Urbanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

HARVEY, David. **O Enigma do Capital e as crises do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2011. p.13

_____. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2006.

_____. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico.** Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1997.

MARICATO, Ermínia. A Copa do Mundo no Brasil: tsunami de capitais aprofunda a desigualdade urbana. In: JENNINGS, Andrew; ROLNIK, Raquel; LASSANCE, Antônio et al. **Brasil em jogo: o que fica da Copa e das Olimpíadas.** São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2014. p.22.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano 11, n. 1/2, jan./dez. 1997.

MEDEIROS, Mariana; PAIVA, Ludmila; KAZAN, Juliana; SOUZA, Diogo. Copa do Mundo Olimpíadas e a luta pelo direito à cidade no Rio de Janeiro. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA, DIREITO E MOVIMENTOS SOCIAIS, 2., 2012, Goiás. **Anais...** Disponível em: <<http://ipdms.wordpress.com/2014/01/13/anais-do-ii-seminario-2012/>>. Acesso em: 05 nov. 2013

MELLO, Marco Aurélio Bezerra de. **Legitimação de Posse dos Imóveis Urbanos e o Direito à Moradia.** Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2008.

MENDES, Alexandre Fabiano. **A nova luta da Vila Autódromo e dos moradores que resistem à remoção: reconstruir a Defensoria.** Disponível em: <<http://uninomade.net/tenda/a-nova-luta-da-vila-autodromo-e-dos-moradores-que-resistem-a-remocao-reconstruir-a-defensoria-publica-e-sua-autonomia/>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

_____. Joaquín Herrera Flores e a dignidade da luta. **Revista Lugar Comum**, n. 33/34, p. 19-36. Disponível em: <<http://uninomade.net/wp->

content/files_mf/110410120405Joaqu%C3%ADn%20Herrera%20Flores%20e%20a%20dignidade%20da%20luta%20-%20Alexandre%20Mendes.pdf>. Acesso em: 08 nov. 13.

_____. **Entre o choque e as finanças:** as UPPs e a “integração” da favela à cidade. Rio de Janeiro: [s.n.], 2013. Disponível em: <<http://uninomade.net/tenda/entre-o-choque-e-a-financa-as-upp-e-a-integracao-da-favela-a-cidade/>>. Acesso em: 08 nov. 13.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações nos serviços públicos. **Revista de Eletrônica de Direito Econômico**, Salvador, n. 1, fev./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-1-FEVEREIRO-2005-DIOGO-NETO.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2013.

PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil:** Conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008. p. 13.

OLIVEIRA, Fabrício Leal. Grandes projetos e planejamento urbano: práticas recentes na administração pública brasileira. In: OLIVEIRA, Fabrício Leal; CARDOSO, Adauto Lucio; COSTA, Heloisa Soares de Moura; VAINER, Carlos Bernardo (Org.). **Grandes projetos Metropolitanos:** Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 66-89.

OLIVEIRA, Nelma Gusmão de. Força-de-lei: rupturas e realinhamentos institucionais na busca do “sonho Olímpico” carioca. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [s.n.], 2011.

OLIVEIRA, Hipólita Siqueira de. Desenvolvimentismo e dinâmica urbano-regional no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais...** Recife: [s.n.], 2013. p. 2

ONU-Habitat. **Segundo o Relatório Temático sobre Financeirização da Habitação.** [S.l.: s.n.], 2012. Disponível em: <<http://direitoamoradia.org/?p=16787&>>. Acesso em: 05 nov. 2013. Relatório técnico.

PAIVA, Ludmila Ribeiro. **Enfim, global:** a volta das políticas de remoção no Rio de Janeiro do século XXI. 2013. 207 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: UERJ, 2013

RICCI, Rudá. **Lulismo:** Da Era dos Movimentos Sociais à ascensão da Nova Classe Média. 2.ed. ampl. Brasília, D.F.: Fundação Astrojildo Pereira; Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função Social da Propriedade Pública.** Rio de Janeiro: Malheiros Editores, 2005.

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

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Planejamento Urbano: uma agenda para o futuro das cidades fluminenses. **Revista de Economia Fluminense – Estratégias de Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, n. 13, 2013.

_____. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p. 40, 2006.

_____. A experiência da metrópole carioca como estado da Guanabara (1960-75). In: SANTOS, A. **Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

_____; DUARTE, Sandro Marino. **Política habitacional no Brasil**: uma nova abordagem para um velho problema. [S.l.: s.n.], 2010.

_____; MEDEIROS, Mariana G. P.; VASQUES, Pedro. H. Política Urbana no Rio de Janeiro: entre a cidade do plano e a cidade real. **Caderno de Desenvolvimento Fluminense**, n.2, 2013. Disponível em: <<http://www.cadernosdodesenvolvimento.ceperj.rj.gov.br/index.php/cdf/article/view/61>>. Acesso em: 5 nov. 2013.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1996. p.95

SANTOS, Orlando Júnior; SANTOS, Mauro Rego M. Megaeventos e o direito à moradia: questões e reflexões a partir do contexto do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, Fabrício Leal; CARDOSO, Adauto Lucio; COSTA, Heloisa Soares de Moura; VAINER, Carlos Bernardo (Org.). **Grandes Projetos Metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 305.

SARLET, Ingo. **O Direito Fundamental à Moradia: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia**. Disponível em: <http://iargs.com.br_PDF_POWERED_PDF_GENERATED>. Acesso em: 21 jan. 2008.

SASSEN, Saskia. **As Cidades na Economia Mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

_____. **The Global City**: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. 1. ed. Porto Alegre: SergioAntônio Fabris Editor, 2004. p. 91.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: BIDOU-ZACHARIASEN, C. (Org.). **De volta à cidade**. São Paulo: Annablume, 2006.

SOUZA, Laura Olivieri Carneiro de; Fonseca, Denise PiniRosalem da, **Horto Florestal**: um lugar de memória da cidade do Rio de Janeiro. A construção do Museu do Horto e seu correspondente projeto social de memória. 2012. 219 p. Tese (Doutorado) - Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/21757/21757.PDF>>. Acesso em: 5 nov. 2013.

TANAKA, Giselle; MEDEIROS, Mariana; COSENTINO, Renato; FIDELIS, Felipe. The strategic-business planning in Rio de Janeiro: mega-events and the Olympic Park. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL MEGAEVENTOS E A CIDADE, 2., 2014, Rio de Janeiro. **Resumo nos anais...** Rio de Janeiro: [s.n.], 2014.

VAINER, Carlos; BINESTEIN, Regina; LOBINO, Camila; TANAKA, Giselle; OLIVEIRA, Fabricio. O Plano Popular da Vila Autódromo, uma experiência de planejamento conflitual. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais...** Recife: [s.n.], 2013. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/4316/4186>>. Acesso em: 5 nov. 2013.

VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [s.n.], 2011. Disponível em: <<http://www.opp.ufc.br/urbano04.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2013.

_____. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília et al. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000a. p. 75-103.

_____. Os Liberais também fazem planejamento urbano. In: ARANTES, Otília et al. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000b. p. 117-119.