

| 1209 | AS REGRAS DO JOGO:

OS MECANISMOS DE CONTROLE DO CAMPO DE PRODUÇÃO DO ESPETÁCULO ESPORTIVO E A PRODUÇÃO DA CIDADE

Nelma Gusmão de Oliveira

Resumo

A produção do espetáculo esportivo se revela capaz de impor constrangimentos à ordem jurídica nos territórios onde é recebido, que resultam em rupturas e realinhamentos nas diversas dimensões do espaço social. Que bases conferem a esse espetáculo o poder de produzir rupturas tão profundas no tecido social dos lugares por onde passa? Em que medida e de que maneira a sua realização viabiliza a produção de formas autoritárias de exercício do poder e de organização da administração pública? Na busca de respostas para estas questões a pesquisa busca mapear e analisar a constelação de regras e instâncias de arbitragem que regem o campo de produção do espetáculo esportivo na contemporaneidade, com ênfase àqueles instrumentos que viabilizam o controle desse campo sobre a cidade. O argumento apresentado é que graças à crescente autonomia política e jurídica conquistada, que se revela através de um emaranhado de regras, contratos e até mesmo tribunais específicos, o espetáculo esportivo engendra um ambiente favorável para que o autoritarismo “consensual”, inerente ao modelo de planejamento neoliberal, se realize em sua forma mais radical.

Palavras-chave: Megaeventos esportivos; Política urbana; Poder.

All representations, statements, and other commitments contained in the City's application or Candidature File have the force of obligations, as well as all the other undertaking executed or commitments to the IOC either in writing or orally by the City's application or Candidature Committee, the City, the national, regional or local authorities or the NOC shall be binding upon the City, the NOC and the OCOG, as the case may be, unless agreed otherwise by the IOC in writing. The statements contained in the Evaluation Commission Report shall also be binding, upon the City, the NOC and the OCOG, as the case may be.

(Host City Contract of the Games of the XXXI Olympiad in 2016, IOC, 2009c, p. 11).

A responsabilidade de sediar os dois megaeventos mais poderosos da contemporaneidade, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, confere ao Brasil e à cidade do Rio de Janeiro posição de destaque na mídia mundial. Concretiza-se, então, um projeto hegemônico que, construído dentro dos moldes neoliberais, se mostra capaz de promover uma intensa mobilização de capitais. A concretização de tal projeto tem

produzido profundas rupturas e realinhamentos nos marcos regulatórios e institucionais em diferentes esferas de poder.

O quadro institucional resultante determina uma produção do espaço que prioriza os interesses de coalizões sustentadoras do projeto e evidenciam a capacidade de ingerência de duas instituições privadas internacionais, a Fédération Internationale de Football Association (FIFA) e o Comitê Olímpico Internacional (COI), sobre a ordem jurídica de um país.

Com base na teoria defendida por Agamben (2004) de que o Estado de Exceção tem se tornado um paradigma de governo na contemporaneidade, mesmo nos governos ditos democráticos, já temos afirmado que a realização de megaeventos esportivos produz um ambiente favorável para que o autoritarismo “consensual”, inerente ao modelo de planejamento neoliberal, se realize em sua forma mais radical (OLIVEIRA, 2012). Como resultado, são produzidas verdadeiras “cidades de exceção”¹.

Que bases conferem a esse espetáculo o poder de produzir rupturas tão profundas no tecido social nos lugares por onde passa? Em que medida a sua realização viabiliza a produção de formas autoritárias de poder e organização da administração pública? O argumento apresentado é que, se a produção dos megaeventos esportivos cria o ambiente propício para a exceção, isso não ocorre exclusivamente devido à urgência de seu cronograma, como tem sido alegado. Tal condição só se viabiliza graças à crescente autonomia política e jurídica conquistada, que se revela através de um emaranhado de regras, contratos e até mesmo tribunais específicos, produzidos através de uma delicada costura que atravessa mais de um século e assume como principais protagonistas a FIFA, o COI e interesses por eles representados².

Considerando, em concordância com Elias (1992), que as regras não são estáticas, mas produzidas para atender determinadas funções e transformadas quando perdem ou deixam de atender essa função, este trabalho busca mapear e analisar a constelação de regras e instâncias de arbitragem que regem o campo de produção do espetáculo esportivo na contemporaneidade, com ênfase naqueles instrumentos que viabilizam o controle desse campo sobre a cidade.

Regras e arbitragem que valem para todo o Movimento Olímpico

¹ Termo cunhado por Vainer (2011)

² A esse respeito ver Oliveira (2012)

Na condição de integrantes do Movimento Olímpico (MO), o COI e a FIFA são regidos por alguns instrumentos jurídicos em comum, ainda que criados pelo COI e funcionem sob seu controle. Este é o caso da Carta Olímpica, da Corte Arbitral do Esporte e do Código Mundial Antidoping. Para a realização de cada um dos Campeonatos, Copa do Mundo de Futebol ou Jogos Olímpicos (JO), as respectivas instituições produzem mais uma rede de regras específicas, grande parte delas relacionadas ao objetivo de proteger os interesses dos parceiros que as financiam com exclusividade, sejam: patrocinadores e redes de transmissão televisiva.

A Carta Olímpica

A Carta Olímpica é a codificação dos princípios fundamentais do Olimpismo e das regras adotadas pelo Comitê Olímpico Internacional (IOC, 2011). Ela rege a organização, ações e funcionamento do MO e estabelece condições para a realização dos JO. Dentre outras coisas, ela funciona como Estatuto para o COI e estabelece direitos e obrigações nas relações entre os três principais constituintes do MO – o COI, as Federações Internacionais (FIs) e os Comitês Olímpicos Nacionais (CONs) – e entre eles e os Comitês Organizadores dos Jogos Olímpicos (COJOs).

Editada sempre em inglês ou francês, a Carta Olímpica foi publicada pela primeira vez em 1908, sob o título de “Annuaire du Comité International Olympique”. Atualmente, o termo “Carta Olímpica” é usado indiferenciadamente em referência a todas as suas edições, embora só tenha aparecido como título geral da publicação em 1978. Algumas dessas edições aparecem divididas em vários documentos, ao invés de constituírem um corpo único. “Regras Olímpicas e Regulamentações”, “Estatutos”, e “Carta dos Jogos Olímpicos” estão entre os nomes assumidos.

Com conteúdo um cada vez mais geral, a Carta Olímpica tem sofrido poucas alterações nas últimas edições, assumindo caráter quase constitucional. Questões de destaque em edições anteriores, como o doping ou as eleições das cidades sede, têm sido remetidas para uma rede de documentos específicos.

Dentre os conteúdos abordados, destacam-se, alguns já enunciados em cartas anteriores, como a suprema autoridade do COI, seu poder consular sobre os países, aqueles relacionados ao direito de uso e proteção aos direitos comerciais da marca olímpica e a enunciados mais gerais acerca das responsabilidades das cidades sedes e algumas das

poucas mudanças operadas vêm reforçar esses conteúdos. As mudanças mais detalhadas têm sido feitas sempre nos documentos complementares.

Novos discursos também tem sido incorporados, como aqueles envolvendo o meio ambiente (IOC, 1991), o desenvolvimento sustentável (IOC, 1996), que repercutem principalmente a partir dos JO de 2008, ou o legado (IOC, 2004), cujos reflexos aparecem a partir dos documentos de candidatura para os JO de 2012.

Todas as organizações integrantes do MO, instituições que pleiteiam com ele alguma relação comercial ou cidades e países que aspiram sediar os JO devem se submeter ao conteúdo da Carta Olímpica e, portanto, também à autoridade suprema do COI e jurisdição do CAS.

A Corte Arbitral do Esporte

A iniciativa de criar uma jurisdição específica para resolver disputas internacionais relativas ao esporte partiu de Juan Samaranch, em 1981, logo após sua eleição como presidente do COI. Em 1982, foi criado um grupo de trabalho para elaborar os estatutos do que viria a tornar-se a "Corte Arbitral do Esporte" (CAS). Em 1983, o COI ratificou os estatutos da CAS, que entraram em vigor em 1984³.

Como instituição independente, mas financiada pelo COI, a CAS tem como objetivo resolver litígios judiciais relacionados ao MO e é a única instância jurídica autorizada para isso. As sentenças arbitrais possuem a mesma força e efeito dos julgamentos em tribunais comuns e são firmadas com base nas regras do COI, da FIFA ou, em última instância, na legislação suíça. Além disso, a CAS implementa tribunais não-permanentes durante a realização dos eventos.

Para uma disputa ser submetida à arbitragem da CAS, as partes devem acordar-se por escrito. O acordo pode ser inserido em contrato ou nos regulamentos da organização esportiva em questão. Estão sujeitos, portanto, às decisões do CAS todos os signatários da Carta Olímpica e aqueles que com quem estabelecem contrato.

Regras específicas para Os Jogos Olímpicos

Desde algumas mudanças estruturais introduzidas nas Cartas Olímpicas publicadas em 1999 (IOC, 1999a; 1999b)⁴, constata-se forte tendência a desmembrar seu conteúdo em

³ Disponível em: <http://www.tas-cas.org/>. Acesso em 20 de maio de 2012.

⁴ Tais mudanças se devem especialmente à perda de controle do COI sobre o espaço urbano de Atlanta durante os JO de 1996 e ao escândalo de corrupção envolvendo dirigentes do COI e representantes da candidatura de Salt

documentos específicos e mais detalhados. Constitui-se assim uma rede cada vez mais complexa de normas e instâncias de decisão.

Após a divisão do processo de seleção de cidades sedes em duas etapas em 1999, suas diretrizes passaram a ser elencadas em dois documentos, o “Candidature Acceptance Procedure” e o “Candidature Procedure and Questionnaire”, também conhecidos como “Cadernos de Encargos”.

Manual de Procedimentos para Aceitação da Candidatura

De acordo com a Carta Olímpica (IOC, 2011), toda cidade postulante a anfitriã dos JO deve passar por processo seletivo junto ao CON de seu país. Em um segundo momento, a cidade selecionada se submete, junto ao COI, a um processo de aceitação de candidatura, realizado sob a autoridade de seu Comitê Executivo.

O documento “Candidature Acceptance Procedure” é aquele que estabelece normas para esse processo. Além das instruções dos procedimentos para a aplicação, contém um questionário que abrange 8 temas⁵: motivação, conceito e legado, suporte político, finanças, instalações esportivas, acomodações, transporte, segurança e, por último, condições gerais, opinião pública e experiência.

Com base em relatório elaborado pela Comissão de Avaliação, pautado nas respostas às demandas desse documento e em visita técnica à cidade em apreciação, o Comitê Executivo escolhe as cidades “aptas” a se candidatar, que passam a assumir o *status* de “cidade candidata”.

Na edição destinada às regras de aceitação para os Jogos de 2016 (IOC, 2007), destaca-se a inserção do tema “legado” como novidade em relação às outras duas edições. Tal inserção, se apresenta como resposta às demandas do relatório elaborado pela Comissão de Estudos sobre os JO em 2003 (POUND, 2003), tratado adiante.

Já nessa etapa da seleção, o documento de aplicação deve atender aos requisitos apresentados em 28 Manuais Técnicos e apresentar quatro cartas de garantia assinadas por autoridades do país e da cidade, concordando em respeitar a Carta Olímpica, realizar o evento para a satisfação do COI, assegurar livre acesso e movimentação no país aos

Lake City na escolha da sede para os Jogos de Olímpicos de Inverno de 2002. Esses acontecimentos desagradaram aos parceiros comerciais do COI (patrocinadores e redes de TV) e colocaram em risco a estabilidade econômica do MO. Ver Oliveira (2012)

⁵ Esta descrição de temas se refere à edição dedicada aos Jogos Olímpicos de 2016 (IOC,2007). Nas edições anteriores, apesar de organizados de outra forma, o conteúdo era praticamente o mesmo.

credenciados pelo COI, garantir direitos e proteção à marca olímpica e respeitar o Código Mundial Antidoping.

Em relação aos critérios de avaliação, merece atenção o texto que estabelece o compromisso da cidade e do NOC responsáveis pela candidatura, de se submeter a todas as normas estabelecidas pelo COI; não apenas as existentes, mas também as futuras.

Criteria for assessment of applications:

[...]Compliance with the Olympic Charter, the IOC Code of Ethics, the Rules of conduct applicable to all cities wishing to organise the Olympic Games, the World Antidoping Code, this Candidature Acceptance Procedure and all other rules, instructions and conditions which may be established by the IOC (IOC, 2007b, p. 26).

O compromisso em acatar regras ainda não estabelecidas soa como procuração assinada em branco por parte de governantes das cidades candidatas ao COI.

Procedimentos e Questionário de Candidatura

Uma vez aceita a candidatura, a cidade deverá se preparar para a disputa final na Sessão do COI. Para isso, deve seguir as diretrizes do “*Candidature Procedure and Questionnaire*”⁶, e preparar um Dossiê de Candidatura de acordo com elas.

Composto de três partes, o documento trata dos procedimentos para o processo de candidatura e sua apresentação, inclusive um questionário elencando os temas a serem considerados. Aos 8 temas já abordados no documento de aceitação da candidatura, a edição relativa aos JO de 2016 (IOC, 2008) acrescenta mais 9, que vão desde aspectos legais e financeiros até as cerimônias.

Nesta etapa da seleção, a exigência de garantias se amplia para 36 cartas assinada por diferentes autoridades, envolvendo todos os temas abordados, com ênfase especial naqueles referentes aos aspectos legais e financeiros.

A obrigação de obediência aos conteúdos das Cartas Olímpicas, atual e futuras, é reforçada e elaborada de forma mais explícita nessa etapa.

The IOC will inform the Candidate Cities and their NOCs of the amendments that are made (or to be made) between the current edition of the Olympic Charter and the one to be in force on the date of the execution of the Host City Contract. Additionally, the IOC reserves the right to further amend the Olympic Charter with respect to the governance of the Olympic Movement and, for such purposes, the

⁶ As três edições desse documento tratam sempre dos mesmos temas, às vezes agrupados de forma diferente.

version of the Olympic Charter which is amended from time to time shall prevail. (IOC, 2008a, p 20).

Integra também o documento um Acordo de Candidatura a ser assinado pelas autoridades da cidade, CON e Comitê de Candidatura. Além de estabelecer para a candidata a obrigação de, em caso de vitória, assinar o Contrato de Cidade Sede e romper contratos com terceiros que comprometa compromissos assumidos com o COI, o acordo trata de questões a serem abordadas naquele contrato.

No item que trata das regras para promoção da candidatura, ganham força de obrigação todas as representações, declarações e compromissos assumidos pelos envolvidos na candidatura em documentos ou declarações feitas nas apresentações oficiais. Conteúdo semelhante é posteriormente ratificado no contrato de cidade sede (cf. epígrafe).

Contrato de Cidade Sede

Imediatamente após o anúncio da cidade sede, as obrigações assumidas e amarradas na Carta Olímpica e Cadernos de Encargos, são ratificados em forma de contrato jurídico celebrado entre o COI, a prefeitura da cidade escolhida e o CON⁷.

O contrato reforça compromissos assumidos nos documentos anteriores e detalha alguns deles, especialmente os financeiros, os referentes à qualidade das instalações, infraestruturas e sistemas operacionais e aqueles referentes a medidas legais. Tais compromissos incluem medidas de controle do espaço público e aéreo nas cidades sede⁸.

O contrato é regido pelas leis suíças e também reafirma a soberania do COI e do CAS ou, em última instância, da Corte Ordinária da Suíça na resolução de disputas, inclusive aquelas referentes a sua validade, interpretação ou performance.

3.1.1 Programas de transferência de conhecimento

Considerando insuficiente a rede os compromissos e regras anteriores, o COI criou, no final da década de 1990, o programa de Transferência de Conhecimento Olímpico (TOK).

Iniciado durante a preparação dos JO de 2000, em conjunto com o COJO de Sydney, o TOK objetiva capturar conhecimentos relacionados à organização dos JO e transferi-los para os COJOs e gestores de cidades sede dos eventos sucessivos. Um conjunto de informações de

⁷ Ver IOC (2009)

⁸ Ver Oliveira (2012, p.).

atividades consideradas como “boas práticas” anteriores é, então, sistematizado em material didático e transferido a outras cidades.

Enquanto a Carta Olímpica, os Cadernos de Encargos e o Contrato de Cidade Sede impõem as condições para a realização dos JO, o TOK descreve os métodos usados em eventos passados para implementar tais imposições.

Associada ao programa TOK foi criada a empresa *Olympic Games Knowledge Services* (OGKS), responsável por distribuir serviços de educação, gerenciamento e consultoria para comitês organizadores e cidades candidatas. A OGKS foi desenvolvida em conjunto com o consórcio australiano Monash Ed, mas hoje é propriedade exclusiva do COI.

Dentre os serviços prestados pela OGKS destacam-se: seminários, banco de informações, sistemas ou processamento de negócios, organização de conferências e recrutamento e credenciamento de empresas de consultoria.

A presença na direção da empresa de Craig McLatchey, pessoa chave no “sucesso” da organização dos Jogos de Sydney, vem lhe conferir um capital político e cultural tal que suas recomendações adquirem força quase que de lei.

3.1.2 Comissão de Coordenação

A fim de administrar a relação do COJO com as FIs e CONs, o COI estabeleceu em 1993 (IOC, 1993) a Comissão de Coordenação. Sua função, que incluía a avaliação da organização dos JO, se concentrava basicamente em mediar as relações entre diferentes integrantes do MO durante preparação do evento. Tal função, entretanto, foi progressivamente ampliada e hoje compreende também as tarefas de inspecionar locais de competição e infraestruturas, estabelecer grupos de trabalho especializados para áreas específicas e fazer relatório ao Comitê Executivo do COI com recomendações sobre melhorias a serem implementadas.

Embora a Comissão de Coordenação esteja diretamente sujeita às decisões finais do Comitê Executivo, ela tem autoridade para definir alterações no projeto ou outras questões referentes à organização. Seu poder se estende, portanto, para além dos integrantes do MO, visto que é capaz de validar ou anular estratégias políticas que se traduzem na produção do espaço urbano.

Relatório de Estudo sobre os Jogos Olímpicos

A Comissão de Estudos dos Jogos Olímpicos foi criada pelo presidente Jacques Rogge em 2001, com dois objetivos: analisar a atual escala e escopo dos JO, para propor soluções que ajudassem a gerenciar o tamanho, a complexidade e o custo de sua realização e avaliar como poderiam ser mais ágeis e eficientes.

A Comissão contou com a assessoria de 40 “experts” e foi dirigida pelo ex-vice-presidente Dick Pound, que assina o relatório final (POUND, 2003) recheado por 117 recomendações.

Algumas recomendações são de ordem prática para redução dos custos, como a contenção do número de atletas e pessoas credenciadas; medidas operacionais que não produzem grande impacto frente à atual escala dos custos assumidos pelas cidades e países anfitriões. Foi sugerido também o uso de instalações provisórias ou flexíveis⁹ para as competições e a preferência de hotéis, em detrimento da Vila de Mídia, para a acomodação da imprensa.

Como resultado do estudo, entretanto, o que de fato é apontado no próprio relatório como sublimação de seu objetivo é o acréscimo, no texto da Carta Olímpica de 2003 (IOC, 2003) de uma nova definição do papel do COI, a obrigatoriedade do “legado”. A invenção do “legado” na Carta Olímpica de 2003, com base apenas dos resultados parciais da Comissão, vinha atrelada à separação dos custos dos JO entre custos do COJO e os custos não-COJO, decorrentes das despesas com instalações e infraestrutura, meio ambiente, etc., que deixam de ser computados como custos do evento e se transformam em legado.

Desde então, a produção de legados, “tangíveis” e “intangíveis” tem sido o principal argumento apresentado para a corrida das cidades aos megaeventos, como se a palavra sempre tivesse existido dentro do campo.

Derivada da palavra *legatu*, em latim, que significa “dádiva deixada em testamento”, o “legado” sempre remete ao sentido de herança ou “ganho” positivo. Desse modo, os custos dos jogos são reduzidos a valores inferiores aos realmente investidos e o que antes era custo se converte em proveito.

⁹Graças à sofisticação tecnológica requerida, geralmente monopolizada por poucas empresas, este tipo de instalação não apresenta custos inferiores dos apresentados pelas instalações definitivas, mas, após o evento, nada fica para a cidade. A ênfase conferida à sua utilização se baseia no argumento de evitar custos operacionais após o evento, ou seja, a preocupação é em não deixar “elefantes brancos” que funcionam como eternas testemunhas do mau uso do dinheiro público.

O texto enfatiza o fortalecimento dos mecanismos de controle sobre as cidades sedes, revelada no grande espaço destinado às recomendações referentes à transferência de conhecimento e ao papel da Comissões de Avaliação das Candidaturas e de Coordenação.

Não obstante o discurso de redução de custos dos JO, a comissão considerava inadmissível qualquer alternativa que implicasse na redução do apelo universal e grandiosidade do evento. Não interessava também a ideia de minar a cobiça de governantes ansiosos por usar o evento para legitimar Grandes Projetos Urbanos capazes de viabilizar interesses que representam. Desse modo, a redução de custos não passa de operação contábil que transfere parte deles para outra conta, a do legado. As primeiras Olimpíadas celebradas sob influência do relatório, as de Pequim, tiveram custo estimado em US\$ 40 bilhões, o maior da história Olímpica.

Regras destinadas ao Futebol

Embora vinculada ao MO e, portanto, sob a Jurisdição da Carta Olímpica, do CAS e da Suprema Autoridade do COI, a FIFA também estabelece regras próprias. Tais regras passam distante da sofisticação e complexidade das estabelecidas pelo COI para o MO. Andando quase que na esteira do COI, as regras produzidas pela FIFA, no máximo reproduzem os conteúdos produzidos por aquela instituição, embora assumam um caráter mais agressivo em relação às exigências.

A regra máxima que rege o mundo do futebol é o Estatuto da FIFA. A edição vigente (FIFA, 2012) se atém basicamente ao funcionamento e organização da FIFA, instituições por ela reconhecidas e campeonatos sob sua tutela e apresenta poucas mudanças em relação a edições anteriores.

A Jurisdição máxima para a resolução de disputas é o CAS; na sequência: o Congresso, o Comitê Executivo e as Comissões de Ética, Disciplinar e de Apelação. De acordo com Estatuto, nenhum afiliado individual ou coletivo da FIFA tem permissão para submeter disputas com a Federação ou outros afiliados a um tribunal de justiça comum. Tais disputas devem ser submetidas estritamente a um tribunal arbitral nomeado para esse fim ou à CAS. Do mesmo modo, cada instituição associada deve manter um artigo de conteúdo similar em seus estatutos, prevendo, inclusive, punição para o caso de apelos à justiça comum.

Além dos Estatutos, a FIFA estabelece outros instrumentos de regulamentação para o seu funcionamento e relações com outras instituições por ela reconhecidas ou com terceiros, como o Código disciplinar e o Código de Ética.

Enquanto o COI se empenha em deixar claro e tornar públicos os compromissos com as cidades sedes dos JO, ainda no período de candidatura, as relações da FIFA com as cidades sedes da Copa do Mundo de Futebol é marcada por regulamentações tardias e falta de transparência. As regras para o funcionamento da Copa do Mundo de 2014 (FIFA, 2011) somente foram publicadas em 2011, 4 anos depois da escolha do Brasil como anfitrião do campeonato. Do mesmo modo, as diretrizes para o uso da marca oficial para 2014 só foram publicadas em 2010 e aquelas destinadas à transmissão televisiva e as de Licenciamento de Direitos de Marketing em 2011.

Não se tem notícia de documento com diretrizes para as candidaturas a sediar o evento. Sucessivas solicitações de informações sobre esse processo foram feitas à FIFA pela Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada da Organização das Nações Unidas [2011], sem qualquer resposta.

Do mesmo modo, ignora-se a existência de um dossiê de candidatura do Brasil para a candidatura à Copa do Mundo de 2014. Mensagens eletrônicas de solicitação foram enviadas sem êxito pela autora ao Comitê Organizador Local (COL) e à ouvidoria do Ministério dos Esportes. Após muitas buscas, foi conseguido, através da rede mundial de computadores, um documento onde constam apenas cópias de 11 garantias assinadas por autoridades brasileiras concordando com a candidatura e se comprometendo a produzir medidas legais similares a algumas exigidas pelo COI.

Os contratos com as cidades sedes para a Copa de 2014 só foram assinados em 2011 e só em 2012 e por recomendação do Ministério Público Federal foi divulgado um deles, o de São Paulo.

Quanto às instalações a serem utilizados nos campeonatos, os requerimentos não são vinculados às candidaturas referentes a um evento. Após o anúncio do Brasil como país sede da Copa do Mundo de 2014, o documento "*Football Stadiums: Technical recommendations and requirements*" já recebeu duas novas edições em 2007 e 2011, sempre com a imposição de validade da edição mais atual.

Alguma mudança de estratégia pode, entretanto, ser observada recentemente. Os procedimentos relativos às Copas do Mundo de Futebol de 2018 e 2020 se tornaram mais

claros e acessíveis ao público em geral e, preocupado com os desgastes decorrentes de denúncias de corrupção envolvendo seus quadros¹⁰, o Comitê Executivo da FIFA criou em 2011 o Comitê Independente de Governança e quatro forças-tarefa com o objetivo de estudar e propor mudanças institucionais que incluem revisão do Estatuto, ética e transparência. Com mais de uma década de atraso, então, a FIFA tenta agora promover alterações regulamentares introduzidas pelo COI desde a década de 1990.

As regras do jogo e suas repercussões territoriais

Retomando a afirmativa de Elias (1992) de que toda regra é criada para exercer uma determinada função, uma das principais funções das regras estabelecidas dentro do campo de produção do espetáculo esportivo é viabilizar a sua intervenção em diferentes territórios, com vistas aos interesses representados.

Desde as primeiras exigências de mudanças legislativas, expressas nas Cartas Olímpicas publicadas durante a década de 1970, crescentes têm sido as rupturas e realinhamentos produzidos nos marcos jurídicos-institucionais de países e cidades que sediam megaeventos esportivos. Esse processo se intensificou a partir dos JO de 2000¹¹. Alguns aspectos dessas mudanças serão aqui observados, tomando como referência inicial aquelas ocorridas na jurisdição de Sydney, cidade sede do evento realizado naquele ano.

Duas foram as principais leis direcionadas à realização dos JO de Sydney em 2000. O *Olympic Co-ordination Authority Act* destinava-se à inovadora missão de constituir uma Autoridade de Coordenação dos Jogos Olímpicos, inaugurando uma era de estruturas especiais de gestão pública relacionadas aos megaeventos esportivos.

Criada para funcionar subordinada ao Ministério, a autoridade Olímpica de Sydney tinha a função de assessorar o Governo em sua relação com o COJO, acompanhar e monitorar contratos, relatórios e despesas de obras e serviços relacionados à organização dos JO. O ato lhe confere autoridade de comprar e desapropriar terrenos e coordenar e executar projetos, estabelecer condições especiais para aprovação dos projetos, mas por outro lado, também estabelece mecanismos de controle de suas ações pelo Ministério, pelo SOCOG e outras autoridades ligadas ao governo.

Em 1996 o Governo da Austrália produzia também uma lei destinada a regulamentar o uso de signos e imagens associados aos JO de 2000 para fins comerciais (AUSTRALIA,

¹⁰ Ver Canton Of Zug (2010).

¹¹ Especialmente devido aos já citados incidentes de Atlanta. Ver Oliveira (2012).

1996). Não obstante, a proteção é limitada em alguns usos, como aqueles destinados à informação ou análise crítica, e alguns artigos determinam a proteção de pessoas contra ameaças infundadas de processos judiciais. Encontra-se garantido, além do direito de defesa, o direito a indenização.

Bluden (2007) aponta também em Sydney a existência de leis para controlar o comportamentos no espaço público e afirma que a legislação funcionou como suporte para a remoção de moradores de rua e repressão a protestos durante o evento.

O Relatório Oficial do Comitê Organizador dos Jogos de Atenas aponta algumas formas organizacionais de caráter especial criadas para os JO de 2004. Tais organizações, entretanto, assumiam o caráter de uma coordenação entre poderes públicos já constituídos e não o de estrutura especial de gestão, como é o caso da Autoridade de Sydney. O mesmo documento relaciona 4 Atos do Conselho Ministerial, 3 Decretos Presidenciais, 28 Decisões Ministeriais e 11 Leis produzidos especialmente para o evento. Seu teor repete as medidas de Sydney para atender a exigências do COI. Em 2010, na “Conferência Megaeventos e a Cidade” Stavros Stavrides aponta também sérios “*by-passing*” de leis estabelecidas quanto ao uso da terra e direitos trabalhistas.

Em Pequim, além de atender as exigências do COI as 16 medidas legislativas tomadas para a realização dos JO de 2008 contemplavam também questões como segurança pública, serviço voluntário, segurança alimentar, operações de mídia, antitabagismo, operações de rádio e algumas relativas a construção e gestão de instalações. Em 2007, o Comitê Permanente do Congresso Popular Municipal de Pequim emitiu uma “Resolução para o Fortalecimento do Sistema Jurídico para a Organização e Hospedagem de Bem-Sucedidos JO de Pequim” que autorizava o Governo Municipal a estipular regras temporárias, e ordens administrativas para manter a ordem pública antes e durante os JO. Ao lado das punições previstas nas medidas legislativas, uma ostensiva campanha publicitária e educativa foi deflagrada para a assimilação de tais medidas pela população¹².

Em Londres, a opção foi agregar em único documento as principais medidas legislativas relacionadas aos JO: de proteção da marca, de alterações no plano de transporte, de regulamentação dos espaços publicitários e as relativas ao comércio de rua e à criação da “*Olympic Delivery Authority*” (ODA). Inspirada na Autoridade de Sydney, a ODA estava

¹² Ver Beijing Organising Committee for the Games of the XXIX Olympiad, [2008]

imbuída dos mesmos poderes e, assim como nas leis de Sydney, o Ato Olímpico de Londres também estabelece vários limites e restrições à sua própria aplicação.

Não obstante a falta de clareza nas regras em relação à Copa do Mundo de Futebol, a FIFA também produz rupturas político e institucionais por onde passa. De acordo com o Relatório oficial do Governo Federal da Alemanha (STAB WM 2006, 2006), para a Copa do Mundo de 2006 foram tomadas medidas legislativas autorizando isenção de impostos e facilitando controle alfandegário, transferência internacional de moedas e vistos de entrada no país. Além disso, admitiu-se violação nas leis trabalhistas pelos consulados, FIFA e comércio¹³ sem necessidade de autorização prévia conforme determinava a lei.

Nas vizinhanças dos locais de exibição pública dos Jogos, o ruído foi autorizado, além do admitido (BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, 2006). Dentro dos estádios, só a cerveja Budweiser, marca patrocinadora oficial do evento, pôde ser comercializada.

Na África do Sul, um Ato Jurídico com Medidas especiais para a Copa do Mundo (REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 2006a) tratava das medidas migratórias e de procedimentos para controle de espaços públicos e vias. Quanto à proteção da Marca Olímpica, uma publicação na Government Gazette (REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 2006b) declarava a Copa do Mundo evento protegido nos termos da rigorosa Lei de Marcas e Mercadorias de 1941, emendada em 2002.

No Brasil, um novo quadro jurídico proporciona condições excepcionais para a Copa do Mundo de 2014 e JO de 2016. O Ato Olímpico (Lei nº 12.035/2009), votado antes mesmo da cidade ser escolhida sede dos JO de 2016, visava assegurar garantias à candidatura e estabelecer regras especiais para a sua realização; a Lei nº 12.350/2010, estabelece Medidas tributárias para a Copa do Mundo de 2014 e Copa das Confederações 2013; A Lei 12.462/2011 estabelece Regime Diferenciado para Licitação; A Lei Lei nº 12.348/2010 autoriza Municípios a endividar-se acima da Renda Líquida Real em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para os eventos; a Lei Geral da Copa (Lei nº 12.663/2012), cria medidas especiais de controle do espaço público e outras com vista à proteção dos parceiros da FIFA. Tantas outras leis foram produzidas também na escala local da cidade do Rio de Janeiro, como o Plano de Estruturação Urbana das Vargens (Lei Complementar 33/2009), o conjunto de leis do Projeto Porto Maravilha (Lei Complementar

¹³ A esse respeito ver Land Berlin (2005).

101/2009, Lei Complementar 102/2009 e Lei Ordinária 5128/2009) e o Pacote Olímpico (Leis Complementares nº 44/2010, 716/2010 e 715/2010)¹⁴.

O arcabouço jurídico-institucional produzido em várias partes do mundo, como resultado da relação entre esses territórios e a produção do espetáculo esportivo, revelam o reconhecimento adquirido pelas entidades privadas internacionais que lideram sua produção. Tal reconhecimento se apoia, principalmente, no montante de capital simbólico, político e jurídico acumulado por estas instituições.

Considerações finais

Ao emergir como um universo social autônomo, capaz de produzir um aparato jurídico relativamente independente dos constrangimentos externos, a produção do espetáculo esportivo garante não apenas a própria autonomia, mas se revela também capaz de impor constrangimentos ao campo jurídico dentro dos territórios que recebem os seus eventos.

Acionando táticas distintas e percorrendo caminhos diferentes, o COI e a FIFA, sujeitos hegemônicos no campo, caminham em direção a uma única meta: manter a grandiosidade do espetáculo que produzem e satisfeitos os clientes que as sustentam: patrocinadores e redes de transmissão. Para atingir tal meta, uma estratégia: controle sobre as cidades que financiam o espetáculo a ser vendido. Se a FIFA se apresenta mais agressiva na venda da marca, o COI tem organizado e preparado o campo para que esta autonomia e controle possam ser exercidos.

A similaridade dos temas abordados nas leis produzidas resultantes de exigências das duas instituições revelam como o sofisticado sistema de controle desenvolvido pelo COI, além de se constituir como modelo para a ação da FIFA, tem valido às exigências por ela apresentadas.

Com uma estratégia de antecipação do comprometimento cada vez maior das cidades e países durante o período de candidatura, o COI impossibilita a mobilização das comunidades afetadas por seus impactos. As mudanças político-institucionais significativas são operadas antes da escolha da cidade sede, com o assunto tratado ainda como especulação, ou na euforia do anúncio da “vitória”, sem atrair atenção da sociedade.

¹⁴ Para ver discussão mais detalhada de todas essas leis e os principais interesses envolvidos na produção de cada uma delas ver Oliveira (2011).

A postura de menor clareza da FIFA no período de candidatura implica em maior polêmica no momento da aprovação das mudanças político-institucionais por ela impostas. Afinal, tais mudanças só ocorrem quando a mobilização de capitais direcionados à preparação do evento já se encontra no centro da atenção.

Se, de um modo geral, os mecanismos de controle da cidade têm se tornado cada vez sofisticados, esse processo guarda em si uma contradição. Quanto mais eficazes esses mecanismos, maiores os investimentos públicos demandados. Nessas circunstâncias, o fantasma de esfriamento na disputa por sediar os jogos ronda a produção do espetáculo esportivo e ameaça sua existência e é nesse sentido que novos discursos, como o do legado, vão sendo incorporados.

Embora esse arcabouço regulatório reivindique um caráter universal, sua repercussão não ocorre de forma homogênea nos territórios. Condições estruturais e disputas nesses territórios vão conferir aplicações especificidade aos casos. Não podem ser desconsiderados também os diferentes impactos sobre diferentes realidades culturais, políticas e econômicas. Por exemplo, os efeitos sobre a proibição do comércio informal na cidade de Londres não repercute como nas cidades brasileiras onde a informalidade no trabalho é característica estrutural da sociedade. Do mesmo modo, a violação de leis trabalhistas ou a produção de ruído no Brasil não produziria as mesmas repercussões que na Alemanha.

As variações na aplicação das regras revelam limites do poder das instituições internacionais em cada país. Alguns fatores podem determinar esses limites. A força política dos governantes ou o de comprometimento do poder público com interesses da maioria podem estar entre elas. A capacidade de mobilização e controle da sociedade pode, portanto, produzir resultados surpreendentes no sentido de amenizar as consequências perversas de uma estratégia de desenvolvimento que carrega em si, como única possibilidade de garantia da própria existência, o pressuposto de preservação dos interesses do capital.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. O Estado de Exceção. São Paulo: Boitempo, 2004.

AUSTRALIA. Sydney 2000 Games (Indicia and Images) Protection Act 1996. Consolidated to 1 May 1997. An Act to make provision for the regulation of the use for commercial purposes of the indicia and images associated with the Sydney 2000 Olympic Games and the Sydney 2000 Paralympic Games, and for related purposes. Camberra: Minister, 2000.

BLUNDEN, Hazel **The impacts of the Sydney Olympic Games on Housing Rights:** Background Paper. Geneva: Centre on Housing Rights and Evictions, 2007.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND. Bundesministerium Für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Verordnung über den Lärmschutz bei öffentlichen Fernsehdarbietungen im Freien über die Fußball WM 2006, 3. Mai 2006.

CANTON OF ZUG. Prosecutor's Office. Translation of the Order on the Dismissal of the Criminal Proceedings of May 11, 2010, in the investigation against Fédération Internationale de Football Association (FIFA).

ELIAS, Norbert. A gênese do desporto: um problema sociológico. In: ELIAS, Norbert; DUNNING, Eric. **A busca da excitação**. Lisboa: Memória e Sociedade, 1992. pp. 187-221.

FIFA – FEDERATION INTERNATIONALE DE FOOTBALL ASSOCIATION. **FIFA Statutes**. Budapest: FIFA, 2012.

IOC. **Olympic Charter**: In force as from 18th July 1996. Lausanne: IOC, 1996.

IOC. **Olympic Charter**: In force as from 17th June 1999. Lausanne: IOC, 1999a. IOC. **Olympic Charter**: In force as from 12th December 1999b. Lausanne: IOC, 1999b

IOC. **Olympic Charter**: In force as from 4 July 2003. Lausanne: IOC, 2003.

IOC. **Olympic Charter**: In force as from 1 September 2004. Lausanne: IOC, 2004.

IOC. **Candidature Acceptance Questionnaire**: games of the XXXI Olympiad in 2016. Lausanne: International Olympic Comitee, 2007.

IOC. **2016 Candidature Procedure and Questionnaire**: games of the XXXI Olympiad. Lausanne: International Olympic Comitee, 2008.

IOC. **Host City Contract for the Games of the XXXI Olympiad in 2016**: Rio de Janeiro. Copenhagen: IOC, 2009.

IOC. **Olympic Charter**: in force as from 8 July 2011. Lausanne: IOC, 2011.

LAND BERLIN. BR-293/05. Entschließung des Bundesrates zu den Ladenöffnungszeiten während der Fußballweltmeisterschaft 2006, 17.Juni 2005.

OLIVEIRA, Nelma Gusmão de. O poder dos Jogos e os Jogos de Poder: **os interesses em campo na produção de uma cidade para o espetáculo esportivo**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) IPPUR, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

POUND, Richard W. **Olympic Games Study Commission**: Report to the 115th IOC Session. Prague: IOC, July 2003.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. 2010 FIFA World Cup South Africa Special Measures Act, 2006. To give effect to the Organising Association Agreement between FIFA and SAFA and to the guarantees issued by the Government to FIFA for the hosting and staging of the 2010 FIFA World Cup South Africa; and to provide for matters connected therewith. Pretoria: Government Gazette, 2006a.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. Department of Trade and Industry . General Notice n°. 683 OF 2006. in Government Gazette. Designation of 2010 FIFA World Cup as a protected event in terms of section 15a of the Merchandise Marks Act, 1941. Government Gazette, 2006,b.

STAB WM 2006, BUNDESMINISTERIUM DES INNERN. Fußball-WM 2006: Abschlussbericht der Bundesregierung. v.1. Berlin: Presse- und Informationsamt der Deutschen Bundesregierung, 5. Dezember 2006.

UNITED KINGDOM. London Olympic Games and Paralympic Games Act 2006. An Act to make provision in connection with the Olympic Games and Paralympic Games that are to take place in London in the year 2012; to amend the Olympic Symbol etc. (Protection) Act 1995; and for connected purposes. London, 2006.