

Título: Urban Megaprojects and the affected populations: Clean game with human rights?  
(Mega Projetos Urbanos e as populações afetadas: Jogo limpo com os direitos humanos?)

Nome da autora: Renata Cristina do Nascimento Antão

E-mail: renata.antao@gmail.com

Palavras-chave: Projetos urbanísticos, Processo Legislativo, Políticas Públicas, Participação & Informação.

---

## **Mega Projetos Urbanos e as populações afetadas: Jogo limpo com os direitos humanos?**

Sumário: 1. Introdução; 2. Aspectos históricos da urbanização; 3. O Estado Social e a efetivação de políticas sociais; 4. Mega Projetos Urbanísticos e as populações afetadas; 5. Políticas Públicas Urbanas e participação social; 6. O papel do processo legislativo na configuração de políticas públicas; e 7. Notas Conclusivas.

### **1. Introdução**

O objetivo do presente artigo é discutir a implementação de políticas públicas urbanas utilizando o recorte dos atuais mega projetos urbanísticos relacionados à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016; a garantia de direitos e a participação das populações afetadas pelas obras e remoções involuntárias.

Boa parte da população ameaçada pelos Mega Projetos Urbanísticos da Copa e dos Jogos Olímpicos são fruto do Estado desenvolvimentista e das mudanças geo-ocupacionais por ele fomentadas, migrações causadas pela concentração da industrialização no Sudeste e não “absorvidas” pelas zonas urbanas.

Importante se faz a análise das instituições e forças sociais participantes e das suas dinâmicas organizacionais envolvidas; pois a crise do Estado desenvolvimentista acabou por criar um “plano mais complexo de interações entre os agentes sociais, políticos e judiciais nas diferentes arenas de decisão” (MACIEL & KOERNER, 2002).

Porém, antes de tratarmos do tema em si, necessitamos estabelecer alguns aspectos históricos e premissas basilares que conduzirão nossa intervenção na seara das políticas públicas urbanísticas e garantia de direitos sociais.

## 2. Aspectos históricos da urbanização

A urbanização no Brasil foi um processo rápido, e em um período de 40 anos, ou seja entre 1940 e 1980 gerou grandes mudanças sociais e diversos choques culturais. O que pode ser visto na inversão da população rural e urbana, com radical alteração no perfil geo-ocupacional da sociedade brasileira.

Quando analisamos os efeitos da chamada Era Vargas, tal qual o desenvolvimento da indústria nacional, a urbanização, e a aquisição de alguns direitos sociais (como os direitos trabalhistas)<sup>1</sup>, mas também concentração de renda, aumento da dívida pública e crise fiscal, expansão do corporativismo e a ocorrência do fenômeno que Cardoso denominou “anéis burocráticos”, ou seja, sistemas de negociação entre as empresas e Estado.

Os anéis burocráticos correspondem a

“círculos de informação e pressão (portanto, de poder), que se constituem como mecanismo para permitir articulação entre setores do Estado (inclusive forças armadas) e setores das classes sociais. As qualidades para o pertencimento a um ‘anel’, entretanto, não advém da existência de solidariedades ou da possibilidade de busca de recursos políticos comuns entre camadas e frações de classe mais amplas, mas da definição, nos quadros dados pelo regime, de um interesse específico que pode unir, momentaneamente ou, em todo caso, não permanentemente um ‘círculo de interessados’ na solução de um problema: uma política energética ou rodoviária, o encaminhamento de uma sucessão estadual, a defesa de uma política tarifária etc.” (CARDOSO, 1975, p.208).

Estas alianças eram negociações pouco transparentes no âmbito de conselhos interministeriais, entre estatais, multinacionais e nacionais, caracterizando-se por sua abrangência e heterogeneidade de composição (visto incluir funcionários públicos, empresários, etc.). Sua atuação tinha vista assegurar mecanismos de cooptação para ao integrar “cúpulas decisórias” incluir interesses privados no aparelho do Estado.

---

<sup>1</sup> José Murilo de Carvalho afirma em sua obra *Cidadania no Brasil*, a implantação dos direitos sociais no Brasil se deu de maneira inversa. Diferentemente da teoria de T.A. Marshall, onde os direitos políticos e individuais são anteriores aos direitos sociais, para somente depois falarmos de direitos de terceira e quarta geração, no Brasil a maioria dos direitos sociais que temos foram implementados em períodos de repressão e ditadura, de modo que a consciência, individual e coletiva, de luta por direitos individuais e políticos não foi desenvolvida, afinal, para as conquistas econômicas e sociais, não houve luta, não sendo estas, fruto de uma ação revolucionária.

Retomaremos tal conceito posteriormente ao tratarmos de políticas sociais e participação social.

Anos mais tarde, já no período da Ditadura Militar, o denominado segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), plano econômico instituído durante o governo do general Ernesto Geisel, cuja finalidade era estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia, alterou a pauta de exportação, agregando valor a produtos como café, minérios e alimentos. Com uma moeda forte em caixa, o governo foi capaz de ampliar a economia, se tornando o maior tomador de crédito do sistema financeiro. O II PND buscou um ajuste estrutural na economia brasileira, dependendo, para isso, de um grande volume de recursos e de financiamentos de longo prazo, o que não foi possível com a crise do petróleo e a formação da OPEP (OPEC - Organization of the Petroleum Exporting Countries) e seus embargos. Tal mudança de cenário acabou por travar a exportação brasileira, aumentar a taxa de juros, e consequentemente impedir que o Brasil tivesse recursos novos para pagar as dívidas assumidas em seus projetos de infra-estrutura que estavam em andamento (a exemplo das usinas de Itaipú e Angra).

Como a realização destes grandes projetos demandou grandes contingentes de mão-de-obra para concluir as obras, o término das obras, fez com que essas pessoas permanecessem nas grandes cidades, ampliando o desemprego e gerando o inchaço nas regiões metropolitanas.

O declínio da economia desenvolvimentista, auxiliou, assim, no aumento da exclusão e conflitos sociais, até hoje presentes nos grandes centros urbanos.

### **3. O Estado Social e a efetivação de políticas sociais**

Muito se fala sobre o chamado Estado Social de Direito, que constituiu uma inovação no paradigma do Estado Liberal, mudando sua postura negativa (de abstenção) para uma postura positiva (de prestação), o que veio alterar a concepção de Estado e das suas finalidades.

Com a Revolução Industrial (que trouxe a luz diversas demandas trabalhistas, quando das massas operárias e o movimento sindical assumiram relevância social<sup>2</sup>), e o início da chamada 2ª Era dos Direitos<sup>3</sup> (dos direitos econômico-sociais), o Estado, agora chamado Estado Social de Direito constituiu uma inovação no paradigma do

---

<sup>2</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. In O processo: estudos e pareceres. 2ª edição revisada e ampliada. São Paulo: DPJ Editora, 2009. p.36.

<sup>3</sup> Cumpre mencionarmos que a expressão "geração de direitos" sofre críticas da doutrina, visto o uso do termo "geração" nos dar falsa idéia de substituição de uma geração por outra, o que não ocorre, havendo assim um processo de acumulação de direitos.

Estado Liberal, pois mudou de sua postura negativa (de abstenção) para uma postura positiva (de prestação), mudança que veio alterar a concepção de Estado e das suas finalidades.

A característica prestacional, somada às ondas de expansão de direitos, do acesso à justiça e do início do chamado Neoconstitucionalismo, vem nos mostrar que nossa Constituição, mas do que uma norma jurídica superior, obrigatória para todos e de aplicação imediata<sup>4</sup> é uma Constituição Dirigente, que prevê não só normas estruturais e organizacionais, mas também princípios e finalidades do Estado. Sendo aquilo que Dalmo Dallari chama de repositório fundamental e expressão dos valores jurídicos e da ordem jurídica de um povo<sup>5</sup>.

O Estado Brasileiro têm dentre os objetivos fundamentais, constantes no artigo 3º, “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”, objetivos estes juridicamente vinculantes para todos os órgãos estatais O que nos leva a concluir que o nosso Estado Democrático Social de Direito, destina-se a assegurar o exercício de direitos sociais e individuais, direitos estes fundamentais.

Tal necessidade de uma postura ativa do Estado, normalizada constitucionalmente, nos leva a refletir sobre os papéis de cada um dos Poderes estatais e suas funções, visto estes serem essenciais à idéia democrática e a garantia de efetivação de direitos. Nos países latino-americanos, até meados dos anos 70, foram construídas algumas estruturas básicas do *Welfare State*, como a universalização do sistema de saúde, a legislação trabalhista, etc.. Ocorre essas foram construídas de modo imperfeito e deformado. Isto devido problemas estruturais e institucionais ou organizacionais (DRAIBE, 1997) como a centralização do poder decisório, que acabou por limitar a participação dos agentes sociais vocalizados constitucionalmente. “A centralização – de recursos, de poder decisório e administrativa, – a fragmentação institucional e a ausência de participação, ainda quando diferentes de país para país ou entre os programas, marcaram fortemente a

---

<sup>4</sup> Dallari, Dalmo de Abreu. A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao Século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 299 a 327.

<sup>5</sup> Dallari, Dalmo de Abreu. A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao Século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 299 a 327.

constituição e operação dos serviços sociais na região.  
(DRAIBE, 1997)

As políticas sociais de diversos países da América Latina foram marcadas pela centralização de recursos e poder decisório somadas a fragmentação institucional e ausência de participação social, preterindo setores sociais que não possuíam organização, força política ou mesmo poder de barganha, como setores pobres urbanos, populações rurais, trabalhadores informais, entre outros. Tais características geraram grandes iniquidades sociais, agravando as situações de exclusão que se buscava reduzir com as políticas sociais. O dinamismo econômico da década de 70, os processos de democratização política e a busca pelo alargamento dos programas sociais vislumbrado na expansão de programas universais de educação e saúde, geraram grande euforia no país e a crença da implantação de um Estado de Bem-Estar Social menos imperfeito. Ocorre que esse processo foi tensamente contrariado pela dinâmica dos interesses de categorias de grupos já atendidos e protegidos e pelos mecanismos da sua relação com o sistema político (como o populismo, o clientelismo, o patrimonialismo), forças conservadoras sobre as quais erigiram-se os sistemas de políticas sociais.

Estes arranjos vieram por criar diversas distorções na agenda de reformas, processando-se uma combinação desequilibrada entre políticas econômicas “dotadas de claros objetivos e políticas sociais oscilantes, frouxamente definidas e de objetivos pouco transparentes” (DRAIBE, 1997). Cabe mencionar ainda que a Constituição de 1988 foi promulgada em um processo de redemocratização e crise hegemônica na qual diversos grupos sociais buscaram ver seus direitos normatizados pelo texto constitucional o que acabou gerando um “Frankstein de direitos”, uma “colcha de retalhos”, contendo direitos e elementos muitas vezes contraditórios. E muitas vezes fazendo a “defesa simultânea e concomitante de princípios fundamentais de uma ordem liberal clássica e aqueles típicos do Estado Social da segunda metade do século XX”.<sup>6</sup> Tais elementos nos mostram que muitos dos problemas atualmente enfrentados pela população no que se refere ao direito à moradia, segurança na posse e à fruição dos demais direitos fundamentais, são de ordem estrutural, não sendo solucionadas da noite para o dia, sendo necessárias profundas mudanças nas organizações estatais e privadas, nos grupos envolvidos, como grupos de afetados e grupos de interesse econômico, político ou social. Com relação a urbanização, podemos também dizer que as questões urbanísticas implicam questões de informações imperfeitas, partes numerosas, múltiplas possibilidades de alternativas, além da pluralidade de centros de decisão (SALLES, 2006, p.181).

---

<sup>6</sup> NOBRE, Marcos. Os 20 anos da Constituição Federal e as tarefas da pesquisa de direito. In. Indeterminação e Estabilidade.

No que concerne à informação, o lado perverso está no fato que enquanto os círculos de informação e pressão dos “anéis” são informados e articulados a ponto de influir nas decisões do Estado, as populações diretamente envolvidas em projetos urbanísticos, ao contrário, são na maioria das vezes, pessoas de grupos vulneráveis, os “deserdados de sempre” que quando não tem dificuldade de percepção do problema, têm dificuldades financeira e política para qualquer iniciativa voltada em sua solução.

“Via de regra são comunidades localizadas em regiões cujos imóveis passaram, ao longo do tempo, por processos de valorização, tornando-se objeto da cobiça dos que fazem da especulação com a valorização imobiliária a fonte de fabulosos lucros. Evidentemente, os motivos alegados para a remoção forçada são outros: favorecer a mobilidade urbana, preservar as populações em questão de riscos ambientais e, mesmo, a melhoria de suas condições de vida, ainda que a sua revelia e contra sua vontade.(ANCOP, Dossiê, p.18)

Afinal, o capital que investe no urbanismo de mercado não se utiliza apenas do discurso da modernização, qualificação urbana local, mas igualmente de táticas de desarticulação popular, divergência de informações, coerção e até mesmo omissão e falta com a verdade.

As estratégias utilizadas uniformemente em todo o território nacional se iniciam quase sempre pela produção sistemática da desinformação, que se alimenta de notícias truncadas ou falsas, a que se somam propaganda enganosa e boatos. Em seguida, começam a aparecer as ameaças. Caso se manifeste alguma resistência, mesmo que desorganizada, advém o recrudescimento da pressão política e psicológica. Ato final: a retirada dos serviços públicos e a remoção violenta.” (ANCOP, Dossiê, p.18)

Muitos são os relatos de comunidades que realizaram cadastros de remoção acreditando estarem se cadastrando em programas sociais da prefeitura ou do estado; que abriram suas casas para técnicos e engenheiros acreditando estarem auxiliando a implantação de sistema de esgoto; ou mesmo que foram em audiências públicas nas quais não puderam se manifestar, ou quando podiam era apenas por escrito – sendo ignorada a existência de analfabetos.

Isto porque, na dinâmica do mercado (produtores e consumidores), com as articulações existentes entre os atores que formam os antes denominados “anéis burocráticos”, atualmente lobbies ou grupos de pressão ou interesses e os diversos centros decisórios envolvidos (governança multi-nível existente não apenas no plano regional e nacional, mas supranacional), muitos interesses sociais da população acabam sub-representados. Isto porque são, na maioria das vezes, interesses coletivos e populares, e por sua natureza dependem de organização.

“No contexto de uma ‘civilização urbana’ baseada em ‘cidades sem cidadania’, caracterizada por uma relação de ‘cálculo e tensão’ na qual os interesses dos pequenos grupos organizados sempre privaram sobre os interesses populares, a tendência atual de dominação tecno-burocrática acelera a apatia das ‘maiorias silenciosas’. Na medida em que a força centrípeta da vida humana não acelerou, pela intensificação da consciência racional dos interesses sociais em luta, a capacidade de definição de interesses autônomos e de organização dos grupos dominados, os riscos do ‘autocratismo ilustrado’ – consubstanciados na idéia força do ‘desenvolvimento nacional’ manipulado pelas minorias no poder – aumentaram consideravelmente” (CARDOSO, 1975, 162)

Vemos, assim, o quanto é premente, não apenas a reativação das bases populares, somada à atuação dos movimentos sociais e participação política de todos, mas igualmente a busca por um modelo de controle das instituições sociais básicas (bem como empresas, cidades, etc.), que faça das cidades e dos espaços urbanos verdadeiros foros de liberdade e fruição de direitos.

#### **4. Políticas Públicas Urbanísticas**

O conceito de política como programa de ação somente recentemente passou a ser tratado pela teoria jurídica. Assim, em que pese a política se distinguir das normas e dos atos, ela precisa reconhecê-los como seus componentes, visto ser “conjunto de normas e atos” sendo unificada pela sua finalidade.

Mas afinal, o que são políticas públicas? Maria Paula Dallari define política pública como “um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num

conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito” (BUCCI, 2006, p.14.).

Por sua vez, Oswaldo Canela Junior as classifica como “o conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas. Trata-se de um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins primordiais do Estado” (CANELA, 2011).

No que se referem às políticas urbanas, estas, a partir do séc. XXI e com o advento da globalização, passaram a ser cada vez mais globais, com urbanistas de renome mundial vendendo suas soluções e projetos pelo mundo inteiro, com a construção de espaços cada vez mais elitizados, luxuosos e excludentes, para o deleite do mercado imobiliário e deus empreendedores (FERREIRA, p.185, 2011). Esse novo modelo de urbanismo, denominado por João Whitaker de “urbanismo de mercado” propagou-se por países centrais como o Brasil.

Nosso país passa por um momento de diversas intervenções urbanas de grande escala, grandes projetos urbanísticos que, na maioria das vezes, são alavancados por investimentos públicos, como é o caso das obras da Copa e dos Jogos Olímpicos de 2016. Vemos, assim, uma grande discrepância entre as práticas e políticas adotadas na cidade, dos direitos e garantias constitucionais, dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e em diversas legislações esparsas, que buscam garantir não apenas o direito à moradia digna, mas também a segurança na posse, a função social da propriedade, o próprio direito à cidade. Nos encontramos em um momento no qual

“De um lado, os avanços da Constituição e do Estatuto da Cidade parecem ter trazido a esperança de uma mudança possível rumo à construção de cidades democráticas, e por isso amplos setores especializados, da academia e das administrações, aliados na defesa da reforma urbana, depositam nos “instrumentos urbanísticos” uma crença de transformação que às vezes beira a supervalorização. De outro lado, o “urbanismo de mercado” e sua roupagem “democrática” dão a falsa impressão de que podemos ter cidades “modernas” comparáveis às do Primeiro Mundo, o que é um tanto irônico, já que lá no Primeiro Mundo, depois de décadas de políticas neoliberais, a reestruturação produtiva e a decadência do estado-providência fazem com que sejam mais aquelas cidades que estejam se tornando parecidas com as nossas (FERREIRA, p.212, 2011)”.



Um planejamento urbano que caminhe em direção às metas e prioridades estabelecidas constitucioamente, deve envolver ações relacionadas a construção e moradia popular, mobilidade urbana, saneamento básico e acesso a equipamentos públicos, prioridades muito diferentes das que as “cidades globais” exigem. Afinal, as transformações urbanas realizadas pelo capital, além de excludentes, não dão, nem darão lucro aos cofres públicos, mas sim para poucos eleitos do sistema imobiliário e econômico.

## **5. Mega Projetos Urbanísticos e as populações afetadas**

Nos próximos meses Brasil será sede de um grande evento mundial: A Copa do Mundo de 2014, e dois anos depois, dos Jogos Olímpicos de 2016. Tais eventos atraem investimentos estrangeiros e impulsionam o mercado imobiliário e turístico, envolvendo projetos de infraestrutura para preparação das cidades onde ocorrerão os eventos, como a construção de estádios, centros esportivos, espaços de acomodação de atletas (vilas olímpicas), e ampliação dos espaços de circulação dentro das cidades.

Paralelamente, estes grandes projetos urbanísticos acabam impulsionando políticas higienistas e de remoções nas áreas que sediarão jogos e demais eventos esportivos, as quais dissimuladas no discurso da revitalização e das operações urbanas acabam impulsionando o processo de gentrificação e mitigando direitos historicamente conquistados.

Para entender o problema gerado por essas políticas ditas higienistas e de remoção, faz-se necessária a compreensão dos problemas da habitação no processo de industrialização e urbanização da cidade de São Paulo, na qual a maioria da população foi obrigada a construir alternativas de moradia fora da legalidade e em áreas periféricas da cidade, havendo uma segregação socioespacial que se percebe até hoje (CORAZZA & ANTÃO, 2011).

“Os empreendimentos autofinanciados têm se localizado em áreas extensas da periferia consolidada da região metropolitana de São Paulo (RMSP), áreas de baixa atividade imobiliária e que, com frequência, foram ocupadas no passado de forma ilegal” (BOTELHO, 2007, p. 25).

A expansão do mercado imobiliário e a atração de investimentos estrangeiros para o desenvolvimento de grandes projetos urbanísticos, como a Operação Urbana Projeto Nova, a construção do estádio do Itaquerão, a ampliação do Rodoanel em seu trecho Norte, entre outros projetos; acaba por potencializar os prejuízos de anos de

omissão estatal no que se refere às políticas habitacionais voltadas à população de baixa renda. Este quadro acabou por gerar diversos debates sobre os limites dos instrumentos jurídicos, o papel do poder público e as formas de atuação com relação à segurança na posse da terra para a população que vive em áreas irregulares (CORAZZA & ANTÃO, 2011).

A Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa, em seu dossiê “Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil” retrata um lado dos megaeventos que não é destaque na mídia: “Ele fala das 170 mil pessoas, segundo estimativas conservadoras, cujo direito à moradia está sendo violado ou ameaçado. Ele fala de milhões de cidadãos a quem o direito à informação e à participação nos processos decisórios tem sido atropelado pelas autoridades constituídas, assim como por entidades privadas (Comitê Olímpico Internacional, Comitê Olímpico Brasileiro, comitês organizadores locais dos eventos) e grandes corporações, a quem os governos vêm delegando responsabilidades públicas. (ANCOP, Dossiê, p.09)

Em que pese algumas obras como a ampliação do Rodoanel Mario Covas e as Operações Urbanas do centro de São Paulo não estarem explicitamente, ligadas aos mega projetos da Copa, uma análise mais acurada de seus prazos de execução/término e financiadores privados/supernacionais, demonstram o quanto tais obras estão relacionadas não apenas aos projetos urbanísticos da Copa e Olimpíadas, mas principalmente, o quanto todos estes projetos evocam o modelo de cidade que se quer criar, modelo intimamente relacionado a um “urbanismo de mercado”. “No bojo do pensamento neoliberal, o apelo do ‘urbanismo de mercado’ e do planejamento estratégico apresentava aos governantes que decidissem promover a aproximação público-privada na condução de projetos de ‘renovação’ urbana calcados nos interesses do capital uma tentadora oportunidade de deixar ‘marcas’ de modernização nas cidades” (FERREIRA, 2011, p.191).

O Trecho Norte do Rodoanel, por exemplo, é apresentado como “sendo um instrumento urbano para conter o espraiamento da mancha urbana irregular sobre a Serra da Cantareira”, argumentação que dificulta a percepção da dinâmica urbana local e das graves implicações sociais que acontecerão na região e dificultam até mesmo a mobilização da população atingida contra tais empreendimentos, ou ao menos em busca de um modelo mais participativo de intervenção e política urbana.

Já no caso da Operação Urbana Centro, que abrange bairros históricos como Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia, a justificativa do chamado “urbanismo de mercado” é mais hiante, constando no próprio sitio eletrônico da Prefeitura de São Paulo, a justificativa de que a área se tornará “atraente para investimentos imobiliários, comerciais, turísticos e culturais”, sendo “concedidos vários tipos de incentivos, tais como o aumento do potencial de construção, a regularização de edificações, a cessão de espaço público aéreo ou subterrâneo, em troca das contrapartidas pagas à Prefeitura”.

Vemos que, assim, que apesar da avançada legislação urbanística existente, a qual prevê não só instrumentos de concessão de moradia, de manutenção na posse e definição de zonas de interesse social, bem como a legislação nacional e internacional que trata da realização de audiências públicas para discutir os projetos urbanísticos com a população das áreas afetadas, tratados que discutem a garantia de direitos humanos diante de remoções forçadas de forma a garantir segurança na posse e impedir a mitigação de direitos, o que se vê em São Paulo é uma população refém dos interesses econômicos, com “audiências públicas” sendo realizadas a portas fechadas, cooptação de lideranças locais por grupos de interesse imobiliário, e uma total falta de informação e perspectiva para a população afetada. As quais:(...) têm recebido visitas de equipes terceirizadas do governo para realizar cadastros, marcar e medir suas casas. Para tanto, fizeram uso constante de ameaças e intimidações; inúmeras casas foram marcadas sem o conhecimento e consentimento dos moradores, e documentos foram recolhidos sem a devida explicação. Moradores relatam que a abordagem é bastante truculenta. Famílias que hesitam em se cadastrar são informadas que a recusa implicará na destruição da casa por tratores e ameaçadas de nada receberem pelo que o trator destruir. Um dos moradores se queixa: “Até agora, a gente não

sabe de nada oficialmente. Uns dizem que nós vamos sair daqui no próximo ano, outros, que vai demorar ainda (ANCOP, Dossiê, p.24)

Dados que demonstram a relação entre o mercado, as escolhas públicas e a falta de informações das pessoas envolvidas (principalmente os grupos vulneráveis que serão removidos sem a garantia de direitos). E nos levam a concluir que o que está acontecendo nos grandes projetos urbanos relacionados direta ou indiretamente aos próximos eventos esportivos, torna necessário não apenas o acesso claro, prévio e equânime à informação (não apenas das obras e projetos em andamento, mas igualmente dos direitos aos quais essas populações fazem *jus*), mas principalmente a necessidade de articulação popular em torno de objetivos sociais comuns, envolvendo novos arranjos institucionais, e todos os poderes e entes Federativos.

## **6. O papel do processo legislativo na configuração de políticas públicas**

A sociedade brasileira sofreu grandes mudanças em um período de poucos anos, não havendo a necessária proporção entre o direito legislado e a expectativa e necessidade social. Em que pese o direito exercer um papel naturalmente conservador e naturalmente conflitivo com as demandas sociais, estes devem guardar uma relação de proporcionalidade para que haja coesão social.

Pensando a sociedade como um sistema, temos que na maioria das vezes, as estruturas legais e jurídicas filtram os conflitos existentes, selecionando aqueles mais relevantes para a continuidade da estrutura social. O direito, assim, pode ser visto como “objetivo, arranjo institucional, vocalizador de demandas ou ferramenta de políticas públicas” (COUTINHO, 2011).

O direito pode e geralmente participa de diversos períodos dos conflitos sociais: desde a legitimação ou deslegitimação de um direito, até a judicialização de uma demanda em vista a ver declarado determinado direito. Porém o momento mais interessante e eficaz de se recorrer ao direito, não é quando o conflito já se deu e busca uma mediação ou solução, mas sim, um momento anterior à aplicação legislativa, ou seja, na própria fase de elaboração legislativa e criação de políticas públicas.

Ao discutirmos o papel do direito nas políticas públicas, as abordagens acabam sendo estáticas e procedimentais, se esquecendo de operacionalizar e implementar as políticas, discutir os campos de atuação das diversas instituições (econômica, jurídica e política) e escolher qual o melhor espaço para se discutir determinada política pública, quais os limites e possibilidades de cada instituição e como se trabalhar de maneira articulada e interdisciplinar.

Neste ponto que o processo legislativo pode se mostrar um importante instrumento na formação de políticas públicas, principalmente por ser anterior a aplicação dessas, mas também por envolver processos mais amplos de discussão e debate, como audiências públicas, participatórios em ambientes virtuais e presenciais, e diversos outros momentos participativos e de escuta.

Cumprir mencionar que em que pese recente processo de judicialização das políticas públicas ou politização do Judiciário, os Tribunais nem sempre conseguem responder com efetividade quando se trata de demandas por direitos coletivos. Estudo realizado por Marc Galanter, intitulado em uma tradução livre “porque os possuidores saem na frente” (Why the ‘Haves’ Come Out Ahead) ao realizar uma tipologia das partes que buscam o Judiciário, dos advogados e das instituições, nos mostra não apenas que aos litigantes “fregueses” (repeated playeres) possuem maior poder de penetração, recursos para gerar uma economia de escala e assim acessar especialistas (advogados especializados nas diversas áreas de conhecimento como urbanismo, empresarial, administrativo, etc.), bem como conseguem poder de barganha e independência dos resultados imediatos das sentenças, seja através da utilização de lobby, seja do uso estratégico do processo.

Soma-se as vantagens desse grupo de litigantes, a própria estrutura das instituições que além de terem uma passividade constituída da seletividade reativa dos tribunais, que precisam suplantar barreiras informacionais, de custos e restrições procedimentais. Igualmente os Tribunais devem prezar pela imparcialidade formal, tratando igualmente forças historicamente desiguais. “Essas tendências sub-representação dos interesses difusos é verificada em qualquer nível de ação política, (...). A participação política, em todos os níveis, implica uma série de custos, associados com a organização de uma ação coletiva, que impõe a necessidade de identificar outras pessoas em posição similar, de adquirir conhecimentos sobre processos políticos complexos e sobre os possíveis canais de influência”<sup>7</sup> (SALLES, 2006, p. 183-4)

Em que pese a sub-representação também poder se apresentar junto ao Poder Legislativo, devido sua composição e à influência de grupos de pressão, existem diversas iniciativas dos Poderes Legislativos e Executivo para tornar o processo de

---

<sup>7</sup> Conclusões da chamada Interest Group Theory of Politics (Teoria Política dos Grupos de Interesse) – SALLES, 2006.

elaboração legislativa mais participativo e aberto, iniciativas que não visualizmos no Judiciário, não apenas por sua função contra majoritária, mas principalmente devido sua composição e estrutura institucional.

“Foi a importancia da articipação desses e de outros atores representativos da sociedade civil que levou à ampliação dos canais de diálogos com a sociedade civil pelo Poder Executivo federal nos últimos nove anos, sobretudo por meio da reatiação dos Conselhos e Conferências setoriais, destinados a participar da elaboração de políticas públicas (CASTRO, MARQUES, 2012, pp.70).

A criação de Conselhos e Conferências<sup>8</sup> em todos os níveis da Federação são um exemplo de organização necessária, visto que nos processos políticos decisórios, sob a óptica do modelo de duas forças (*two-force model*)<sup>9</sup>, devemos considerar as influencias tanto dos grupos minoritários (que reúnem interesses mais concentrados), quanto dos majoritários (que reúnem interesses difusos e, portanto mais dispersos), podendo estes últimos serem “catalisadores” de interesses dos demais subgrupos.

O Estado se encontra carente de estudos “aplicados que possam enfrentar os desafios tecnocráticos que se impõem à concepção, implementação e gestão de programas de ação complexos, inter-setoriais e articulados” (COUTINHO, 2011). Sendo papel e tarefa do direito “apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo), criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas), oferecer meios (direito como ferramenta) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como arranjo institucional)” (COUTINHO, 2011).

O processo de elaboração legislativa, se mostra, assim, como uma etapa do direito na execução de políticas públicas, pois além de poder se abrir a participação

---

<sup>8</sup> **Conselhos** - Entre 2003 e 2013 foram criados dezenove Conselhos e outros dezesseis foram reformulados com o objetivo de ampliar ainda mais essa interação. Os Conselhos têm se constituído como espaços próprios para incorporar pautas e interesses dos setores sociais que buscam a melhoria da qualidade e a universalização da prestação de serviços, destacando-se como instâncias de construção de direitos ainda não reconhecidos pelo Estado.

**Conferências** - De 1941 a 2013 foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 97 aconteceram entre 2003 e 2013 abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Aproximadamente, nove milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas – desde as etapas municipais, livres, regionais, estaduais até a etapa nacional. As etapas preparatórias (municipais, territoriais, temáticas) são momentos importantes e ricos no processo de uma conferência. É nelas que o debate se intensifica, tanto nos temas nacionais como nos locais, proporcionando ao cidadão oportunidade de propor soluções para os problemas da sua cidade, estado e do país. Fonte: Presidência da República [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/conselhos-e-conferencias](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias). Acesso em 28.03.2014.

<sup>9</sup> Komesar, em seu livro “Imperfect Alternatives” analisa processos políticos decisórios, sob a óptica do two-force

social cidadã, poder criar instrumentos participativos em diversas políticas públicas, como as urbanas, por exemplo; bem como pode articular diferentes áreas do Poder Público na estruturação e aplicação da política pública. Conclui-se que qualquer objetivo pode se consolidar com uma ampla gama de políticas públicas, sendo a decisão de quem decide tão determinante quanto o objetivo que moldará a política pública e o direito um elemento são só constitutivo de políticas públicas, mas instrumentalizador para a sua aplicação, daí a necessidade de se democratizar o processo de elaboração normativa, tornando os cidadãos verdadeiros protagonistas nas políticas públicas.

## 7. Notas Conclusivas

A promoção de políticas públicas urbanísticas e direitos sociais, deve se dar através da utilização de regras e proporcionalidade e razoabilidade. No plano institucional, onde residem as maiores possibilidades de mudanças, algumas alternativas como a descentralização da prestação dos serviços sociais e o aumento da participação social não apenas no monitoramento das políticas públicas, mas igualmente na elaboração legislativa dessas políticas, são caminhos para suprir o *deficit* informacional e os possíveis resultados perversos do mercado.

O que vem ocorrendo nos projetos urbanísticos da Copa e dos Jogos Olímpicos e nos demais projetos correlatos de renovação e modernização urbana, aparece para refletir preocupações sobre a necessidade de informação e articulação participativa, e os problemas da atuação unilateral do mercado. Ocorre, que para entender ou avaliar qualquer objetivo social de uma política pública, são necessárias algumas perguntas a respeito deste objetivo. É preciso nos questionarmos quem irá definir e implementar o objetivo em questão, quais serão os meios de articulação e atuação dos envolvidos (se esta se dará de forma participativa ou não), como se dará a transparência deste processo, e como se dará a articulação institucional, entre os diferentes poderes e as diferentes esferas do governo, para a implementação desta política pública.

No que se refere ao direito urbanístico, principalmente com relação ao direito à moradia digna e segurança na posse, é certo que apenas a disposição normativa é insuficiente para garantir a justiciabilidade, os mecanismos processuais que definem o direito à moradia, a aplicação dos instrumentos jurídicos de segurança na posse e cumprimento da função social da propriedade – como o PEUC (Parcelamento, Edificação ou

Utilização Compulsórios), o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação sanção; devendo estes ser acompanhados de pelo menos quatro grandes ações complementares:

(1) A primeira é a ampla divulgação dos conteúdos do direito, dos procedimentos para fazê-lo valer – afinal, não apenas por sua linguagem, mas também por todo o simbolismo de opressão que o direito se utiliza, muitas pessoas acabam não compreendendo seus direitos e deveres;

(2) A segunda é o desenvolvimento de processos comunitários para a capacitação de pessoas e grupos organizados que tenham como missão a defesa de situações concretas e promoção de direitos humanos – como associações comunitárias, assessorias jurídicas populares – AJUPs; advogados populares, núcleos de defesa de direitos humanos entre outros;

(3) A terceira é o desenvolvimento de processos de capacitação para os operadores do direito – como advogados, promotores, juízes, fiscais, funcionários de sistema de justiça etc.); e

(4) A quarta é a elaboração, aplicação, avaliação e a ampliação das políticas públicas, de maneira que o direito social defendido se integre aos processos sociais empreendidos pelo poder público (HADDAD & GRACIANO, 2006. p.51).

Para se por em prática tais ações, faz-se necessária a atuação conjunta das forças sociais como populações afetadas (moradores, comerciantes locais), movimentos sociais de moradia e grupos populares organizados na área, Poder Público (chamando todas as esferas envolvidas na aplicação da política pública), para que se possa repensar a prática e trilhar novos caminhos, produzindo debate, reflexão e práticas políticas não tão abstratas e ideológicas, mas capazes de levar à hegemonia social.

### **Referências Bibliográficas**

ANCOP - Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa. Dossiê “Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil”, 2012.

BOTELHO, Adriano. A produção do espaço e da moradia através das práticas do setor imobiliário: 3 casos paulistanos. In: *Revista Cidades*, vol. 4, nº 6. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANELA, Oswaldo Jr. O controle Judicial de Políticas Públicas. 1ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2011.



CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975.

CASTRO, Marivaldo Pereira de, e MARQUES, Sabrina Durigon. Os novos desafios da Assessoria Jurídico popular – A democratização do processo legislativo. In. Cultura e extensão universitária: perspectivas de institucionalização de uma política pública. São João del-Rei, MG: Malta Editores, 2012.

CORAZZA, Delana & ANTÃO, Renata. Acesso à justiça e o controle de políticas públicas. Artigo apresentado no I Seminário Interdisciplinar em Sociologia e Direito – PPGSD/UFF. ST4: O poder público e as políticas públicas. Rio de Janeiro, 2011.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. (disponível em: <http://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/o-direito-nas-polc3adticas-pc3bablicas-coutinho1.pdf> acesso em 22.11.2011)

DRAIBE, Sônia Miriam. UMA NOVA INSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 11(4) 1997. (disponível em <http://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/uma-nova-institucionalidade-das-polc3adticas-sociais-sonia-draibe.pdf> acesso em 22.11.2011)

FERREIRA, João Sette Whitaker. Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um urbanismo às avessas” In. A cidade no século XXI – Segregação e banalização do Espaço, Rio de Janeiro. Editora: Consequencia, 2011.

GALANTER, Marc. Why the ‘Haves’ Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. Change, 9 LAW & Soc’Y REv. 95, 1974

HADDAD, Sérgio, GRACIANO, Mariângela. (Organizadores) A educação entre os direitos humanos. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006.

KOMESAR, Neil R. *Imperfect alternatives: choosing institutions in law, economics and public policy*. Chicago: The University of Chicago, 1994, p. 3/50.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A.. Sentidos da Judicialização: duas análises. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 57, 2002. (disponível em: <http://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/sentido-da-judicializac3a7c3a3o-da-polc3adtica-duas-anc3a1lises.pdf> acesso em 22.11.2011)

SALLES, Carlos Alberto de. Execução judicial em matéria ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.