

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

GUSTAVO CONDE MARGARITES

**POLÍTICAS URBANAS EM CONTEXTOS DE  
MEGAEVENTOS ESPORTIVOS: A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA  
HABITACIONAL PARA A DUPLICAÇÃO DA AVENIDA TRONCO EM PORTO  
ALEGRE**

**PORTO ALEGRE**  
2014

GUSTAVO CONDE MARGARITES

**POLÍTICAS URBANAS EM CONTEXTOS DE  
MEGAEVENTOS ESPORTIVOS: A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA  
HABITACIONAL PARA A DUPLICAÇÃO DA AVENIDA TRONCO EM PORTO  
ALEGRE**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia

Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup>. Soraya Vargas Côrtes

**PORTO ALEGRE**  
2014

CIP - Catalogação na Publicação

Margarites, Gustavo Conde

Políticas urbanas em contextos de megaeventos  
esportivos: a formulação da política habitacional para  
duplicação da Avenida Tronco em Porto Alegre /  
Gustavo Conde Margarites. -- 2014.  
144 f.

Orientador: Soraya Vargas Côrtes.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,  
Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Urbanas. 3.  
Megaeventos. 4. Copa do Mundo. 5. Avenida Tronco. I.  
Vargas Côrtes, Soraya, orient. II. Título.

## RESUMO

A presente dissertação tem como tema a relação entre megaeventos esportivos e a formulação de políticas públicas. A questão central desse trabalho está no entendimento a respeito do modo com o contexto dos megaeventos esportivos altera o modo com as políticas públicas são habitualmente elaboradas. Com o intuito de responder essa indagação, foi realizado um estudo de caso sobre processo formulação da política habitacional destinada aos atingidos pela obra duplicação da Avenida Tronco em Porto Alegre/ RS, intervenção urbana de preparação da cidade para a Copa do Mundo de 2014. Durante a análise, a partir dos conceitos de rede temática, comunidades e paradigmas de política, enfatizou-se as dinâmicas relacionais, processuais e simbólicas do fenômeno investigado. Além disso, caracterizou-se a relação entre contexto de megaevento esportivo e formulação de políticas públicas a partir do conceito de evento focal. Foi possível identificar que grupos de atores interessados em influenciar manipulam os símbolos do megaevento visando ampliar sua capacidade de ingerência nas políticas formuladas nesse contexto. Dessa forma, um dos fatores que influencia como contexto de megaeventos afeta a formulação de políticas públicas é o modo atores engajados na rede temática constroem e disputam os significados dessa ocasião. No caso investigado, identificamos que nenhum grupo engajado no processo teve capacidade de influenciar plenamente a política habitacional em questão. Apesar da preponderância do grupo hegemônico pró-obras, houve momentos em que a balança de poder da rede temática formada para a elaboração dessa política pendeu a favor do grupo desafiante. A política foi elaborada a partir da conjugação de diferentes e, por vezes, conflitantes, perspectivas normativas sobre o tema. Por fim, concluímos que a influência desse tipo de acontecimento em um processo de formulação de política pública depende, principalmente, da dinâmica relacional e processual engendrada pelos atores interessados em manter ou modificar o curso da política e do processo de construção de significados e os usos estratégicos dos símbolos associados ao megaevento.

## **ABSTRACT**

This dissertation has as its theme the relationship between sports mega-events and public policy formulation. The key issue of this work is on understanding how the sports mega-event context changes the way with public policies are usually established. In order to answer this inquiry, a case study was performed on the housing policy formulation process for those affected by the urban intervention on Tronco Avenue in Porto Alegre/RS, performed to prepare the city for the 2014 World Cup. During the analysis, based on the concepts of issue network, policy communities and policy paradigms, was emphasized relational, procedural and symbolic dynamics of the investigated phenomenon. In addition, it was characterized the relationship between the sports mega-event context and the public policy formulation based on the concept of focusing event. It was possible to identify that groups of stakeholders manipulate the symbols of sports mega-events to expand its capacity to intervene in policies formulated in this context. Therefore, one factor that influences how the mega-events context affects the public policies formulation process is the way actors engaged in an issue network build the meanings of the occasion. In the investigated case, we identified that no group engaged in the process was able to fully influence housing policy. Despite the preponderance of the hegemonic group, there were moments when the balance of power of the issue network formed for this policy development was tipped in favor of the challenging group. The policy was developed based on the combination of different, and sometimes conflicting, normative perspectives on the issue. Finally, we conclude that the influence of this type of event in a policy formulation process mainly depends on the relational and procedural dynamics created by stakeholders and on the strategic uses of symbols related to the mega-event.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização das Vilas Dique e Nazaré em relação ao Aeroporto Salgado Filho....	86
Figura 2 – Localização da Ocupação 20 de Novembro em relação ao Estádio Beira-Rio.....	87
Figura 3 – Traçado da Avenida Tronco e comunidades afetadas pela duplicação.....	89
Figura 4 – Traçado da Avenida Tronco em relação ao Estádio Beira-Rio.....	90
Figura 5 – Participação do Comitê Popular da Copa nas manifestações de junho em Porto Alegre .....	107

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Descrição dos sub-complexos de um paradigma de política.....	41
Quadro 2 – Quadro comparativo das crenças da comunidade de política do Comitê Popular da Copa e da coalizão ocasional formada pela Prefeitura e Comissão de Habitação.....	123

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social  
ANCOP – Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
BRT - *Bus Rapid Transit*  
CAP- Caixa de Aposetadoria e Previdência  
CEDECONDH – Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana  
COHAB – Companhia de Habitação  
COI – Comitê Olímpico Internacional  
CONAM - Confederação Nacional de Associações de Moradores  
DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação  
FASE - Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Rio Grande do Sul  
FERU – Fórum Estadual de Reforma Urbana  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FIFA – Federação Internacional de Futebol Associada  
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana  
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensão  
MNLM – Movimento Nacional de Luta Pela Moradia  
ONG – Organização Não-Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PCC – Primeiro Comando da Capital  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PISA – Plano Integrado Socioambiental  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PP – Partido Progressista  
PPS – Partido Popular Socialista  
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos  
SECOPA – Secretaria Especial da Copa do Mundo  
SFH – Sistema Financeiro de Habitação



SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

UNMP - União Nacional por Moradia Popular

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>A DIMENSÃO RELACIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: REDES, COMUNIDADES E PARADIGMAS DE POLÍTICAS .....</b>	<b>20</b>
2.1	A ABORDAGEM RELACIONAL.....	20
2.2	O PODER.....	23
2.2.1	Perspectiva Relacional de Poder .....	25
2.2.2	O Poder Relacional e <i>Policy Figuration</i> .....	27
2.3	REDES E COMUNIDADES DE POLÍTICAS .....	30
2.3.1	Definindo Conceitos.....	32
2.4	PARADIGMAS DE POLÍTICA E A DIMENSÃO SIMBÓLICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	37
<b>3</b>	<b>EVENTOS FOCAIS E MEGAEVENTOS ESPORTIVOS.....</b>	<b>43</b>
3.1	EVENTOS FOCAIS .....	43
3.1.1	Definindo Evento Focal .....	45
3.2	MEGAEVENTOS ESPORTIVOS E POLÍTICAS URBANAS.....	50
3.2.1	Megaeventos Esportivos e Remoções .....	53
3.3	MEGAEVENTOS ESPORTIVOS COMO EVENTOS FOCAIS .....	57
<b>4</b>	<b>A COPA DO MUNDO DE 2014 NAS TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E PORTOALEGRENSES .....</b>	<b>64</b>
4.1	A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS .....	64
4.2	O MODELO NOVO-DESENVOLVIMENTISTA E A ATUAL FASE DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA .....	70
4.3	AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DE PORTO ALEGRE.....	75
4.4	A COPA DO MUNDO NO PANORAMA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS ATUAIS .....	80
<b>5</b>	<b>A INTERVENÇÃO DE DUPLICAÇÃO DA AVENIDA TRONCO: ATORES E HISTÓRICO DA DISPUTA .....</b>	<b>82</b>
5.1	AS INTERVENÇÕES URBANAS PARA PREPARAÇÃO DE PORTO ALEGRE PARA A COPA DO MUNDO DE 2014 .....	82
5.2	A IMPORTÂNCIA DA DUPLICAÇÃO DA AVENIDA TRONCO NO PLANEJAMENTO DE PORTO ALEGRE PARA A COPA DO MUNDO DE 2014 .....	88

5.3	OS ATORES DA DISPUTA.....	91
5.3.1	A Prefeitura de Porto Alegre .....	91
5.3.2	O Comitê Popular da Copa.....	94
5.3.3	A Comissão de Habitação .....	96
5.4	UM BREVE HISTÓRICO DO CONFLITO .....	97
<b>6</b>	<b>REDE TEMÁTICA, CRENÇAS E EVENTO FOCAL: A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE REASSENTAMENTO NO CONTEXTO DO MEGAEVENTO .....</b>	<b>110</b>
6.1	A REDE TEMÁTICA NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS PARA OS ATINGIDOS PELA DUPLICAÇÃO DA AVENIDA TRONCO .....	110
6.1.1	A Comunidade de Política e a Coalizão Ocasional Integrantes da Rede Temática ..	113
6.2	O COMPARTILHAMENTO DE CRENÇAS E PARADIGMAS DE POLÍTICA..	117
6.2.1	O Paradigma da Comunidade de Política liderada Comitê Popular da Copa .....	117
6.2.2	As Crenças Compartilhadas entre Prefeitura e Comissão De Habitação .....	120
6.3	A FORMULAÇÃO DS POLÍTICA HABITACIONAL DA AVENIDA TRONCO E O CONTEXTO DA COPA DO MUNDO .....	124
<b>7</b>	<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>131</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>135</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Megaeventos são acontecimentos de grandes proporções, que envolvem investimentos volumosos na sua preparação e que deixam um conjunto de heranças para as localidades que os sediam. Esses eventos podem ser grandes feiras, festivais, exposições que acontecem de maneira regular ou esporadicamente (HALL, 2006). Dentre esses acontecimentos, destacam-se os de natureza esportiva, em especial a Copa do Mundo de futebol e os Jogos Olímpicos. Gestores públicos utilizam a atração de megaeventos esportivos como uma estratégia para promover o crescimento econômico e o desenvolvimento urbano das localidades por eles administradas. A lógica da estratégia de atração de megaeventos está baseada na ampla cobertura midiática que esse tipo de acontecimento concentra. Através da exposição mundial proporcionada por essas ocasiões, os administradores públicos pretendem atrair turistas e investidores por intermédio da construção e veiculação de uma imagem positiva da cidade. Nesse sentido, os megaeventos esportivos fazem parte de uma estratégia de marketing urbano.

Os grandes eventos esportivos são promovidos por entidades privadas. No caso da Copa do Mundo, o promotor do evento é a Federação Internacional de Futebol Associado (FIFA). Já as Olimpíadas são promovidas pelo Comitê Olímpico Internacional (COI). Em ambas as ocasiões, quando essas entidades escolhem o país ou as cidades que serão sedes de seus eventos, há o comprometimento por parte das localidades eleitas em realizar investimentos públicos que preparem o local para receber um acontecimento dessas proporções. Os gestores públicos adeptos da estratégia de atração de megaeventos argumentam que os benefícios trazidos por essas ocasiões compensam os investimentos realizados para o seu recebimento. É nessa perspectiva que está baseado o discurso dos “legados”. O termo “legado” é utilizado para se referir às benesses que decorrem de um megaevento e permanecem para as localidades-sedes após sua realização (BURBANK; ANDRANOVICH; HEYING, 2002).

Dentre os investimentos públicos para a preparação de uma sede de megaevento esportivo, está um conjunto de intervenções urbanas que asseguram que a localidade possua uma infraestrutura que comporte as demandas colocadas por um acontecimento de largas proporções. Estão entre essas intervenções, a construção de equipamentos esportivos onde ocorrerão treinamentos e competições esportivas (estádios, ginásios, etc.); a garantia de espaços para hospedagem de atletas, imprensa e turistas que venham assistir ao evento; e a adequação da estrutura de mobilidade urbana para comportar o grande fluxo de pessoas que são atraídas por esse tipo de competição. Raeder (2010) identifica que, associado a essas

intervenções, estão processos de remoção e reassentamento de pessoas atingidas por essas obras. Normalmente, as remoções são realizadas devido à necessidade de espaço para a realização dessas intervenções. Entretanto, em muitas ocasiões, essas remoções também estão relacionadas com a construção de imagem de cidade que será veiculada mundialmente pela cobertura midiática do evento esportivo (HILLER, 2000). Por vezes, o deslocamento populacional é meramente estético, buscando a imagem uma cidade considerada atrativa, conforme se verificou em intervenções realizadas para Copa do Mundo de 2010, na África do Sul (NEWTON, 2009).

A remoção de famílias em contextos de megaeventos tende a ocorrer em assentamentos urbanos irregulares. A fragilidade legal da posse das moradias dos habitantes dessas regiões, conjugada com a janela de oportunidades aberta pela realização do evento, é vista por gestores públicos como uma chance para a realização de processos de gentrificação de espaços urbanos, nos quais direitos fundamentais dos moradores são violados (ROLNIK, 2012).

Porto Alegre, em virtude do sedimento da Copa do Mundo de 2014, realizou uma série de intervenções urbanas que alteraram o panorama da cidade. Diversas dessas obras acarretaram em remoções e reassentamentos de famílias. O processo mais significativo de remoção que está sendo promovido na cidade decorre da duplicação da Avenida Tronco. Essa obra tem como objetivo melhorar a mobilidade no entorno do Estádio Beira-Rio, local em que serão realizados os jogos da Copa do Mundo em Porto Alegre. Para isso, estão sendo removidas 1.525 famílias, o que motivou a organização de um significativo polo de resistências em relação ao recebimento da Copa pela cidade. Como resultado, constitui-se uma importante disputa política, envolvendo um amplo espectro de atores, que defendem diferentes posições. O foco empírico da pesquisa proposta, portanto, está no processo de formulação da política habitacional destinada aos atingidos pela duplicação da Avenida Tronco.

Para a construção do problema de pesquisa partimos de dois pressupostos: 1) entendemos que o contexto de megaevento esportivo constitui um ambiente singular para a formulação de políticas públicas. As características particulares desses acontecimentos alteram o modo como habitualmente são formuladas as políticas. 2) Ao disputarem como serão elaboradas as políticas, os atores engajados em um determinado setor de políticas públicas objetivam que suas concepções cognitivas e normativas orientem a formulação dessas políticas. Ou seja, ao tentarem influenciar o modo de realização das intervenções de remoção e reassentamento de famílias atingidas por obras da Copa do Mundo de 2014, os

atores envolvidos no conflito disputam também quais concepções normativas a respeito das políticas urbanas e habitacionais orientarão essas intervenções.

Esse embate normativo pode ser exemplificado pelo estudo de Mascarenhas e Borges (2008) sobre a formulação de políticas urbanas em decorrência da realização dos Jogos Panamericanos do Rio de Janeiro em 2007. Nesse trabalho, foram identificados dois grupos que se agregaram em torno de diferentes modelos de cidade. De um lado, encontrava-se o grupo composto pelos três níveis federativos do poder público, o Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e as empresas privadas. Esse grupo compartilhava, além de interesses, a visão de cidade empreendedora, na qual os Jogos Pan-Americanos cumpririam a função de melhorar e divulgar a imagem da cidade, atraindo assim novos investimentos para o local. De outro lado, estava um conjunto de movimentos sociais, especialistas e organizações não governamentais que formavam o Comitê Social do Pan 2007. Esse comitê tinha como objetivo defender a “gestão democrática da cidade”, advogando pela valorização de espaços públicos e denunciando a utilização dos Jogos Pan-Americanos para o atendimento de interesses privados, principalmente do mercado imobiliário.

É importante ressaltar que, apesar da polarização encontrada no caso dos Jogos Panamericanos do Rio de Janeiro, as intervenções urbanas resultantes de megaeventos não representaram, necessariamente, a concretização plena do arcabouço normativo de um grupo específico. É emblemático o caso das Olimpíadas de Barcelona, no qual o plano de intervenções urbanísticas articulou reivindicações anteriores presentes no Plano Diretor elaborado com o fim da ditadura franquista - cujo mote principal era a democratização dos espaços urbanos -, e concepção empreendedora de cidade – que, normalmente, está associada ao uso de megaeventos como estratégia para transformação urbana.

Tendo em vista esses pressupostos, a pesquisa pretende responder a seguinte indagação: de que maneira o contexto de megaevento esportivo influenciou na preponderância de determinada concepção normativa de política urbana e habitacional na intervenção de remoção e reassentamento de moradores atingidos pela duplicação da Avenida Tronco em Porto Alegre? Para isso, a pesquisa intenciona investigar a **rede temática de políticas públicas** que se estabeleceu a partir da disputa sobre essa política habitacional, composta por diversos atores interessados em influenciar o modo como serão realizados a remoção e o reassentamento dessa população. O trabalho pretende identificar como o contexto de megaevento - entendido como um **evento focal** - afeta a capacidade de influência dos grupos que compõem a rede temática estabelecida na formulação dessa política, possibilitando que

determinados atores tenham maior capacidade de imprimir sua concepção de políticas urbanas e habitacionais na política analisada.

Para caracterizar o efeito do contexto dos megaeventos esportivos nos processos de formulação de políticas públicas recorreremos ao conceito de **evento focal**. Eventos focais são acontecimentos repentinos que alteram o panorama dos setores de políticas públicas a ele relacionados. A definição de evento focal indica que esses acontecimentos têm a capacidade de direcionar a atenção da opinião pública para determinados assuntos que previamente estavam esquecidos e de colocar em xeque o domínio dos grupos hegemônicos em um setor de políticas públicas, possibilitando o questionamento das políticas atuais e o fortalecimento de grupos desafiadores (BIRKLAND, 1997).

Essa capacidade dos eventos focais advém do seu caráter dramático. O primeiro trabalho de fôlego que aborda a relação entre eventos focais e políticas públicas foi elaborado por Birkland (1997). Os eventos focais estudados para a elaboração dessa pesquisa são catástrofes naturais (furacões, terremotos, etc.) e desastres ambientais (derramamento de petróleo, acidentes nucleares). Em ambos os grupos de eventos, a dramaticidade favorece que grupos desafiadores salientem possíveis falhas nas políticas dominantes nos setores afetados pelos acontecimentos. Entretanto, partindo do estudo de Birkland, Wood (2006) desenvolve o argumento de que eventos que não possuem esse grau de dramaticidade também podem atuar como eventos focais. Nesse sentido, o autor concebe o conceito de *eventos desequilibrantes*: eventos focais de menor dramaticidade, mas com capacidade de romper a estabilidade de um setor de políticas públicas, alterando a capacidade de influência dos atores engajados. Compreendemos que os megaeventos esportivos, por suas características, são eventos focais do tipo desequilibrante. Os efeitos desse tipo de evento são materializados na variação na balança de poder das redes temáticas dos setores por eles afetados.

Entende-se **redes temáticas de políticas públicas** como um meio para designar a relação entre grupos de interesses, especialistas e governo. As redes envolvem uma grande variedade de atores movendo-se para dentro e para fora da arena política, com visões diferentes sobre quais deveriam ser os resultados da política setorial. A produção de políticas públicas em redes temáticas se relaciona com crescimento da organização do Estado e da complexidade da sociedade, no qual a construção da ação estatal não ocorre mais nos centros tradicionais de poder, mas em um contexto de *policy network*, no qual os atores se confrontam, se articulam e constroem consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de políticas públicas (CÔRTEZ, 2007).

Atuando nas redes temáticas de políticas públicas, existem diversos tipos de grupos de atores. Um exemplo disso são as **comunidades de política**, que agrega uma multiplicidade de atores que compartilham entre si normas e crenças a respeito do setor de políticas públicas em que estão engajados. Esses atores estabelecem relações colaborativas, próximas e estáveis, visando influenciar as políticas setoriais. A coesão e estabilidade entre esses atores são garantidas pelo compartilhamento do mesmo conjunto de crenças que orienta sua ação coordenada (JORDAN, 1990).

Para abarcar o complexo de normas e crenças relevantes para o processo de formulação de política pública em análise, utiliza-se o conceito de **paradigma de política**. Um paradigma de política consiste em um conjunto estruturado de normas e crenças a respeito de um setor de políticas públicas. Um paradigma contém crenças sobre a conceitualização de temas e problemas, a definição de objetivos a serem perseguidos e sobre os instrumentos mais adequados para atingi-los (CARSON; BURNS; CALVO, 2009). Nesse trabalho, entendemos que o conjunto de crenças e normas compartilhado por uma comunidade de política formam um paradigma de política.

Outro tipo de grupo que pode atuar em uma rede temática de políticas públicas são as **coalizões ocasionais**. Ao contrário das comunidades de política, essas coalizões são constituídas circunstancialmente, a partir do interesse de seus integrantes em influenciar uma política pontual de determinado setor. Os integrantes de uma coalizão ocasional não compartilham necessariamente um conjunto de normas e crenças a respeito do setor em que momentaneamente atuam. O que une esses atores é o compartilhamento do um objetivo específico relacionado à determinada política pública (KNOKE, 2011).

Portanto, a presente pesquisa questiona como um evento focal pode alterar a capacidade de influência dos diferentes grupos que integram uma rede temática de política pública, possibilitando que elementos de um determinado paradigma de política preponderem, orientando a formulação de uma política pública. No caso empírico em análise, pretende-se compreender como o megaevento esportivo Copa do Mundo favoreceu para que determinada concepção normativa sobre políticas habitacionais e urbanas orientasse, em maior ou menor proporção, a política habitacional destinada às famílias removidas pela obra de duplicação de Avenida Tronco.

A seguinte hipótese orientou o processo de investigação: ao contrário dos eventos focais estudados por Birkland (1997; 1998; 2006), os megaeventos esportivos não favorecem o fortalecimento de grupos desafiadores. Por suas propriedades, os megaeventos esportivos reforçam a capacidade de influência dos grupos dominantes, favoráveis à realização do



evento. O contexto de megaeventos permite a supressão de determinados arranjos institucionais (VAINER, 2011) que garantiam relativo equilíbrio na balança de poder de redes temáticas de setores de políticas públicas, acarretando na acentuação da desigualdade entre os atores que compõem essa rede. Entretanto, essa capacidade de influência pode variar de acordo com o modo como os diferentes grupos manipulam símbolos e constroem interpretações sobre a relação entre o megaevento esportivo e as políticas públicas.

O objetivo do questionamento proposto para essa pesquisa é rejeitar significados essencialistas e apriorísticos a respeito da relação entre megaeventos esportivos e políticas públicas. Não há uma natureza inexorável nas políticas públicas elaboradas para a preparação de um megaevento esportivo. Elas são resultantes das relações de colaboração e de enfrentamento entre os atores interessados influenciá-las. Dessa forma, intencionamos enfatizar a importância da dinâmica local de negociação. Uma parcela das análises, afirmam que as forças da globalização seriam o principal determinante sobre modo como as cidades-sedes planejarão suas intervenções urbanas para os megaeventos (MASCARENHA; BORGES, 2008; VAINER, 2002; 2011). Neste trabalho, não se pretende ignorar a importância das forças econômicas globalizadas em eventos de âmbito mundial ou a assimetria de forças entre os agentes globais e os agentes locais envolvidos. Entretanto, esse desequilíbrio na balança de poder não impede a reação dos agentes locais (GARCIA, 2010). Sendo assim, atores internacionais, como a FIFA e seus patrocinadores são fundamentais para a compreensão dos efeitos da realização de megaeventos no país. Entretanto, na análise de intervenções urbanas nas cidades-sedes é indispensável considerar capacidade reativa e reflexiva dos atores locais perante as exigências dos agentes globais.

A escolha pelo processo de formulação da política habitacional dedicada aos moradores atingidos pela obra de duplicação da Avenida Tronco como objeto empírico, deve-se ao alto grau de conflitualidade e à riqueza na diversidade de atores e concepções a respeito da política encontrados nesse processo. Essas características favorecem a ênfase nos aspectos relacionais, processuais e simbólicos da formulação de políticas públicas em contextos de megaeventos pretendida por esse trabalho. Além disso, o processo de remoção e reassentamento dessas famílias está impactando significativamente na dinâmica social e urbana da capital gaúcha devido ao número expressivo de famílias removidas, o que confere relevância social à pesquisa.

Para a execução da investigação, foi realizado um estudo de caso sobre o processo de formulação da intervenção de remoção e reassentamento dos atingidos pela duplicação da Avenida Tronco. Essa modalidade de pesquisa se mostra mais adequada para a captação das

dinâmicas locais relevantes para a formulação das políticas urbanas decorrentes de megaeventos. Por intermédio do estudo intenso de um caso isolado, pretende-se identificar as propriedades que exemplifiquem a relação entre megaeventos esportivos e políticas públicas. De acordo com Goldenberg (1997, p. 34), “através de um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração na realidade social”. Além disso, o estudo de caso permite a utilização conjugada de diversas técnicas de pesquisa, o que possibilita a captação da riqueza e diversidade de facetas dos processos sociais (MAY, 2004).

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa exploratória com o objetivo de mapear os principais atores e temas envolvidos no processo em estudo. Para isso, foram analisados textos e notícias produzidas por atores relevantes no processo e publicados em suas páginas na internet. Também foram examinadas notícias sobre o tema publicadas nos veículos de imprensa de Porto Alegre. Além de propiciar uma primeira aproximação com o conjunto de relações entre os atores envolvidos, a pesquisa exploratória possibilitou identificar as reivindicações e justificativas mais aparentes mobilizadas por esses atores.

Posteriormente a pesquisa se dividiu em duas frentes. A primeira frente dedicava-se a coletar documentos relacionados ao processo de formulação da intervenção de duplicação da Avenida Tronco. Nesse sentido, foram reunidos leis, projetos de leis, pareceres de comissões da Câmara de vereadores, portarias e decretos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, projetos habitacionais e viários para intervenção, relatórios produzidos por atores internos e externos ao processo, ofícios intercambiado entre os atores contendo solicitações, questionamentos e esclarecimentos sobre a intervenção, relatorias de reuniões realizadas entre as comunidades e o poder público. A ampla gama de documentos possibilitou penetrar nas diferentes dimensões que compunham o processo, além de prover um panorama diacrônico a respeito dos distintos momentos da disputa.

A segunda frente de pesquisa ocupava-se da gravação, transcrição e análise de reuniões, audiência e seminários realizados acerca do tema moradia e megaeventos, em especial, os que tratavam da intervenção da Avenida Tronco. Por acompanhar o processo sincronicamente, tive a oportunidade de registrar diversos desses momentos. Além disso, pude acessar a transcrições e gravações de alguns eventos que ocorreram antes do início da pesquisa. Dessa forma, constitui-se um corpo com a transcrição de nove eventos relacionados ao tema de pesquisa, com a participação de representantes dos diversos grupos de atores engajados no processo. Por fim, foram realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado, com o objetivo de avaliar, pelo critério de saturação (GASKELL, 2002), se as informações coletadas pelas demais fontes de dados eram suficientes para a realização da análise proposta.

Ao total, foram realizadas três entrevistas com atores da Prefeitura, do Comitê Popular da Copa e do legislativo municipal. O número de entrevistas foi motivado pela pouca variação de informações colhidas pela entrevista em comparação com as demais fontes, indicando que o critério de saturação havia sido atingido pela pesquisa documental e pelas transcrições de reuniões, audiências e seminários.

Tanto os documentos coletados, como as transcrições realizadas integraram a análise de conteúdo realizada com o auxílio do software de análise qualitativa NVIVO. Os “nós” analíticos foram elaborados a partir das dimensões e indicadores dos conceitos selecionados para a construção do problema de pesquisa. Constituíram a “árvore” de “nós” os conceitos de redes e comunidades de políticas, de paradigmas de política e evento focal. Além disso, o conteúdo ainda foi classificado em 19 temas relevantes para o processo<sup>1</sup>. O software ainda possibilitou a separação do conteúdo por atores e grupos de atores. Dessa forma, foi possível ordenar um conjunto extenso e diversificado de dados, de modo a criar um ambiente propício para a análise a ser apresentada nessa dissertação.

Este trabalho é composto por cinco capítulos, além dessa introdução e da conclusão. O primeiro capítulo tem como objetivo apresentar a perspectiva relacional que está subjacente aos conceitos de rede e de comunidades de política. Nesse capítulo também é apresentado o pressuposto assumido nesse trabalho sobre a dinâmica relacional do poder que opera nas redes temáticas. Posteriormente, o capítulo intenciona esclarecer as definições dos conceitos adotados para essa pesquisa perante o emaranhado conceitual existentes na abordagem de redes de política pública. Por fim, esclarece-se o modo como será concebida a estruturação de crenças e normas relevantes para processo de formulação em análise, a partir do conceito de paradigma de política.

O segundo capítulo é dedicado à construção do pressuposto que considera que megaeventos esportivos se constituem como um tipo de evento focal. Para isso, discute-se e define-se o conceito de evento focal tendo como base a perspectiva teórica de Birkland (1997) e Wood (2006). A seguir, é abordada a relação entre megaeventos esportivos e as políticas urbanas, enfatizando as intervenções de remoção e reassentamento realizadas em função do recebimento de grandes eventos. Após serem apresentadas as características do relacionamento entre megaeventos esportivos e políticas urbanas e a definição de evento

---

<sup>1</sup> Os temas foram: Aluguel Social, Áreas de Reassentamento, Bloco de Lutas – manifestações de junho, Bônus-Moradia, Cadastro socioeconômico, Casa de Passagem, Campanha Chave por Chave, Escritório de Negociação da Av. Tronco, Fortunati e a Grande Cruzeiro, Fórum Social Mundial, Espaços Participativos, Histórico da Política Habitacional, Janela de Oportunidade da Copa, Lideranças Comunitária, PMCMV, Mobilidade Urbana, Morro Santa Tereza, Prazos da Copa, Visitas de Certificação.

focal, desenvolve-se o argumento de que o megaevento esportivo pode ser considerado como um evento focal.

O terceiro capítulo constitui um breve histórico das políticas habitacionais brasileiras e portoalegrenses. O objetivo é situar a realização da Copa do Mundo e das políticas habitacionais decorrentes desse evento no panorama atual desse setor de políticas públicas no país. Para isso, faz-se necessário também analisar de que maneira o quadro atual das políticas habitacionais brasileiras e a atração de megaeventos esportivos para o país está associado a um novo modelo de desenvolvimento que orienta o governo brasileiro.

Análise empírica propriamente dita está contida nos capítulos 4 e 5. O quarto capítulo é dedicado à identificação e caracterização das obras de preparação da cidade de Porto Alegre para a Copa do Mundo de 2014, enfatizando as intervenções que resultaram em processos de remoção e reassentamento. Posteriormente, apresenta-se a obra de duplicação da Avenida Tronco. Para isso, é analisada a importância dessa intervenção para a preparação da cidade para a Copa do Mundo. A seguir, realiza-se uma caracterização espacial da região da Avenida Tronco, identificando quais são as comunidades que terão moradores removidos em função da obra. Essa identificação é fundamental também para a caracterização dos principais atores envolvidos no processo de formulação em análise. O capítulo 4 é finalizado com um histórico da disputa para a formulação da política habitacional dedicada aos moradores atingidos pela duplicação da Avenida Tronco. Nesse momento, são selecionados os principais temas e acontecimentos que compuseram a disputa em estudo.

O quinto capítulo tem como objetivo apresentar o conjunto de relações que estrutura a rede temática estabelecida na disputa acerca da formulação da política habitacional em análise. Com essa intenção, analisam-se as relações de colaboração e conflito estabelecidas entre os atores engajados e como essas relações dão origem a diferentes tipos de grupos de atores que atuam de maneira coordenada na rede temática em questão. Na sequência, são sistematizadas as principais crenças sobre políticas urbanas e habitacionais e sobre a relação entre megaeventos esportivos e políticas públicas que são relevantes para a plena compreensão do processo de formulação investigado. Por fim, explora-se o modo como o megaevento esportivo foi utilizado pelos atores na busca de seus objetivos e de que maneira o contexto da Copa do Mundo influenciou a capacidade de influência dos grupos de atores envolvidos na formulação da política.

## 2 A DIMENSÃO RELACIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: REDES, COMUNIDADES E PARADIGMAS DE POLÍTICAS

Neste capítulo, trataremos dos conceitos de redes temáticas, comunidades de políticas e paradigmas de políticas. Esses são conceitos-chave para a construção do problema de pesquisa que orienta a presente investigação. Entretanto, faz-se necessário uma discussão prévia a respeito das concepções que fundamentam esse arcabouço conceitual. Além da apresentação dos conceitos, discutiremos a concepção ontológica de sociedade subjacente à abordagem de redes nas políticas públicas. Para isso, abordaremos a perspectiva relacional, base sobre a qual se estruturam os estudos de rede nas Ciências Sociais. Na segunda seção, explicitaremos a concepção de poder relacional - com ênfase na perspectiva teórica de Elias -, que associada à perspectiva de redes de política, constitui um pressuposto teórico basilar para esse trabalho.

As demais seções são dedicadas à discussão conceitual das teorias de médio alcance para análise de políticas públicas utilizadas na construção do problema. Todavia, o pressuposto da importância das ideias nos processos das políticas públicas também é apresentado no decorrer da quarta seção, junto com o conceito de paradigmas de políticas.

Portanto, além da apresentação dos conceitos que orientaram a investigação, esse capítulo tem como objetivo explicitar pressupostos que sustentam as opções conceituais da pesquisa e que, por muitas vezes, permanecem ocultos. Acreditamos que essa discussão é fundamental para a plena compreensão das perspectivas teóricas adotadas e, por consequência, da análise do caso empírico.

### 2.1 A ABORDAGEM RELACIONAL

As bases do pensamento relacional são sistematizadas por Mustafa Emirbayer no artigo *Manifesto for a Relational Sociology* (1997). Para Emirbayer, o pensamento relacional constitui uma perspectiva sobre a constituição da sociedade (ontológica) e sobre o processo de produção do conhecimento nas Ciências Sociais (epistemológica). A abordagem relacional nas Ciências Sociais nasce a partir das críticas ao pensamento substancialista. O cerne da perspectiva substancialista está no pressuposto de que as substâncias são as unidades básicas de qualquer pesquisa e que as relações sociais são consequência das propriedades dessas substâncias.

A perspectiva substancialista tem como ponto de partida a noção de que são as substâncias de vários tipos (coisas, seres, essências) que constituem as unidades fundamentais de toda investigação. A análise sistemática começa com essas entidades auto-subsistentes, que vêm “pré-formadas”, para somente depois considerar o fluxo dinâmico nos quais elas subsequentemente se envolvem. Relações não são independentes do conceito do ser real; elas apenas adicionam modificações suplementares e externas ao ser real, não afeta sua real ‘natureza’ (EMIRBAYER, 1997, p. 1, tradução nossa).

Por essa definição, fica evidente que o pensamento substancialista engloba um amplo espectro de perspectivas teóricas. As concepções sobre qual é a unidade básica da vida social e como essas unidades agem, ou interagem, é bastante diversificada. Com o objetivo de mapear as abordagens teóricas oriundas do pensamento substancialista, Emirbayer (1997) utiliza uma tipologia que separa esse pensamento em dois grupos: abordagens baseadas na noção de “auto-ação” e abordagens baseadas na noção de “interação”.

A perspectiva de “auto-ação” concebe que “as coisas agem de acordo com seu próprio poder, independente de todas as outras circunstâncias” (DEWEY; BENTLEY, 1949, p. 108 apud EMIRBAYER, 1997, p. 2). Nessa abordagem, temos dois grandes grupos, com concepções opostas sobre qual é a unidade da vida social: os atomistas e os holistas. Dentre os atomistas, destacam-se as perspectivas do individualismo metodológico e da escolha racional. Os atomistas consideram a ação humana individual como a unidade elementar da vida social (RATTON; MORAIS, 2003). Por outro lado, os holistas rejeitam o reducionismo individualista, mas limitam suas explicações às propriedades de grupos, culturas e suas regras e normas.

A perspectiva baseada na noção de “interação”, também conhecida como “abordagem centrada em variáveis”, está expressa em algumas abordagens quantitativas. De acordo com Emirbayer (1997), essa noção pode ser confundida com o pensamento relacional. Entretanto, o tratamento dado às relações nessas duas perspectivas é bastante diferente. Enquanto o pensamento relacional concebe as relações como constituintes dos objetos da Sociologia, a noção de “interação” tem como objeto a interação causal entre substâncias. Para essa perspectiva, é bastante útil a metáfora das bolas de biliar. As bolas se chocam e criam diferentes trajetórias, mas suas propriedades constituintes permanecem inalteradas, apesar da interação entre elas. Para o pensamento relacional, as substâncias ganham significado de acordo com a trama de relações em que estão inseridas. Na medida em que as relações se alteram, as substâncias também se modificam.

Em oposição ao pensamento substancialista, está a perspectiva de “trans-ação” ou pensamento relacional. De acordo com essa perspectiva, as unidades pré-estabelecidas não são o ponto de partida para a análise sociológica. Os indivíduos são inseparáveis do contexto

em que estão inseridos. A sociedade existe a partir de indivíduos postos em relação. Portanto, o centro da explicação sociológica não está em nenhum objeto previamente estabelecido. Está na maneira como se configuram as relações entre os indivíduos. Analisando as implicações da tradição do atomismo científico<sup>2</sup> para a Sociologia, Elias (1970, p. 78-79) explicita a importância da análise da interdependência dos indivíduos<sup>3</sup> em relação para a produção do conhecimento sociológico:

(...) quanto mais intimamente integrados os componentes de uma unidade compósita ou, por outras palavras, quanto mais alto for o grau de sua interdependência funcional, menos possível será explicar as propriedades dos últimos em função das propriedades da primeira. Torna-se necessário não só explorar uma unidade compósita em termos das suas partes componentes, como também explorar o modo como esses componentes individuais se ligam uns aos outros, de modo a formarem uma unidade. O estudo da configuração das partes unitárias ou, por outras palavras, a estrutura da unidade compósita, torna-se um estudo de direito próprio. Esta é a razão pela qual a sociologia não se pode reduzir à psicologia, à biologia ou à física: o seu campo de estudos – as configurações dos seres humanos interdependentes – não se pode explicar se estudarmos os seres humanos isoladamente.

Uma das potencialidades do pensamento relacional é a superação da dicotomia entre atomistas e holistas. A preocupação de um pesquisador não deve ser com o indivíduo que compõe a totalidade e nem com a totalidade que se impõem aos indivíduos. O foco deve estar nas relações sociais. (SILVA, 2007). Outra potencialidade da abordagem relacional é a rejeição às tendências de reificação dos ‘objetos’ de investigação. Uma vez que, a partir do pensamento relacional, não podemos analisar um objeto de forma isolada, sem “inserir-lo em um campo relacional que o constitui tal como o observamos em um determinado momento ou lugar” (SILVA 2007, p. 479). É nesse sentido que Bourdieu argumenta que o seu conceito de campo é uma forma de defesa contra as tendências substancialistas:

A noção de campo é, em certo sentido, uma estenografia conceptual de um modo de construção do objeto que vai comandar – ou orientar- todas as opções práticas da pesquisa. Ela funciona como um sinal que lembra o que há que fazer, a saber, verificar que o objeto em questão não está isolado de um conjunto de relações de que retira o essencial das suas propriedades. Por meio dela, torna-se presente o primeiro preceito do método, que impõe que se lute por todos os meios contra a inclinação primária para pensar o mundo social de maneira realista ou, para dizer como Cassirer, *substancialista*: é preciso pensar *relacionalmente*. Com efeito, poder-se-ia dizer, deformando a expressão de Hegel: *o real é relacional* (BOURDIEU, 1989, p. 27-28).

---

<sup>2</sup> O atomismo científico está baseado no postulado cartesiano de produção da explicação a partir da decomposição do todo em suas partes.

<sup>3</sup> Interdependência, figuração e poder são conceitos-chave na obra de Elias e se originam do pensamento relacional. Na segunda seção desse capítulo, discutiremos as definições desses conceitos e suas implicações na presente pesquisa.

Às tendências substancialistas, que reificam o objeto de pesquisa, Bourdieu atribui o caráter de obstáculos epistemológicos decorrentes da ausência de ruptura no momento da construção objeto de pesquisa. Sendo assim, o pensamento relacional está associado a um movimento de dupla ruptura: com o senso comum em geral e com senso comum científico e sua tendência reificadora.

Ora, é mais fácil pensar em termos de realidade que podem, por assim dizer, ser vistas claramente, grupos, indivíduos, que pensar em termos de relações. É mais fácil, por exemplo, pensar a diferenciação social como forma de grupos definidos como populações, através da noção de classe, ou mesmo de antagonismos entre esses grupos, que pensa-la como forma de realidades que atraem a atenção do investigador por serem “realidades que se tornam notadas” por assim dizer, ao porem problemas – por exemplo, “as mães solteiras no gueto negro de Chicago”. E, frequentemente, os investigadores tomam como objeto os problemas relativos a populações mais ou menos arbitrariamente delimitadas, obtidas por divisões sucessivas de uma categoria ela própria pré-construída, “os velhos”, “os jovens”, “os imigrantes”, etc.: como, por exemplo “os jovens do subúrbio oeste de Villeurbanne”. (A primeira urgência, em todos esses casos, seria tomar para objeto o trabalho social de construção de objeto pré-construído: é aí que está o verdadeiro ponto de ruptura) (BOURDIEU, 1989, p. 28).

A adoção do pensamento relacional tem como consequência implicações teóricas de longo alcance. Emirbayer (1997) alerta para a necessidade de reformulação de conceitos centrais para a análise sociológica, tendo como ponto de partida a perspectiva relacional. Dentre os conceitos elencados pelo autor, está o de poder. A perspectiva relacional de poder é um pressuposto importante para a esta investigação. Portanto, na próxima seção abordaremos as diferentes abordagens do conceito de poder, enfatizando a construção da perspectiva relacional, em oposição às perspectivas substancialistas, por autores como Pierre Bourdieu e Michel Foucault. Por fim, destacaremos a concepção de poder de Norbert Elias como a perspectiva escolhida para sustentar o entendimento sobre poder que permeia este trabalho.

## 2.2 O PODER

O tema do poder é muito caro à Sociologia Política, principalmente no que se refere a análises das tomadas de decisão. Quando se discute uma política pública, o funcionamento de uma determinada instituição ou os diversos sentidos da “democracia”, de uma forma ou de outra, o objetivo é quase sempre saber “quem tem o poder” (FUKS; PERISSINOTTO, 2006). Para compreendermos as razões para as tomadas de decisões construídas a partir da disputa em redes setoriais, é necessário compreender a dinâmica de poder que operou nessa rede.

Apesar da sua centralidade para a investigação de processos de tomada de decisão e da riqueza de perspectivas teóricas sobre o tema, durante a década de 1980, com a chamada



“virada cognitiva ou argumentativa”, o conceito de poder perde força junto à análise de políticas públicas. Nesse novo momento teórico, o debate sobre poder é relegado a segundo plano em decorrência das críticas feitas às abordagens tradicionais – principalmente, estruturalistas e da escolha racional -, que apresentavam uma conceitualização pouco complexificada do “sujeito da política”. A partir desse período, há uma substituição no vocabulário das políticas públicas. Conceitos tradicionais são substituídos por outros que contemplem as dimensões simbólicas e cognitivas da ação dos atores políticos.

Observando a pouca utilização acadêmica das noções de poder, Arts e Van Tatenhove (2004) postulam a necessidade de resgate desse conceito. De acordo com os autores, apesar da existência de um novo vocabulário adequado para o desenvolvimento da análise atual, ao abandonar os antigos conceitos, deixa-se de olhar para fenômenos que poderiam ser explicados com a utilização das ferramentas conceituais anteriores. Portanto, faz-se necessário a retomada das investigações levando em consideração questões abandonadas pela “virada cognitiva”, dentre elas, as relativas às disputas de poder.

O conceito de poder é caracterizado pela multiplicidade conceitual. Essa profusão de definições não ocorre apenas por questões acadêmicas. De acordo com Lukes (1980), os múltiplos significados do conceito de poder também têm razões políticas, uma vez que não há neutralidade ao se falar de poder. Ao definir poder, toma-se também uma posição política. Por isso, o poder é um conceito eminentemente contestado. Seja por razões políticas ou científicas, Rojo (2005) aponta duas vias pelas quais que se contesta o conceito de poder: no sentido concreto, pela contestação da Sociologia Política sobre as concepções estreitas que restringiam o poder ao poder político e ao Estado, ignorando a pluralidade de poderes que caracteriza a sociedade moderna; e no sentido abstrato, pelo emaranhado de definições que decorrem de um entendimento mais amplo sobre o que é o poder.

Para colocar ordem a diversidade de definições do conceito de poder, baseamo-nos na classificação de Rocher (1986), que separa as definições de poder em concepções voluntaristas, sistêmicas e críticas. Utilizamos essa classificação com o objetivo de construir um panorama geral das diversas correntes que abordam o conceito. Posteriormente, trataremos das perspectivas relacionais de poder, em oposição às visões substancialistas.

As definições voluntaristas baseiam-se na capacidade de imposição da vontade sobre o outro. Dentre as principais definições dessa perspectiva estão as de Max Weber e de Robert Dahl. Essa perspectiva enfoca os conflitos decorrentes das assimetrias de poderes. Por isso, a maioria das perspectivas voluntaristas, adota a concepção de soma zero de poder, na qual alguns são detentores do poder e o exercem sobre os desprovidos. As teorias voluntaristas

vinculam o conceito de poder à observação de decisões concretas, envolvendo conflitos de interesses. Apesar de algumas características semelhantes, Rocher (1986) identifica como autores da perspectiva voluntarista de poder autores que entendem o poder de modos muito distintos como Max Weber e Michel Foucault. A característica que une esses autores é a concepção causal, na qual o “detentor” de poder é capaz de concretizar suas “vontades” sobre os demais.

As teorias sistêmicas, de autores como Parsons e Luhman, destacam a importância do poder para a consumação de interesses coletivos. O poder, nessa abordagem, é integrador e fundamental para o bom funcionamento do sistema social. Além de relegar ao segundo plano o conflito nas relações de poder, as abordagens sistêmicas distinguem-se das abordagens voluntaristas por colocar o poder menos como causa das ações voluntaristas e mais como elemento consensuado e legítimo, visando o equilíbrio do sistema social (PAULI, 2005).

As abordagens críticas surgem a partir das restrições feitas às perspectivas anteriormente apresentadas. Critica a abordagem voluntarista por não focar nos conflitos de interesses entre dominados e dominantes. Para as perspectivas críticas, o exercício do poder não se trata apenas de impor sua vontade, mas de impedir que os interesses dos oprimidos sejam atendidos. Em relação à perspectiva sistêmica, a restrição dos teóricos críticos está na ausência da dimensão conflitiva, considerada fundamental para o entendimento das relações de poder. Compõem essa perspectiva autores como Lukes e Bachrach & Baratz (ROJO, 2005).

### 2.2.1 Perspectiva Relacional de Poder

Assim como o restante do pensamento relacional, a perspectiva relacional de poder é construída a partir de sua oposição às abordagens substancialistas. O entendimento substancialista concebe o poder como “entidade”, algo que pode ser possuído. O poder é mais uma propriedade de um ente, independente do conjunto de relações em que ele se inscreve. A perspectiva relacional transforma a ideia de poder como substância em poder como relação. A quantidade de poder que um indivíduo ou grupo “detém” depende do conjunto de relações em que ele está inserido. Na medida em que essas relações se alteram, a balança de poder também se altera.

Um dos autores aderentes a essa perspectiva é Bourdieu (1989). Para desconstruir o pensamento substancialista, o autor utiliza o conceito de poder como caso exemplar. A escolha se deve às questões de localização que o uso substancialista do termo coloca.

Questões como quem detém ou onde está o poder representam a lógica de pensamento substancialistas que devem ser superadas. Como antídoto, o autor propõe o uso do termo campos de poder.

É para romper com este modo de pensamento (...) que empregarei o *termo campo de poder* (de preferência a *classe dominante*, conceito realista que designa uma população verdadeiramente real de detentores dessa realidade tangível que se chama poder), entendendo por tal as relações de forças entre posições sociais que garantem aos seus ocupantes um *quantum* suficiente de força social – ou de capital – de modo a que estes tenham a possibilidade de entrar nas lutas pelo monopólio do poder, entre as quais possuem uma dimensão capital as que têm por finalidade a definição da forma legítima de poder (BOURDIEU, 1989, p 28-29).

A concepção de poder para Bourdieu está relacionada com a possibilidade de obtenção de capitais. Entretanto a análise não pode se reduzir à quantidade de capital de cada indivíduo. É preciso que o seu detentor seja inserido num campo de relações com os demais. Apenas a partir das relações de força dentro de um campo, a valoração de quantidade e tipos de capitais faz sentido.

Foucault também constrói sua concepção de poder<sup>4</sup> a partir da oposição com abordagens substantivas, em especial, da Ciência Política, que colocava o Estado como grande centro de poder. O foco da análise foucaultiana está na articulação do poder nas micro-relações, nos poderes periféricos e moleculares que não foram confiscados pelo Estado e nem dele emanam. As grandes instituições não são detentoras do poder, apesar de serem centros de poder. O poder está dissipado nas relações sociais. Por exemplo, a autoridade estatal não é decorrente da quantidade de recursos de poder detidos pelo Estado. Ela é reflexo de uma trama de micro-relações de poder que sustentam a autoridade estatal como legítima. É o que Albuquerque (1995, p. 105-106) chama de “poder sem rei”:

Creio que isto nos permite compreender agora a teoria do poder em Foucault. Ele opõe uma concepção do poder como um conjunto de forças materiais que se concentra no centro da sociedade, e se irradia de forma intermitente em direção à periferia, mediante espasmos que se desencadeiam para submeter aos bons súditos e esmagar os insubmissos; que funciona negativamente, por confisco e por coleta; a uma concepção do poder como relação assimétrica entre indivíduos, entre grupos, que se irradia da periferia para o centro, de baixo para cima, que se exerce permanentemente, dando sustentação à autoridade, e que funciona positivamente, dinamizando, incrementando as forças e recursos existentes.

Machado (1979) divide as obras de Foucault em duas etapas. Em um primeiro momento, o pensador estava interessado em compreender como os saberes se constituíam a partir das inter-relações discursivas e suas articulações com as instituições. Posteriormente,

---

<sup>4</sup> Foucault renega a ideia de uma teoria geral do poder, uma vez que seu exercício assume diversas formas e só pode ser analisado em situações concretas. Para existir uma teoria geral do poder seria necessário que o poder assumisse um caráter global e unitário (MACHADO, 1979).

seu foco estava em compreender o porquê da emergência de determinados saberes. A resposta para isso está nas tramas de relações de poder que permitiam a produção desses saberes e sua legitimação. Sendo assim, do ponto de vista metodológico, Foucault, ao analisar as relações de poder sempre parte do micro (tramas de relações de poder) para o macro (grandes “centros” de poder). Isso porque o poder é difuso, não está localizado em nenhum lugar.

### 2.2.2 O Poder Relacional e *Policy Figuration*

Para a compreensão da concepção de poder de Norbert Elias, é fundamental o entendimento de dois conceitos centrais no pensamento do autor: figuração e interdependência. Da mesma forma que a noção de campo no pensamento bourdiano, o conceito de figuração tem como objetivo a superação do pensamento substantialista e da dualidade entre abordagens atomistas e holistas. O foco da análise sociológica deve estar no conjunto de relações. Mennell (1998, p. 252) sintetiza o conceito de figuração como “redes formadas por seres humanos interdependentes, com mudanças assimétricas na balança de poder”. O conjunto de redes formadas a partir das relações de indivíduos interdependentes, em última instância, conformam a sociedade e, por consequência, são o objeto da sociologia (ELIAS, 1994). São essas relações que estruturam a sociedade e que, a pesar de não serem frutos da vontade de nenhum indivíduo ou conjunto de indivíduos, não existem fora do indivíduo.

As relações tem origem na inescapável interdependência entre os indivíduos e compõem uma cadeia funcional na constituição das sociedades.

Em virtude dessa inerradicável interdependência das funções individuais, os atos de muitos indivíduos distintos, especialmente numa sociedade tão complexa quanto a nossa, precisam vincular-se ininterruptamente, formando longas cadeias de atos, para que as ações de cada indivíduo cumpram suas finalidades. Assim, cada pessoa singular está realmente presa; está presa por viver em permanente dependência funcional de outras; ela é um elo nas cadeias que ligam outras pessoas, assim como todas as demais, direta ou indiretamente, são elos nas cadeias que a prendem (ELIAS, 1994, p. 23).

O conceito de função utilizado por Elias difere consideravelmente do utilizado em abordagens funcionalistas. O entendimento de função como algo positivo, que contribua para a conservação do sistema social não guarda nenhuma relação com o significado de função para o pensamento eliasiano. Função são interdependências que constroem a ação de indivíduos ou grupos em maior ou menor intensidade. De acordo com Elias, o conceito de função também deve ser visto como relação, como uma via de duplo sentido. “A”

desempenha função sobre “B” - isto é, limita a ação de “B” -, assim como “B” desempenha função sobre “A” mesmo que em diferentes proporções. A limitação de ação entre indivíduos postos em relação de interdependência funcional tem ampla relação com a concepção de poder para Elias. O conceito de poder para Elias consiste na capacidade de constranger mais a ação do outro e de ser menos constrangido em sua ação.

A concepção de poder de Elias pode ser considerada voluntarista, pois o ator que é dotado de mais poder é aquele tem maior capacidade de constranger a ação dos demais atores com os quais ele se relaciona e, dessa forma, impor sua vontade. Entretanto, essa intencionalidade no exercício do poder é limitada, visto que, ao estarem inseridos numa teia de relações interdependentes funcionais todos os atores são constrangidos em suas ações, sendo impossível a concretização plena da intenção do indivíduo apenas pela sua atuação nessa rede. Portanto, o produto de uma figuração depende da distribuição de poder entre os relacionados e dos constrangimentos mútuos impostos aos seus integrantes. Nunca o produto social de uma figuração será resultado apenas da vontade de um indivíduo ou de um grupo (ELIAS, 1970).

Elias evidencia que, para entendermos distribuição de poder em uma figuração de relações interdependentes, isto é, a capacidade de constranger a ação do outro e de ser menos restringido na sua, é preciso entender quais são as funções que indivíduos e grupos exercem sobre os demais em suas relações. O exercício de funções recíprocas entre grupos implica na coerção mútua na ação dos mesmos. O maior ou menor grau de coerção na ação do outro indica maior ou menor quantidade de poder. Sendo assim, Elias (1970, p. 85) destaca a importância da retenção de recursos não possuídos pelos demais atores com quem se está em relação: “quando a alguém falta algo que outro alguém possui, o último desempenha uma função em relação ao primeiro”. A ação do primeiro se dá em função da ação do último. O último tem maior capacidade de constranger a ação do primeiro e, portanto, tem mais poder.

Dentro da perspectiva relacional de poder eliasiana, não há detentores permanentes do poder. O poder é distribuído entre as relações e sua distribuição varia a partir da modificação das teias de relações interdependentes que estruturam a realidade social do indivíduo. Sendo assim, para Elias, o Estado não o detentor único do poder. Tanto Estado como sociedade estão envolvidos numa rede de relações, cuja balança de poder se modifica à medida que o conjunto dessas relações se altera. Ou seja, além de relacional, o poder tem um caráter processual.

O conceito de figuração e a noção eliasiana de poder podem ser profícuos para análise de políticas públicas. Ao articularmos essas ideias com o conceito de redes de políticas públicas, verificamos a existência de relações interdependentes estabelecidas por atores

interessados em influenciar determinada política pública. Esses atores constroem relações de enfrentamento ou de colaborações em busca de seus objetivos. Bessant (2008) argumenta que redes de políticas são um tipo de figuração, denominadas *policy figurations*. Nessas redes, ocorrem mudanças, e a balança de poder está constantemente sendo alterada. Sendo figurações, as redes temáticas de políticas se caracterizam pela distribuição mutável e assimétrica de poder. Portanto, visando abordar de maneira relacional o processo de formulação da política pública em análise, adotamos a perspectiva eliasiana de poder como pressuposto teórico para a análise proposta. Temos o entendimento de que tanto atores estatais como sociais estão imersos em uma rede de relações interdependentes, na qual a balança de poder se altera de acordo com a mudança de configuração dessa rede. A dicotomia entre Estado e sociedade não faz sentido, uma vez que “ambos estão implicados em uma configuração social de poder que é recriada e reformatada em contextos competitivos mutantes” (CÔRTEZ, 2007). Sendo assim, no decorrer do processo, podemos ter momentos de intensa assimetria ou de relativa simetria de poder.

Apesar de Estado e sociedade estarem imbricados em uma rede de relações, neste trabalho, não descartamos a relevância dos recursos institucionais acessados apenas por quem ocupa posição estatal. É o que Arts e Tatenhove (2004) denominam de poder posicional: a autonomia ou dependência para agir proporcionada pela posição institucional ocupada pelo indivíduo. Cabe ressaltar que esse tipo de poder não se desprende da ontologia relacional de poder aqui adotada. O poder posicional e os recursos proporcionados pela ocupação de uma posição na organização estatal apenas fazem sentido na análise se colocados em relação às posições e recursos dos demais atores envolvidos.

A opção pela perspectiva eliasiana em detrimento às demais concepções relacionais de poder se dá pela possibilidade de articulação com conceitos como o de redes temáticas e comunidades de políticas. A noção de figuração e sua balança de poder se coadunam com a perspectiva de uma rede temática, na qual atores ou grupos de atores se inserem e estabelecem relações em busca de determinado objetivo. A mesma semelhança não seria encontrada na concepção de campo de força e de capital de Bourdieu, mais estruturada e menos sensível às mudanças processuais, característica fundamental para a análise das sutilezas que podem afetar um processo de formulação de políticas públicas como o analisado nesse trabalho. Por outro lado, a oposição entre grandes centros de poder e o micro-poder posta por Foucault, impede a inserção do Estado como ator importante dentro de uma rede de política pública. A dualidade entre Estado e sociedade muitas vezes não é verificada empiricamente. Por vezes, atores sociais e estatais estabelecem vínculos de colaboração e atuam como um só grupo.

Pelas múltiplas possibilidades de articulações entre sociedade e Estado, a concepção de uma figuração de políticas públicas com uma balança de poder flutuante tem maior capacidade explicativa da diversidade desse fenômeno.

### 2.3 REDES E COMUNIDADES DE POLÍTICAS

Silva (2007) identifica uma tendência substancialista nas investigações sobre processos participativos no Brasil, principalmente no que concerne a relação entre Estado e sociedade civil dentro de espaços de participação. Por essas abordagens, Estado e sociedade civil são apresentadas como dotadas de uma “natureza essencial” dicotômica. Enquanto a sociedade civil é vista como virtuosa e democrática, o Estado é considerado como polo vicioso que incorpora os aspectos negativos da política. Para a perspectiva relacional, qualquer propriedade inerente a esses atores deve ser rejeitada. Dentro da análise sociológica, é necessário avaliar a constituição das características de Estado e sociedade civil a partir das condições apresentadas empiricamente. De maneira mais específica, as características e atuação estatal e societal podem variar de acordo com a figuração à qual estão inseridos. Nesse sentido, o uso dos conceitos advindos das abordagens sobre redes e comunidades de políticas pode ser profícuo. Essas abordagens permitem captar as diferentes relações entre Estado e da sociedade civil, inclusive abarcando a possível constituição de atores que não respeitem essas fronteiras, e a participação de atores do mercado, por vezes esquecidos nesse tipo de análise.

A noção de redes de políticas públicas propicia a análise da dimensão relacional do processo de políticas públicas, avaliando de maneira mais fluída e realista a interação entre os participantes engajados. Esse tipo de abordagem entende as políticas como resultado da interconexão entre pessoas e organizações que estabelecem uma rede de relações interdependentes em torno de um problema ou setor de política pública, enfatizado as dimensões contextuais e processuais da formulação (KLIJN, 1997). Dessa forma, é possível apresentar um quadro mais informal a respeito do modo como são produzidas as políticas públicas, para além das dinâmicas nos centros tradicionais de decisão (PARSONS, 1995).

A perspectiva de redes de políticas públicas tem origem em dois debates teóricos: a oposição às teorias do ator racional e da racionalidade limitada; e a disputa entre pluralistas e elitistas na década de 1950. Para a teoria do ator racional, as políticas públicas resultavam de decisões tomadas a partir do cálculo de custos e benefícios realizado pelo tomador de decisões. O tomador de decisões é um ator racional, está plenamente informado sobre a

situação e toma sua decisão após escrutinar todas as possibilidades e suas consequências. Esse enfoque foi criticado principalmente pela impossibilidade de que o ator tenha conhecimento da totalidade de informações. Surge então a perspectiva da racionalidade limitada, que enfatiza a imprevisibilidade dos processos de políticas públicas, uma vez que o tomador de decisões não tem acesso a todas as informações possíveis para decidir (KLIJN, 1997).

Apesar de suas diferenças, tanto o modelo do ator racional, como o modelo da racionalidade limitada tinham como pressuposto a tomada de decisão realizada por atores individuais. A partir de críticas a esse aspecto, surgem abordagens que destacam a complexidade e a multiplicidade de atores que interagem no processo das políticas públicas. As políticas passam a ser compreendidas como resultado de diferentes padrões de interação entre atores que visam influenciar as decisões (JOHN, 1998). Esse é o ponto de partida de diversas abordagens que divergem sobre quem são esses atores e qual é o tipo de interação entre eles.

A dualidade entre abordagens pluralistas e elitistas é fundamental para compreendermos as origens da perspectiva de redes na análise de políticas públicas (BLANCO; LOWNDES; PRACHETT, 2009). Os pluralistas afirmavam que a arena política é relativamente aberta e que qualquer grupo organizado pode influenciar os processos de tomada de decisão. Os elitistas argumentavam que as decisões políticas são tomadas por um grupo restrito de pessoas. Tentando abarcar diferentes relações entre Estado e sociedade na formulação de políticas públicas, surgem vários conceitos que tratam de arranjos entre grupos de pressão e governos. São as denominadas abordagens de grupos (JOHN, 1998). Subsistemas, subgovernos, triângulos de ferro podem ser apontados como os predecessores imediatos dos estudos sobre redes de política. Todos eles abordam a produção de políticas públicas em setores relativamente independentes, envolvendo diferentes grupos da sociedade e setores do governo. A variação de concepção entre esses conceitos está no grau de abertura da arena política para os diferentes grupos (JORDAN, 1990).

As abordagens de redes de políticas reserva considerável semelhança com as abordagens de grupo. Ambas enfocam os aspectos informais e associativos na formulação das políticas públicas. Entretanto, enquanto a perspectiva dos grupos se dedica a analisar a importância da presença de diversos grupos na arena política, os estudos de redes de política direcionam seu foco para a importância das relações que os diferentes atores engajados estabelecem durante o processo de tomada de decisão (JOHN, 1998).

A perspectiva das redes de políticas públicas surge, na década de 1970, visando responder os questionamentos surgidos a partir das mudanças na forma de produção de



políticas das democracias modernas. Com o crescimento da organização do Estado e da complexidade da sociedade, a construção das decisões políticas não ocorre mais em lugares centrais tradicionalmente definidos, como o parlamento e os partidos políticos, mas sim em setores descentralizados que reúnem uma miríade de atores interessados em influenciar as políticas públicas de um determinado setor (JOHN, 1998). Nessa realidade de setorialização, a produção de políticas públicas ocorre em *policy networks*, nas quais os atores confrontam-se, articulam-se e constroem consensos provisórios ou estratégicos para a formulação e implementação de políticas públicas (CÔRTEZ, 2007).

### 2.3.1 Definindo Conceitos

Durante as décadas de 1980 e 1990, na abordagem de redes, encontramos uma profusão de conceitos que objetivam analisar os diferentes padrões de relações estabelecidas dentro de processos de formulação de políticas públicas. A consequência da multiplicidade de tipologias é problemática. Por vezes, conceitos com diferentes nomenclaturas se referiam ao mesmo fenômeno e conceitos com a mesma nomenclatura tratavam de fenômenos diferentes. Se por um lado a profusão de tipologias e conceitos é importante para abarcar o amplo espectro de estruturas de relação que podem ser estabelecidas durante o processo das políticas públicas, por outro as ambiguidades resultantes da multiplicidade de definições pode criar uma confusão conceitual que impede a comunicação clara das análises realizadas. Portanto, dedicamos essa subseção ao esclarecimento de opções teóricas e definições de conceitos realizadas dentro do emaranhado conceitual dos estudos de rede. Pretende-se elucidar de a que se referem os conceitos operacionalizados para a presente pesquisa e a qual perspectiva teórica eles remetem.

Borzel (1998) denomina de Babilônia a ambiguidade terminológica presente nos estudos de redes de política. Visando organizar as diversas definições teóricas, a autora as separa em dois grupos: o primeiro adota o conceito de redes de políticas como um rótulo genérico para relações estabelecidas entre os atores no processo das políticas públicas; o segundo trata as redes de políticas como uma forma específica de governança. Nomearemos primeira corrente teórica de redes de política e a segunda de redes de governança. Comum a essas duas correntes estão as ideias de que a produção de políticas públicas não são realizadas apenas pelo governo e sim por diversos atores que interagem entre si em busca de um objetivo, e que durante esse processo os atores engajados são interdependentes (BLANCO; LOWNDES; PRACHETT, 2009).

A corrente das redes de política está preocupada com os diferentes padrões de relação estabelecidas entre Estado e sociedade na produção de políticas públicas. Dentro dessa perspectiva, vão se elaborando tipologias de acordo com os tipos de relação. Os critérios para elaboração das tipologias são variados, porém, dentre eles, preponderam o grau de integração entre membros, os tipos de membros que compõem a rede e o compartilhamento ou não de crenças entre esses membros (BORZEL, 1998).

A perspectiva das redes de governança se refere a uma nova forma específica de governar. Essa corrente tem o entendimento de que a sociedade possui recursos relevantes para a produção das políticas públicas e o Estado depende desses recursos para o sucesso de suas ações. A rede de governança seria um instrumento para que o Estado pudesse mobilizar os recursos que estão dissipados entre atores públicos e privados (BORZEL, 1998). O uso das redes de governança se dá de duas formas: como análise de uma nova realidade empírica, na qual se cria deliberadamente uma nova forma de governo; ou como um ideal normativo que deve ser perseguido. No ponto de vista normativo, as redes de governança são associadas às concepções da terceira via e surgem como uma forma de superação da dualidade entre as perspectivas neoliberais e do estado de bem-estar. Tem-se o entendimento de que a redes de governança podem ao mesmo tempo responder aos problemas de eficiência das formas tradicionais de políticas públicas, através da incorporação de um amplo espectro de atores não-institucionais, e superar a rigidez hierárquica das instituições estatais sem reproduzir as desigualdades do mercado (BLANCO; LOWNDES; PRACHETT, 2009).

Neste trabalho optamos por adotar a perspectiva das redes de políticas como um rótulo genérico para tratar as diferentes relações entre Estado e sociedade. Essa opção deve-se ao caráter normativo frequentemente associado à ideia de redes de governança. As redes de governança são consideradas instrumento de ampliação da democracia baseada na fragmentação do poder pela incorporação cooperativa de uma maior diversidade de atores no processo. Por mais que a ampliação democrática em processos de tomada de decisão seja um valor legitimamente desejável, do ponto de vista analítico, o conceito de redes de governança não permite a captação dos conflitos e das assimetrias de poder, que são fatores fundamentais na compreensão da dinâmica de uma rede de política. Além do mais, a compreensão de que a relação entre Estado e sociedade civil é aprioristicamente positiva para a democracia é bastante questionável. Por exemplo, é possível que se estabeleçam redes de relações entre Estado e grupos da sociedade civil que ratifiquem fortes assimetrias de poder e que permitam a exclusão de parcela considerável dos interessados em determinado setor. A utilização do conceito de redes de políticas como um rótulo genérico parece ser a mais adequada uma vez

que permite captar essa diversidade de relações possíveis entre os atores sem o juízo prévio de valor e o risco da substantivação.

Portanto, nesse trabalho, seguimos o entendimento de Rhodes (2006) sobre o uso do termo redes de políticas como um rótulo genérico que abarca um conjunto de conceitos que tratam de diferentes tipos de redes:

Então, as redes de políticas são conjunto de conceitos que focam nos vínculos e dependência do governo com outros atores estatais e societais. Essas noções incluem redes temáticas, triângulos de ferro, subsistemas ou sub-governos, comunidades de política e comunidades epistêmicas. (...) Todas são variedades de redes, então eu uso “redes de política” como um termo genérico. Essa florescente confusão não nos detém. Definir redes de política não levará muito tempo. Redes de políticas são conjuntos de instituições formais e ligações informais entre atores governamentais e outros atores, estruturadas em torno de crenças e interesses infinitamente negociados sobre a formulação e a implementação de políticas públicas. Esses atores são interdependentes e as políticas públicas emergem da interação entre eles (RHODES, 2006, p. 425-426, tradução nossa).

Um dos pioneiros na literatura sobre redes de políticas é Hecló (1978) com o conceito de *redes temáticas*. Esse conceito é elaborado em oposição à concepção de triângulos de ferro, hegemônica durante os anos de 1950 e 1960 nos Estados Unidos. A metáfora do triângulo de ferro era utilizada para descrever a relação entre comitês legislativos, burocracias do executivo e grupos de interesse no processo de formulação de políticas públicas (JOHN, 1998). A participação de outros atores era considerada residual, seja pela falta de interesse ou pela exclusão desses pelos atores dominantes. O setor era estável e dominado por poucos.

Para Hecló (1978, p. 88, tradução nossa), o modelo dos triângulos de ferro “não apenas está errado como está desastrosamente incompleto”, visto que havia muito mais participantes no processo do que o contemplado pela abordagem. O crescimento do Estado estadunidense na década de 1960 acarretou na fragmentação do sistema de produção de políticas públicas. Esse fator, aliado ao surgimento de questões pós-materiais e à emergência de processos de protesto e contestação, quebraram predominância dos grupos que compunham o triângulo de ferro e resultaram no aumento do número de pessoas interessadas em influenciar a produção de políticas públicas. Com base nessa nova realidade, o conceito de redes temáticas é elaborado. Redes temáticas são compostas por um número ilimitado de participantes que se conecta em uma rede de relações frouxas e abertas, tornando a produção de políticas públicas complexa e, praticamente, imprevisível (HECLO, 1978).

Contrastando com as redes temáticas, o conceito de *comunidades de política* se refere a um número pequeno e limitado de participantes que conhecem bem uns aos outros e estabelecem uma rede relações próximas e estáveis na produção de políticas públicas. Esse conceito tem origem no Reino Unido e apresenta maior adequação com realidade europeia de

formulação de políticas públicas do que as redes temáticas, mais adequadas ao processo estadunidense (JOHN, 1998). As comunidades de políticas agregam diferentes tipos de atores, não respeitando a tradicional divisão entre Estado, sociedade civil e mercado. Podem fazer parte das comunidades de políticas: acadêmicos, profissionais e grupos de interesses que se conectam com setores do governo, sejam burocratas ou políticos eleitos (CÔRTEZ, 2007). Com a produção de políticas públicas sendo feita de maneira setorializada, as comunidades de políticas possuem o importante recurso da *expertise*, ou seja, o conhecimento técnico sobre a área na qual atuam (CÔRTEZ, 2009).

O conceito de comunidades de política tem em seu centro a ideia de estabilidade de relações entre seus membros (RICHARDSON, 2000). As comunidades de políticas se caracterizam pelo pequeno número de participantes e pelo alto grau de consenso entre eles. Jordan (1990) acrescenta o compartilhamento de crenças e valores como aspecto primordial para a constituição de uma comunidade de política. Esse compartilhamento auxilia na manutenção da coesão entre seus membros, possibilitando a estabilidade nas relações, e diferencia as comunidades de outras formas de redes de política.

Dentre as muitas tipologias elaboradas para a classificação de redes de política, destaca-se a que elabora um contínuo entre redes temáticas e comunidades de política. Essa tipologia adota como critérios o nível de coesão e a quantidade de membros pertencentes à rede. Em um extremo temos as redes temáticas, com pouca coesão, grande multiplicidade de membros e alto grau de conflituosidade. No outro extremo, temos as comunidades de política, com alto grau de coesão, número restrito de participantes e com vínculos estáveis. Dentre esses dois extremos é possível a constituição de outros atores que variam de acordo com os critérios estabelecidos (SKOGSTAD, 2005). Para os fins dessa dissertação, é relevante definirmos o conceito de coalizão casual. Esse conceito é inspirado na definição de Knoke (2011) na para lobbying coalition, que trata de redes que se formam a partir de um evento específico de política pública. Optamos substituir o termo “lobista” na adaptação do conceito por duas razões: 1) A expressão lobby, no Brasil, está associada a atividades ilegais na tentativa de influenciar uma política pública. 2) O lobby, por vezes, pressupõe a existência de um intermediário externo responsável pelo convencimento de governantes e legisladores. Como nenhum dos casos se adequa às características da coalizão identificada no decorrer desta pesquisa, optamos adaptar o conceito de modo para que ele auxiliasse de maneira mais precisa na interpretação do fenômeno encontrado. Portanto, entendemos Coalizões Ocasionais como um conjunto de atores estabelecem vínculos episódicos a partir de uma medida específica que está em vias de ser decidida. As coalizões ocasionais não tem a mesma

estabilidade das comunidades de política - visto que os vínculos entre os atores são ocasionais -, mas também não são tão frouxas quanto as redes temáticas – uma vez que seus membros compartilham determinada concepção a respeito do evento específico em questão.

A tipologia apresentada coloca em oposição os conceitos de redes temáticas e comunidades de políticas. Entretanto, nesse trabalho, propomos a possibilidade de articulação entre esses conceitos. Compreendemos que redes coesas como as comunidades de política podem ser inseridas como atores que estabelecem relações com os demais em uma rede mais aberta e menos coesa, como as redes temáticas. As redes temáticas agregam a totalidade de atores interessados em influenciar determinado setor ou tema de política pública. Esses atores podem se aglutinar em comunidades políticas ou em coalizões ocasionais e estabelecer vínculos de conflito ou colaboração com os demais participantes da rede temática. Sendo assim, a presente pesquisa considera comunidades de políticas e coalizões ocasionais como grupos de atores que participam das redes temáticas buscando influenciar a formulação das políticas e seus resultados, a partir dos interesses e/ou normas e crenças que compartilham.

Quando dois grupos de atores se confrontam em uma rede temática, é esperado que aquele que detenha mais recursos e seja mais coeso e organizado tenha maior possibilidade de influenciar as políticas de seu setor. Entretanto, em projetos pontuais, comunidades mais fracas podem derrotar as comunidades dominantes, desde que os grandes marcos da política não sejam modificados. De acordo com Pedersen (2010), “Davi pode derrotar Golias” por dois meios: pela mudança dos grupos autorizados a tomarem a decisão política (*policy venue*) ou pela construção e propagação de uma nova imagem das políticas públicas dominantes e da possível alternativa com o auxílio da mídia (*policy image*).

As mudanças de *policy venue* e *policy images* são bastante exploradas pelo modelo de análise de políticas públicas equilíbrio pontuado. De acordo com esse modelo, um subsistema de políticas públicas é caracterizado pela estabilidade. Tentativas de inovação normalmente são desencorajadas pelo efeito de *feedback* negativo, decorrente de instituições estruturadas e do monopólio sobre o entendimento de política setorial reforçado pela estrutura institucional. Entretanto, esses longos períodos de estabilidade são pontuados por mudanças rápidas, que ocorrem quando, pela existência de momentos críticos, as questões de uma política setorial rompem seu subsistema e chegam ao macrosistema político. Dessa forma, pela mudança no local da decisão (*policy venue*), o monopólio do subsistema é rompido, novas ideias podem ser incorporadas à agenda governamental e mudanças institucionais podem ocorrer. As *policy images* também são importantes para a manutenção ou rompimento do monopólio da política setorial. As imagens são ideias a respeito da política que sustentam a adoção de determinados

entendimentos sobre o que é considerado problema e sobre quais são as soluções adequadas. Portanto, para que haja mudanças em um setor de políticas públicas é fundamental que as imagens sobre a política sejam alteradas (CAPELLA, 2007).

A importância de *policy venues* e *policy images* evidencia a relevância de aspectos de fora das redes de política para o entendimento da dinâmica das redes no processo das políticas públicas. Atkinson e Coleman (1992), teóricos defensores da perspectiva das redes, argumentam que, para explicar diferentes resultados de políticas públicas a partir de distintos tipos de redes de política, é necessária a incorporação de variáveis institucionais e ideacionais que operam dentro as redes de política. Sendo assim, ao incorporarmos uma perspectiva relacional sobre o comportamento do poder e os conceitos de paradigmas de políticas e de eventos focais, intencionamos complexificar a análise da relação entre redes e resultados do processo das políticas públicas.

#### 2.4 PARADIGMAS DE POLÍTICA E A DIMENSÃO SIMBÓLICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Além da abordagem relacional, procuramos enfatizar os aspectos simbólicos das políticas públicas com o objetivo de ressaltar a importância das ideologias e das visões de mundo para o processo das políticas públicas, e não apenas a lógica baseada nos interesses (MENICUCCI, 2010). Todavia, não se descarta a importância dos aspectos não-cognitivos. Dessa forma, as abordagens que serão adotadas diferem dos debates entre as teorias materialistas e idealistas, nas quais apenas interesses ou ideias afetam as políticas públicas, descartando a possibilidade da influência de ambos (CAMPBELL, 2002). Fatores institucionais e estruturais funcionam como constrangimento às escolhas, além de limitar amplitude das mudanças. Entretanto, seria difícil conceber mudanças institucionais e políticas que não sejam impulsionadas por um conjunto de ideias sobre arranjos e resultados políticos desejáveis, compartilhados por atores que exercem agência, dirigindo a mudança.

As abordagens que enfatizam os aspectos cognitivos e normativos das políticas públicas surgem como reação à perspectiva da escolha racional. A partir de então, passa-se a argumentar que não são apenas os interesses que movem a ação dos agentes. Os quadros cognitivos pelos quais os atores interpretam sua realidade são fundamentais para o entendimento de ação de indivíduos e grupos (FARIA, 2003). Os atores carregam consigo modelos cognitivos sobre a realidade e, a partir daí, constituem seus interesses materiais e ideacionais.

Muitos autores passaram a reconhecer a relevância dos aspectos ideacionais nos processos das políticas públicas. Entretanto, a proliferação de conceitos e significados que abarcam o tema acaba por dificultar o entendimento de teorias e modelos explicativos que colocam, em seu cerne, os componentes ideacionais do processo político. Termos como cultura, ideologia, discursos são utilizados de maneira intercambiável e com significados pouco precisos. Carson; Burns e Calvo. (2009) destacam a necessidade da clarificação desses termos para que não haja um enfraquecimento teórico dessas abordagens.

O compartilhamento de ideias é elemento central para a constituição de uma comunidade de política, reforçando a constituição de laços fortes e estáveis e diferenciando uma comunidade dos demais integrantes de uma rede temática. O compartilhamento de ideias é a “cola” que mantém a comunidade unida (DUDLEY, 2003). Para abarcarmos o complexo de ideias relevantes para o processo de formulação das políticas analisado, recorreremos ao conceito de paradigma de políticas. Carson; Burns e Calvo (2009, p. 17, tradução nossa) definem paradigmas de políticas como:

Um poderoso conceito normativo-cognitivo que permite a análise de diferentes formas de conceitualizar temas, problemas, interesses, objetivos e soluções envolvidas no processo de formulação de políticas. Um paradigma contém um complexo geral de afirmativas e princípios, metáforas simplificantes, e discursos interpretativos e explicativos. Ele representa um quadro conceitual compartilhado, pelos quais seus aderentes visualizam como as coisas deveriam ser, como o mundo funciona, e com o qual se definem os temas que devem ser considerados como problema social.

Os paradigmas são formados por um sistema coerente de elementos normativos e cognitivos. Através deles, visões de mundo, mecanismos de formação de identidade, princípios de ação são fornecidos aos integrantes das comunidades a ele aderentes. Portanto, ao disputarem como será realizada determinada política pública, as comunidades de políticas, subjacentemente, objetivam transformar seu paradigma de políticas no paradigma dominante naquele setor.

O conceito de paradigmas se aproxima da concepção de sistemas de crenças do modelo das coalizões de defesa. Ambos enfatizam a importância de ideias e valores na análise de políticas públicas, sistematizando como elementos normativos e cognitivos auxiliam na explicação dos processos de formulação de políticas e da ação estatal (SUREL, 2009). A opção pela adoção do conceito paradigmas de política está relacionada com a preferência pela abordagem de rede de política em relação ao modelo das coalizões de defesa.

Como aponta Pedersen (2010), as alterações na balança de poder e a interdependência entre os atores, aspectos centrais para o entendimento do processo em análise, estão mais bem

retratadas nas abordagens de redes do que no modelo das coalizões de defesa, que está baseado em processos de aprendizagem e no triunfo das melhores concepções sobre a política em um processo relativamente aberto. A dimensão temporal do fenômeno também pesou na opção pelo conceito de paradigmas de política. Enquanto o conceito de sistemas de crença só pode ser operacionalizado em longos períodos temporais, os paradigmas de política permitem a análise de aspectos ideacionais do processo de políticas públicas em médio prazo. Isso se deve ao fato de os paradigmas de políticas, de acordo com a definição adotada por esse trabalho, não incorporarem as crenças profundas que extrapolam percepções que se circunscrevem ao setor em que os atores estão engajados. Portanto, o conceito de paradigmas de política se mostra mais adequado para a análise do objeto empírico desta dissertação.

Em suma, um paradigma de políticas é um modelo de realidade compartilhado que guia os participantes do processo de formulação de políticas públicas. Esses paradigmas podem ser compartilhados ou contestados por indivíduos ou grupos. Assim como o paradigma científico de Thomas Kuhn (1970) fornece elementos para que se determinem quais são os problemas relevantes para ciência, os paradigmas de políticas são fundamentais para que os atores engajados numa rede temática de políticas públicas definam, a partir da representação conceitual fornecida pelo paradigma, o que é considerado um problema social passível de ser alvo de política pública.

(...) um paradigma de políticas representa um quadro conceitual compartilhado pelo qual os adeptos visualizam como as coisas devem ser, como o mundo funciona, e como são definidos os tipos de questões que devem ser considerados como problemas sociais. Este quadro conceitual ajuda a impor a ordem em um ambiente caótico em que os atores envolvidos em fazer ou influenciar as políticas públicas são frequentemente obrigados a tomar decisões com conhecimento limitado, informações inadequadas ou contraditórias e, muitas vezes em um período de tempo relativamente curto (CARSON; BURNS; CALVO, 2009, p 17, tradução nossa).

Os paradigmas de políticas são conformados pela combinação de julgamentos culturais e julgamentos da estrutura social. Os componentes culturais consistem em um complexo normativo-cognitivo para a resolução de problemas e para a escolha de objetivos e de instrumentos de políticas públicas a serem usadas por atores chaves ou designados para serem ativos no processo das políticas públicas. Os componentes da estrutura social comportam um complexo organizacional que especifica papéis-chave e relações sociais para resolução de problemas e o processo legítimos para a tomada de decisões. O complexo de elementos normativo-cognitivos é formado pelos sub-complexos de objetivo e prioridades; de soluções e instrumentos; e de conceitualização de temas e problemas. O complexo organizacional é formado pelos sub-complexos de autoridade e responsabilidade; de experts; e



de procedimentos legítimos para toma de decisão. Os complexos e sub-complexos podem ser utilizados como dimensões para formulação de indicadores capazes de identificar os paradigmas de políticas colocados em disputa no caso analisado (CARSON; BURNS; CALVO, 2009). A seguir elaboramos um quadro que sistematiza a organização de um paradigma de política. Posteriormente, esse quadro será utilizado para a identificação e organização das crenças e normas relevantes para o processo de formulação analisado.

**Quadro 1** – Descrição dos sub-complexos de um paradigma de política

<b>Complexo</b>	<b>Sub-complexo</b>	<b>Descrição do Sub-complexo</b>
Complexo normativo-cognitivo	Conceitualização de Temas e Problemas	Quadro cognitivo e normativo através do qual temas ou problemas sociais são construídos. Aqui são encontradas narrativas causais que contêm suposições explícitas ou implícitas sobre o funcionamento da realidade, as origens dos problemas sociais e suas possíveis consequências.
	Objetivos e Prioridades	Estabelece quais são as prioridades e os objetivos que devem ser perseguidos por uma política pública. Por exemplo, alguns paradigmas podem atribuir maior importância a objetivos econômicos em detrimento de objetivos sociais ou vice-versa.
	Soluções e Instrumentos	Hierarquiza possíveis soluções para um determinado problema e concebe quais os instrumentos são mais eficazes para a implantação dessa solução.
Complexo Organizacional	Autoridade e Responsabilidade	Reúne concepções sobre onde deve repousar a autoridade e a responsabilidade para a resolução de problemas centrais dentro do arranjo institucional de um governo e sobre quem são os atores legítimos para participar do processo de tomada de decisão.
	Experts	Os elementos desse sub-complexo determinam quais são os conhecimentos legítimos sobre os temas de um setor de políticas públicas. Apenas os detentores desses conhecimentos são atores com autoridade para explicar causas e propor soluções para determinados problemas.
	Procedimentos legítimos de tomada de decisões	Indica formas legítimas para a construção da decisão, incluindo quais os tipos de atores deve estar inclusos e quais os rituais devem ser cumpridos dentro do procedimento.

Fonte: Elaboração Própria, baseado em Carson; Bruns; Calvo (2009).

Os paradigmas de política são um modelo conceitual relativamente coerente que orienta as ações das comunidades aderentes<sup>5</sup>. Todavia, as regras idealizadas em um paradigma

<sup>5</sup> Cabe salientar que, para o presente trabalho, é irrelevante a direção da relação causal entre o pertencimento a uma comunidade de políticas e o compartilhamento de um paradigma de política. Tanto a possibilidade de que a constituição de vínculo de um indivíduo com demais membros de uma comunidade seja precedida do

são adaptadas durante a formulação de políticas, passando por processos de negociação com os demais atores integrantes da rede temática. Ou seja, mesmo que um paradigma seja dominante, dificilmente ele será plenamente implantado devido à diversidade de atores que compõem rede temática e à presença de paradigmas concorrentes que, em maior ou menor grau, exercem influência. Portanto, um paradigma implementado sempre será diferente do paradigma idealizado, por mais que o primeiro seja orientado pelo último.

Não são apenas comunidades de políticas que compartilham paradigmas. Existe a possibilidade para o estabelecimento de “coalizões estranhas” se constituírem a partir do compartilhamento de alguns elementos de um paradigma de política (CARSON; BURNS; CALVO, 2009). Isso é possível porque nem todos os elementos de um paradigma são igualmente importantes. A conjuntura contextual pode atribuir maior importância a elementos específicos com maior relação com as disputas políticas do momento no setor. Por exemplo, diferentes atores podem construir coalizões estratégicas a partir do compartilhamento de uma mesma solução para um problema, mesmo que seus objetivos em longo prazo sejam distintos (até mesmo opostos). Isso abre espaço para que grupos que a princípio guardam poucas semelhanças entre si criem vínculo ocasionais na defesa de determinada causa. Esse entendimento vai ao encontro do conceito de coalizões ocasionais, apresentada na seção anterior.

### 3 EVENTOS FOCAIS E MEGAEVENTOS ESPORTIVOS

Neste capítulo abordaremos a construção da ideia de que megaeventos esportivos são um tipo de evento focal de políticas públicas. Para isso, na primeira seção, trataremos da definição do conceito de evento focal, salientando seus diferentes usos na literatura de políticas públicas, e os possíveis resultados que decorrem do ambiente proporcionado por esses eventos, segundo os estudos sobre o tema. A segunda seção versará sobre megaeventos esportivos, ressaltando suas implicações para políticas urbanas - em especial, as habitacionais - e a importância da noção de “legados” para compreendermos a relação entre megaeventos e políticas públicas. Por fim, desenvolveremos o argumento que megaeventos esportivos apresentam propriedades que possibilitam que se constituam como eventos focais.

O objetivo desse capítulo é desenvolver um conjunto de ferramentas teóricas que permitam a análise do contexto de megaeventos esportivos em relação ao processo de formulação de políticas públicas. Dessa forma, torna-se possível compreender as implicações do contexto de megaeventos propiciado pela Copa do Mundo de 2014 no processo de formulação das intervenções urbanas em questão.

#### 3.1 EVENTOS FOCAIS

Não é difícil perceber a existência de alguns eventos que escapam do cotidiano e que afetam o modo de produção de políticas públicas. É evidente que acontecimentos como grandes crises ou catástrofes naturais têm consideráveis implicações políticas e impõem à ação governamental na contenção de efeitos negativos e na prevenção de sua recorrência. Sendo assim, até certo ponto, a noção de evento focal é intuitiva (WOOD, 2006). Eventos focais são repentinos e incomuns e têm a capacidade de alterar as rotinas dos setores de políticas públicas que se relacionam com ele. Esses eventos fazem com que governantes e o grande público dirijam sua atenção para assuntos que previamente estavam esquecidos, evidenciando problemas sociais que antes eram obscuros.

Apesar de ser evidente a implicação desse tipo de ocorrência para o processo das políticas públicas, existem poucos estudos que sistematizam a relação entre eventos focais e políticas públicas (WOOD, 2006). Os principais trabalhos que desenvolvem a noção de evento focal ou de conceitos análogos tratam da importância desses eventos no processo de formação da agenda institucional. O interesse desses estudos é perceber como os eventos

focais auxiliam na inserção de novos problemas sociais na agenda governamental, isto é, como problemas que antes não recebiam atenção do governo, a partir de um evento focal, passam a ser concebidos como possíveis alvos para a ação estatal. A primeira descrição desse tipo de evento é feito por Cobb e Elder (1983 apud WOOD, 2006) a partir do conceito de “mecanismos de disparo”. Esses mecanismos seriam acontecimentos que catapultam um assunto que estava esquecido para um lugar proeminente na agenda governamental.

O modelo de análise de políticas públicas dos fluxos múltiplos incorpora de maneira mais direta a concepção de evento focal. Esse modelo investiga os motivos pelos quais alguns assuntos ascendem à agenda governamental enquanto outros são negligenciados e por que determinadas alternativas de soluções recebem mais atenção em detrimento de outras (KINGDON, 1995). De acordo com essa abordagem, o processo das políticas públicas se dá em três fluxos relativamente independentes: a definição do problema (*problems stream*), a formulação de soluções (*policy stream*) e o processo político (*political stream*). A inserção de um novo tema à agenda governamental ocorre quando o reconhecimento de um problema, a proposta de solução via política pública e as disputas políticas se alinham, abrindo uma janela de oportunidades. Para que essa janela seja aproveitada é fundamental a atuação de empreendedores de política, que empregam seus recursos para que os problemas e as alternativas de solução de sua preferência sejam as incorporadas na agenda.

Os eventos focais têm papel relevante no modelo dos fluxos múltiplos, principalmente no fluxo de definição de problemas. De acordo com Kingdon (1995), apenas indicadores que apontem a existência de um problema não são suficientes para que ele seja considerado como objeto legítimo de política pública. Indicadores não atraem suficientemente a atenção de governantes e do público em geral. É preciso um evento dramático relacionado ao problema para que a atenção desses atores seja redirecionada. Eventos focais possibilitam a difusão de símbolos poderosos que auxiliam na defesa de concepções sobre problemas e alternativas de soluções. Atores engajados utilizam esses símbolos de maneira estratégica, visando incorporar suas concepções à agenda governamental. Cabe salientar que o evento focal não cria um problema. Ele apenas dá visibilidade a entendimentos previamente construídos de problemas sociais e de alternativas de solução. Inclusive, o mesmo símbolo de um evento focal pode ser utilizado de maneiras distintas por diferentes grupos que defendam concepções divergentes sobre problemas e soluções.

O modelo do equilíbrio pontuado também incorpora os eventos focais como aspecto relevante para a análise. De acordo com essa perspectiva, subsistemas de políticas públicas são caracterizados pela estabilidade e novas ideias tendem a ser desencorajadas. Entretanto,

essa estabilidade é pontuada por momentos de rápidas mudanças. O momento de alterações é denominado, crítico. Uma vez que o subsistema é marcado por estabilidades, para que se construa um momento crítico que permita a mudança, é preciso deslocar o local de tomada de decisão (*policy venue*) do subsistema para o macrosistema político. Ou seja, a decisão não é mais construída em espaços setorializados e relativamente autônomos que garantiam a estabilidade sistêmica. Ela passa a ser formulada em grandes centros de poder. Os eventos focais podem ser uma das causas para o deslocamento de *policy venue*, devido à atenção que esse tipo de acontecimento pode despertar para determinadas questões (CAPELLA, 2007).

Outro aspecto afetado pelos eventos focais no modelo do equilíbrio pontuado está relacionado com a imposição de um *feedback* positivo para novas ideias. Normalmente, a estabilidade de um subsistema garante o *feedback* negativo a concepções não-dominantes sobre os problemas e soluções. Dessa forma, atores são desencorajados a propor mudanças. Eventos focais abalam o cotidiano dos subsistemas e colocam em cheque o monopólio de ideias que os caracteriza. Dessa forma, novas ideias são mais bem recebidas e a possibilidade de elas se difundirem e de impulsionarem mudanças é elevada (WOOD, 2006).

Apesar da ideia de evento focal estar incorporada a dois dos mais importantes modelos contemporâneos de análise de políticas públicas, o tratamento teórico mais sofisticado dado ao conceito está nas obras de Thomas Birkland. O autor procura compreender a importância de eventos dramáticos para as políticas públicas, partindo do pressuposto de que esses eventos não são politicamente neutros. Inicialmente, os casos empíricos analisados por Birkland (1997, 1998) foram desastres ambientais ou naturais, como terremotos, furacões, derramamentos de petróleo e acidentes nucleares. Posteriormente, somaram-se a esses os casos de ataques terroristas (BIRKLAND, 2006).

Os estudos de Birkland (1997, 1998, 2006) aborda a importância dos eventos focais no processo de formação da agenda. Todavia, o autor também examina o impacto de eventos focais nas estruturas de relação e nas disputas simbólicas em um setor de políticas públicas. A primeira preocupação do autor é em estabelecer uma definição prévia do conceito de evento focal, evitando caracterizações posteriores, por vezes, muito vinculadas a casos empíricos específicos, o que inviabiliza a sistematização do conhecimento sobre o tema.

### 3.1.1 Definindo Evento Focal

À um acontecimento com capacidade de alteração do panorama de um determinado setor de políticas públicas, dá-se o nome de evento focal. Na definição do conceito de evento

focal, estão destacados os principais aspectos que um evento se torne focal no processo das políticas públicas: 1) um evento focal é repentino; 2) é relativamente incomum; 3) pode ser considerado danoso ou potencialmente danoso no futuro; 4) os danos são concentrados em uma área geográfica ou em uma comunidade de interesse específica; 5) a existência do evento é conhecida pelos formuladores de políticas e pelo público simultaneamente (BIRKLAND, 1997).

Cabe salientar que, para escapar de uma concepção dicotômica de evento focal, o autor não utiliza sua definição para determinar se um evento é ou não focal. Os critérios apresentados por Birkland permitem identificar características que favorecem que esses eventos se constituam como focal. Para isso, há um amplo espectro de variações atributos e combinações de critérios especificados na definição que possibilitam que um evento seja considerado focal, o que confere flexibilidade ao conceito. Além disso, o fato de um evento reunir essas propriedades não significa que ele será focal. O evento se torna focal a partir do momento em que os atores engajados no setor afetado ao evento o percebem dessa forma e exploram suas características em busca de seus objetivos. A seguir, abordaremos de maneira mais detalhada cada um dos critérios estabelecidos nessa definição.

O evento focal é repentino. Sendo assim, o processo de ascensão de questões com o auxílio de eventos focais difere do processo habitual em que questões ascendem lentamente à agenda governamental. Os eventos focais estão associados a picos repentinos de intenso interesse em um setor ou tema de políticas públicas. A concentração repentina de interesse cria oportunidade de mobilização de novos grupos e expansão de assuntos que antes não tinham espaço dentro do debate público. Por essas razões, normalmente, a concentração de atenção a um problema tende a preceder mudanças nas políticas públicas a ele relacionadas (BIRKLAND, 1997).

As consequências do evento focal geralmente são imprevisíveis e não planejadas, uma vez que esse tipo de evento é bastante raro. Eventos cotidianos não costumam atrair grande atenção se comparados a eventos raros no tempo e no espaço. Mesmo que haja algum tipo de previsibilidade, não é possível saber exatamente quando um evento focal vai acontecer. Um exemplo que ilustra de maneira clara o caráter raro e imprevisível dos eventos focais é a possibilidade de um desastre aéreo. É possível deduzir, pela quantidade de voos que decolam diariamente que, em algum momento, ocorrerá um desastre aéreo. Entretanto, desastres aéreos não são cotidianos e é impossível prever exatamente quando, onde e como esses desastres ocorrerão.

Ao colocarmos em comparação acidentes aéreos e acidentes automobilísticos, fica evidente como a raridade do primeiro, em contraste com regularidade do segundo, determina o grau de atenção dedicado a ambos. Mortes no trânsito são bastante frequentes no Brasil. Por maior que seja a quantidade de vítimas, a divulgação desse tipo de notícia atrai pouca atenção, pois são vistas como rotineiras. Por outro lado, acidentes aéreos, pela sua raridade e dramaticidade, concentram parte significativa da atenção da mídia e do público em geral. Logo, iniciam-se debates sobre as causas do acidente e de medidas que poderiam tê-lo evitado. Portanto, ao contrário de acidentes automobilísticos, desastres aéreos abrem um intenso debate sobre os problemas das políticas de prevenção e possibilidades de mudança no setor.

Outro aspecto presente na definição de Birkland são os danos ou a ameaça de danos futuros decorrentes do evento focal. Os malefícios decorrentes desse tipo de acontecimento podem ser concretos e imediatos ou prováveis e futuros. Um exemplo de danos prováveis no futuro são as consequências de um acidente em uma usina nuclear. As prováveis consequências maléficas, em longo prazo, decorrentes da existência de usinas nucleares são ressaltadas pelo o acidente. Sendo assim, muita atenção passa a ser dedicada a esse tema a partir do evento.

Esses danos atingem um grande número de pessoas que podem estar em uma mesma área geográfica ou fazer parte de uma mesma comunidade de interesse. Por comunidade de interesse, Birkland (1997) considera um grupo de pessoas que compartilha interesse em determinado tema de políticas públicas. Por exemplo, o grupo dos fumantes é diretamente afetado por uma política antitabagista. Consequentemente, o grupo dos fumantes constitui uma comunidade de interesse.

A última propriedade que pode caracterizar um evento como focal é a tomada de conhecimento do evento de maneira virtualmente simultânea pelos formuladores de política e pelo público em geral. O uso da expressão virtualmente tem o objetivo de esclarecer que, por mais que algumas pessoas tenham acesso à informação da existência do evento antes das demais, não há tempo suficiente para que elas se antecipem e iniciem a construção estratégias para influenciar as políticas decorrentes do evento.

Embora as características da definição aqui apresentada sejam comumente compartilhadas por eventos focais, cada evento tem suas particularidades. Os processos de construção de problemas e soluções provocados pelo evento variam de acordo com as suas peculiaridades e com o ambiente político do setor afetado. Além disso, as propriedades



elencadas na definição não esgotam as características que fazem um evento focal ser relevante politicamente.

Embora os atributos objetivos de um evento focal apresentem importante capacidade de influência, essa capacidade só será expandida, ao ponto de realmente alterar o panorama de um setor de políticas públicas, a partir da ação de grupos interessados em reduzir esses eventos em símbolos de fácil acesso ao grande público e em utilizar esses símbolos na defesa de uma determinada interpretação sobre os problemas salientados pelo evento. É sabido que os problemas sociais tomam evidência a partir da construção desses problemas como algo relevante para a sociedade (INGRAM; SCHNEIDER; DELEON, 2007) O uso de símbolos pode favorecer e auxiliar diferentes grupos na construção de narrativas sobre a causa e a solução dos problemas. Nesse sentido, o papel da mídia é fundamental na difusão de uma narrativa específica de um grupo sobre um problema social e na ascensão do um assunto na agenda governamental.

Após a definição do conceito, Birkland (1997, 1998) se dedica a compreender quais são as possíveis reações aos eventos focais. Dentre essas reações, está a insurgência de grupos de interesses que advogam por mudanças nas políticas setoriais afetadas pelo evento. Birkland (1998) argumenta que a existência ou ameaça de danos provocados pelo evento focal, aliado com a maior atenção da mídia nos temas do setor afetado, tende a colaborar para a construção de uma imagem negativa das políticas vigentes que, por consequência, auxiliaria na reivindicação por mudanças. A propagação dessa imagem negativa favoreceria grupos desafiadores a imporem seus argumentos técnicos e políticos, que passariam a contar com maior apoio popular. Dessa forma, grupos desafiadores podem ampliar sua capacidade de influência. Por outro lado, a mobilização de grupos pró-mudanças também gera reação das forças dominantes no setor. Os grupos dominantes adotariam uma postura mais defensiva, argumentando que as políticas vigentes têm capacidade de resolver os problemas postos pelo evento e que as propostas dos grupos desafiantes são ineficazes e contraproducentes.

A maneira como um evento focal afeta um setor de políticas públicas depende do modo como se estruturam as relações entre os atores engajados. O estudo realizado por Birkland (1997) revela que a influência de eventos focais em um setor de políticas públicas depende do grau de estruturação e polarização entre os grupos que o compõem. Nesse sentido, é salutar destacar dois pontos. 1) Para que a oportunidade de mudança propiciada pelo evento focal seja aproveitada, é necessário que existam estruturas de organização prévias. Sem isso, não há tempo hábil para o uso estratégico do evento focal para a defesa de determinada perspectiva política. 2) O impacto dos eventos focais é menor em redes de relações muito

polarizadas. A polarização de uma rede de relações setorial é resultado da defesa de crenças e valores conflitantes a respeito da política. Nessa realidade, o evento focal é utilizado apenas como instrumento de promoção de crenças previamente defendidas, sem substanciais alterações posteriores ao evento focal (BIRKLAND, 1997). Por outro lado, em redes menos polarizadas, encontra-se a tendência de um processo de polarização impulsionada pelo aumento da discussão sobre as políticas do setor durante o pós-evento (BIRKLAND, 1997).

Nas abordagens até aqui analisadas, os eventos focais são associados a acontecimentos dramáticos e crises que expõem falhas nas políticas dominantes. Wood (2006) argumenta que existem eventos com menor dramaticidade que produzem efeitos semelhantes aos eventos focais. Analisando a possibilidade de eventos com menor dramaticidade se tornarem focais, Wood (2006) propõe a divisão dos eventos em dois tipos: “eventos disparadores” e “eventos desequilibrantes”. Os eventos disparadores contemplam as concepções originais de evento focal. Esses eventos resumem-se a acontecimentos chocantes que acarretam em grandes crises que lançam assuntos anteriormente obscuros a um espaço proeminente na agenda governamental. Já os eventos desequilibrantes não apresentam grande dramaticidade, mas têm a capacidade de atrair a atenção de cidadãos em geral e de formuladores de políticas para determinado tema, de produzir mudanças nas concepções dominantes sobre determinada política e, por fim, de produzir mudanças nas políticas públicas.

Os eventos desequilibrantes recebem esse nome por produzirem desequilíbrios na balança de poder de uma rede temática de políticas públicas. A partir desse desequilíbrio, abre-se espaço para mudanças. Os eventos desequilibrantes podem ser acontecimentos naturais (como terremotos, inundações, etc.), decisões legislativas ou judiciárias, eventos políticos ou, até mesmo, a construção de um novo arcabouço de ideias sobre um setor de políticas públicas (WOOD, 2006).

A possibilidade de eventos menos chocantes serem também considerados eventos focais existe, uma vez que o impacto de um evento dessa natureza em um setor de políticas públicas não é direto. Para que um evento focal influencie uma política pública é preciso a mediação de atores engajados no setor, que utilizem os símbolos despertados pelo acontecimento em prol de suas concepções de problema e solução. A importação de um evento para a política é determinado pelo modo como se dá a construção de uma questão e de uma história causal a ele associada (KINGDON, 1995). Sendo assim, mesmo que um evento apresente menor dramaticidade, ele pode ser um evento focal, desde que seus símbolos sejam manipulados de modo a favorecer um argumento de determinado grupo político (WOOD, 2006).

### 3.2 MEGAEVENTOS ESPORTIVOS E POLÍTICAS URBANAS

Podemos definir megaeventos como grandes feiras, festivais, exposições, eventos culturais ou esportivos que são realizados regularmente ou em apenas uma única ocasião (HALL, 2006). A principal diferença entre um megaevento e eventos menores é a grande quantidade de recursos destinados a sua preparação e as heranças materiais e simbólicas deixadas após sua realização. Dentre esses eventos, destacam-se os de cunho esportivo, especialmente a Copa do Mundo de futebol e os Jogos Olímpicos. Horne e Manzenreiter definem megaeventos esportivos como:

Um evento cultural (comercial e esportivo) de larga escala, que tem um caráter dramático, apelo popular massificado e significância internacional. Duas características centrais dos megaeventos contemporâneos são, em primeiro lugar, que eles tendem a ter consequências significantes para a cidade, região ou nação-sede, e em segundo lugar, atraem considerável cobertura midiática (HORNE; MANZENREITER, 2006, p.2).

A atração de megaeventos esportivos vem sendo utilizada como estratégia de promoção do desenvolvimento econômico por muitos países. Essa estratégia está baseada na ampla cobertura midiática desses eventos (BURBANK; ANDRANOVICH; HEYING, 2002). A exposição na mídia é considerada pelas cidades-sedes como uma oportunidade para a construção e propagação de uma imagem atrativa da localidade para o turismo. Com um maior afluxo de turistas, diversos setores da economia seriam beneficiados. Entretanto, a grande audiência dos megaeventos atrairia não só turistas, mas também o interesse corporativo em patrocinar o evento e em investir na cidade (HALL, 2006).

O surgimento da estratégia de atração de megaeventos para impulsionar o crescimento econômico surge nos Estados Unidos, na década de 1980. Devido à globalização e a escassez de verbas federais para áreas urbanas estadunidenses, os governos locais adotaram um modelo de administração empreendedora para aumentar sua competitividade na chamada de concorrência interurbana. A concorrência interurbana consiste na disputa entre cidades por investimentos do capital internacional e a consequente submissão da gestão urbana à lógica do capitalismo (HARVEY, 2006). A administração empreendedora implica na gestão da cidade como uma empresa, buscando a eficiência. Ou seja, a cidade não é mais o espaço para disputas políticas de seus cidadãos, já que, para atingir a eficácia empresarial, sua gestão deve ser deixada nas mãos de um *businessman* com capacidade para promover um planejamento urbano eficiente (VAINER, 2002). Para vencer a concorrência interurbana, a cidade deve ser tratada como um produto à disposição do mercado internacional. Nesse sentido, cresce a importância do marketing urbano para que se construa e se venda uma imagem de cidade

segura e atrativa para investimentos. Os megaeventos ocupam papel relevante na efetivação desse marketing urbano.

É comum no discurso dos administradores públicos das localidades que sediam megaeventos a utilização do termo “legados” como forma de se referir aos benefícios proporcionados pela ocasião para o local-sede. Os “legados” são utilizados na construção das justificativas para os grandes investimentos públicos em obras de preparação para o recebimento de um megaevento. Normalmente, essas cidades se comprometem a construir equipamentos nos quais ocorrerão as disputas esportivas e a realizar diversas obras de infraestrutura urbana para serem consideradas aptas a receber um evento de tal magnitude. Através do discurso dos “legados”, argumenta-se que as obras de infraestrutura e o retorno financeiro trazido pela atração de turistas e investidores compensariam os investimentos públicos e constituíram benesses que seriam usufruídas por toda a população.

Desde os primeiros estudos sobre o tema dos megaeventos o uso da expressão “legado” é criticado. O termo é considerado vago e intangível pelos pesquisadores, o que torna sua utilização para a produção de conhecimento a respeito do tema bastante questionável (RITCHIE; AITKEN, 1984; RITCHIE; SMITH, 1991). Os primeiros pesquisadores que se dedicaram ao estudo dos megaeventos detinham-se na identificação e avaliação dos efeitos econômicos procedentes da realização dos megaeventos. Esses estudos foram pródigos em questionar a efetividade dos “legados”, problematizando a existência das benesses econômicas prometidas pelos agentes públicos e entidades organizadoras (BURBANK; ANDRANOVICH; HEYING, 2002). Todavia, apesar do mérito em relativizar as potencialidades econômicas dos megaeventos para as localidades-sede, a proliferação de estudos abordando os impactos econômicos deixou lacunas em relação aos demais efeitos proporcionados por esses acontecimentos. As dimensões políticas, urbanas e simbólicas, dentre outras, previamente ignoradas, têm sido resgatadas pelos trabalhos mais recentes a respeito do tema (NEWTON, 2009).

Enfatizando a dimensão simbólica dos megaeventos, Curi (2013) afirma que as consequências desses acontecimentos vão além de ganhos ou perdas econômicas. Megaeventos também são locais de afirmação de status e identidades. A partir desse pressuposto, o autor desenvolve a ideia de megaeventos esportivos como torneios de valor, que, de alguma forma culturalmente definida, afastam-se das rotinas da vida econômica (CURI, 2012; 2013). Os valores dominantes no cotidiano de uma sociedade estão em disputa nessas ocasiões especiais (APPADURAI, 2008).

Finalmente, o que está em pauta nestes torneios não é apenas o status, a posição, a fama ou a reputação dos atores, mas a disposição dos principais emblemas de valor da sociedade em questão. Enfim, embora tais torneios de valor ocorram em épocas e lugares especiais, suas formas e resultados sempre trazem consequências para as mais mundanas realidades de poder e valor na vida comum (APPADURAI, 2008, p. 37).

Sendo assim, Curi (2012) argumenta que as ocasiões de megaeventos são espaços para as disputas de definição de categorias. Disputa-se desde o que é modernidade ao modo correto que os torcedores devem se portar no estádio. O autor ainda afirma ser importante a incorporação do resultado dessas disputas na análise dos efeitos deixados por esses megaeventos.

Dentre as disputas simbólicas despertadas pelo sedimento de megaeventos, uma das mais acaloradas diz respeito à legitimidade do uso de dinheiro público para essas ocasiões. Megaeventos esportivos são promovidos por entidades privadas – como a FIFA e o COI – que visam lucro. Essas entidades se utilizam do apoio estatal para a preparação de seus eventos, o que, muitas vezes, envolve o financiamento de obras de infraestrutura urbana. A partir desse fato, inicia-se um debate sobre a pertinência dos gastos públicos para benefício de entidades privadas. Damo e Oliven (2013) afirmam que essa disputa se dá mais no plano da economia moral do que no plano do cálculo racional de custos e benefícios. De acordo com os autores, que analisam o caso brasileiro de preparação para a Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016, o montante empregado nas obras de preparação para essas competições não seria suficiente para alterar significativamente o panorama de áreas que possam ser consideradas mais prioritárias (como saúde e educação). Portanto, a questão em disputa nesse caso está nos parâmetros morais para o uso de dinheiro público (DAMO; OLIVEN, 2013). A disputa se resume à seguinte questão: é justo o uso de dinheiro público para a promoção de megaeventos esportivos? Os defensores dos megaeventos, recorrendo ao discurso dos legados, afirmam que o montante empregado constitui um investimento que será recompensado e trará benefício para a população em geral. Os opositores argumentam que os gastos públicos contemplam apenas os interesses de alguns entes privados e que os recursos limitados do Estado deveriam ser empregados em políticas mais importantes e abrangentes.

Todavia, conforme veremos a seguir, as disputas políticas e simbólicas despertadas por megaeventos não se resumem apenas ao uso de dinheiro público. As alterações no panorama urbano da cidade propiciadas por megaeventos esportivos iniciam disputas a respeito das concepções dominantes sobre a cidade e as políticas urbanas.

### 3.2.1 Megaeventos Esportivos e Remoções

As razões apresentadas para a utilização da estratégia de atração de megaeventos variam de acordo com as características de cada país. De acordo com Greene (2003), os países desenvolvidos lançam mão desse artifício com o objetivo de incrementar sua capacidade de competição no cenário globalizado e para revitalizar cidades que sofreram com o processo de reestruturação pós-industrial do capitalismo. Já os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos utilizam os megaeventos como meio de demonstrar capacidade administrativa, estabilidade política, maturidade legal e robustez econômica. A aceitação da candidatura de um país em desenvolvimento ou subdesenvolvido é encarada como uma aprovação da comunidade internacional ao seu sistema legal e político e coloca o país em posição de destaque no cenário internacional. Por conta disso, a escolha de Pequim como sede dos Jogos Olímpicos de 2008 foi alvo de grandes discussões, visto que a China é apontada como um país violador dos direitos humanos e, ao escolher esse país como sede, o Comitê Olímpico Internacional foi acusado de estar corroborando com essas práticas (NEWTON, 2009).

Para sediar um megaevento esportivo a cidade necessita construir equipamentos que se relacionam diretamente com a realização dos jogos e aprimorar sua estrutura de mobilidade urbana<sup>6</sup>. Essa necessidade é acentuada quando a localidade-sede apresenta precariedades na sua infraestrutura urbana, como é o caso da maioria dos países em desenvolvimento. Tendo isso em vista, pode-se afirmar que sediar um megaevento é uma oportunidade para realização de intervenções profundas que incrementem a infraestrutura urbana de uma cidade. Raeder (2010) elabora uma tipologia com quatro tipos de intervenções urbanas que são costumeiras na preparação para megaeventos. São elas: a construção de alojamentos para atletas, turistas e mídia; a melhoria das estruturas de transporte e mobilidade urbana; a construção de equipamentos esportivos que abriguem os jogos; e a remoção e reassentamento de famílias afetadas por obras para a realização do evento.

As intervenções relacionadas à moradia são usualmente realizadas pelo poder público com a justificativa de regularização fundiária e melhoria nas condições de vida das famílias afetadas. Hiller (2000) destaca outros aspectos relevantes desse processo. A execução das intervenções de grande magnitude demanda a remoção de grandes contingentes populacionais

---

<sup>6</sup> Essa “necessidade” é posta pelos órgãos promotores dos megaeventos esportivos. Neste trabalho, não pretendemos avaliar se, de fato, é preciso realizar intervenções urbanas desse escopo para o recebimento de megaeventos.

para que haja espaço para a realização das obras. Além disso, as propriedades próximas às obras serão valorizadas, o que acarreta em um processo de gentrificação, com a saída dos moradores que não tem capacidade financeira de se manter nas regiões em que o custo de vida e o valor da terra se elevam (HILLER, 2000).

A remoção e reassentamento de famílias atingidas por obras para um megaevento tem grandes relações com a utilização dos megaeventos como veículos para a construção de uma imagem atrativa de cidade (RAEDER, 2010). Muitas vezes, na construção da imagem de cidade que será veiculada para o mundo, famílias pobres são removidas de locais centrais, ocorrendo assim um processo de gentrificação em espaços valorizados pelo mercado imobiliário (HILLER, 2000). Utilizando-se a justificativa da regularização fundiária, são realizados deslocamentos com fins estéticos e com o objetivo de edificação de uma imagem de cidade limpa, na qual pobreza é tratada como obstáculo (RAEDER, 2010).

As remoções de pobres em processos de “embelezamento da cidade”, atualmente, são características de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Integrando políticas de modernização urbana, comunidades inteiras são removidas para regiões periféricas com o objetivo de remodelar partes mais valorizadas da cidade. Davis (2006) traça um paralelo entre o que acontece hoje nesses países e o processo que ocorreu em Paris durante os anos de 1860. Nessa época, o arquiteto Georges-Eugène Haussmann foi encarregado de modernizar a capital francesa. Para isso, um grande contingente populacional foi removido para abertura de amplas avenidas. Em ambos os casos, a justificativa da modernização urbana foi utilizada. O processo de “haussmanização” de países em desenvolvimento se acentua quando a atenção midiática é direcionada a eles. A visibilidade mundial que determinados acontecimentos proporcionam é utilizada, inclusive, como justificativa para realizar esse tipo de intervenção urbana, o que de outro modo seriam amplamente contestado (NEWTON, 2009).

O recebimento de um megaevento possibilita aos gestores públicos um cenário atípico para a formulação de políticas públicas. Políticas que, em um contexto normal, seriam rejeitadas pela opinião pública podem se concretizar com maior facilidade dado o pretexto do megaevento. São duas as principais justificativas utilizadas para que isso ocorra. A primeira é o apelo ao orgulho cívico. Ao ser exposta para o mundo todo, a imagem da localidade-sede está em jogo. Portanto, para que seja transmitida uma imagem positiva da localidade e, conseqüentemente, de seus moradores, os governantes e apoiadores do megaevento se utilizam do argumento do civismo e do orgulho local para que as resistências a determinadas políticas sejam diminuídas. Grupos que resistam às intervenções proposta podem ser rotulados de antipatrióticos ou contra o progresso da localidade (NEWTON, 2009). O

segundo aspecto mobilizado é a escassez de tempo para que a cidade esteja pronta dentro dos prazos estabelecidos pelo promotor do megaevento. Para o cumprimento desses prazos, os procedimentos normais de planejamento urbano são suspensos e mecanismos institucionais que garantem a participação da sociedade civil na formulação dessas políticas são ignorados (RITCHIE; HALL, 1999). O efeito dos megaeventos como catalisador no processo das políticas públicas, somado a leis especiais que subtraem direitos normalmente concedidos aos cidadãos, feitas especialmente para a ocasião, formam o que Vainer (2011) denomina de “cidade de exceção”.

A Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU divulgou um relatório no qual demonstra preocupação sobre a relação entre os megaeventos e o direito fundamental à moradia (ROLNIK, 2012). De acordo com o relatório, os benefícios propiciados pela realização de um megaevento não são distribuídos de maneira equitativa. Além disso, os efeitos negativos recaem majoritariamente sobre as populações mais pobres. O relatório aponta como consequências negativas da realização de megaeventos: as expulsões forçadas e demolições de moradias para abrir espaços para outras obras; os processos de eliminação da pobreza e de embelezamento das regiões centrais; a falta de diálogo ou consultas prévias das populações que serão removidas; a falta de indenizações adequadas aos removidos e a utilização da urgência dos prazos impostos para a aceleração dos processos.

Há diversos exemplos capazes de ilustrar as situações acima descritas. O caso da cidade de Valência, na Espanha, é emblemático no que concerne a utilização da estratégia de atração de megaeventos esportivos para revitalização da cidade. Os administradores de Valência estabeleceram que, por meio dos megaeventos, poderiam transformar a cidade em destino para o turismo de luxo (RENAU; TRUDELLE, 2011). Para tal, foram utilizados dois grandes eventos esportivos: a *America's Cup* de 2007 (torneio internacional de vela) e um Grande Prêmio de Fórmula 1. As principais intervenções urbanas concentraram-se na região portuária da cidade. O objetivo era revitalizar a área do porto, que sofria com a decadência das atividades comerciais que por ali passavam. As intervenções realizadas a partir do sedimento desses megaeventos já eram anteriormente planejadas pelos administradores públicos da cidade. Entretanto, os projetos falhavam por falta de apoio financeiro. A concretização desses projetos somente foi possível pelo aporte de recursos públicos liberados graças à realização dos eventos supracitados. Como consequência, a valorização das moradias próximas às intervenções urbanas foi muito grande, o que gerou um processo de gentrificação, com a expulsão das populações mais pobres que não podiam mais arcar com os custos de vida naquela região. Esses processos não ocorreram sem que houvesse contestação. Grupos de



resistência denunciavam que esses eventos não auxiliavam no combate dos problemas “reais” da cidade e que não existiam mecanismos de participação na formulação das intervenções urbanas, excluindo a população do processo de planejamento.

No caso da Copa do Mundo de 2010, realizada na África do Sul, podemos identificar as características destacadas por Greene (2002), ao referir-se às razões pelas quais países em desenvolvimento desejam sediar megaeventos. O governo sul-africano tinha como objetivo expor a imagem de pacificação do conflito racial decorrente do regime de *apartheid*. Além disso, afirmavam pretender utilizar o megaevento como estratégia para redução da pobreza no país. Todavia, conforme demonstrado no estudo de Newton (2009), o principal projeto de moradia decorrente da realização da Copa do Mundo no país favoreceu padrões de segregação. O *N2 Gateway Project*, considerado pelo governo como exemplo de política habitacional, consistiu na remoção em massa da população que vivia às margens da estrada que liga o aeroporto da Cidade do Cabo ao centro da cidade. A maioria dos habitantes daquele local era pobre e foi removida para a periferia da cidade, em assentamentos provisórios com condições precárias. No espaço em que ocupavam, foram construídos conjuntos habitacionais destinados à classe média. De acordo com Newton (2009), a localização dessa intervenção indica que esse projeto tinha como principal objetivo o embelezamento da entrada da cidade, visto que esse era o local pelo qual os turistas necessariamente transitariam para chegar do aeroporto ao estádio onde ocorreram os jogos.

Em relação à mudança de modelos normativos de cidade na preparação para o recebimento de um megaevento, é interessante observar o estudo de Mascarenhas e Borges (2008), que analisa essa mudança em um estudo da candidatura da cidade do Rio de Janeiro para os Jogos Olímpicos de 2004 em comparação com as intervenções realizadas para o recebimento dos Jogos Pan-americanos de 2007. A candidatura carioca para as Olimpíadas de 2004 estava baseada na experiência paradigmática dos Jogos Olímpicos de 1992 em Barcelona. O caso de Barcelona é considerado emblemático no que diz respeito à redefinição do panorama urbano e à projeção internacional de imagem da cidade através de um megaevento esportivo. A cidade de Barcelona também se utilizou da estratégia de atração de megaeventos para a concretização de um plano urbano previamente elaborado. Esse plano baseava-se na constituição de novas centralidades dentro da cidade. Sendo assim, ao formularem-se as intervenções urbanas para o recebimento das Olimpíadas de 1992, os gestores públicos se preocuparam com uma distribuição espacial de equipamentos esportivos e obras de infraestrutura para que se impedisse a concentração em apenas uma área da cidade.

Dessa forma, Barcelona conseguiu conjugar as exigências impostas para a realização das Olimpíadas e os objetivos da gestão urbana estabelecidos no plano diretor da cidade.

Para a candidatura do Rio de Janeiro para os Jogos Olímpicos de 2004, o prefeito da época César Maia contratou os mesmos profissionais que elaboraram o planejamento de Barcelona em 1992. O objetivo era reproduzir a revitalização da imagem da cidade, levando em consideração o equilíbrio na distribuição das intervenções urbanas. O projeto ainda previa a participação de setores da sociedade civil no planejamento urbano para o evento. Já para os Jogos Pan-americanos de 2007, notou-se uma clara mudança na postura do poder público, mesmo sem a alteração do grupo político que governava a cidade durante a candidatura para as Olimpíadas de 2004. As intervenções urbanas para o Pan 2007 foram marcadas pela concentração de investimentos na Barra da Tijuca (região nobre do município); pela construção de uma vila pan-americana que, posteriormente, foi transformada em habitações de luxo; e pela falta de transparência e exclusão da participação social na formulação das intervenções, principalmente nas remoções realizadas para o evento. Mascarenhas e Borges (2008) atribuíram essa mudança à formação de uma ampla coalizão de interesses composta pelo poder público, pelo Comitê Olímpico Brasileiro e por setores empresariais com interesses nas intervenções urbanas que seriam realizadas. A partir dessa coalizão, adotou-se um novo paradigma de planejamento urbano baseado no empreendedorismo urbano e no urbanismo de resultado, conferindo a determinados agentes econômicos centralidade na cena política urbana.

A constatação de Mascarenhas e Borges aponta para polarização de posições sobre a relação entre a questão habitacional e o sedimento de megaeventos no Brasil. Se de um lado temos os apoiadores dos megaeventos, que afirmam ser uma oportunidade de melhoria nas condições de moradia das pessoas pobres, de outro, encontram-se os opositores, que argumentam que os megaeventos reproduzem uma lógica excludente, que submete a cidade às vontades do mercado e viola os direitos dos cidadãos mais pobres.

### 3.3 MEGAEVENTOS ESPORTIVOS COMO EVENTOS FOCALIS

Nesta seção construiremos a ideia de que megaeventos esportivos possuem propriedade que possibilitam sua constituição como um evento focal. Para isso, utilizaremos os parâmetros apontados por Birkland (1997) em sua definição e compararemos com as características dos megaeventos esportivos encontradas na literatura sobre o tema. Além disso, argumentaremos que as particularidades do sedimento de um megaevento em um país

em desenvolvimento, como é o caso da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, aumentam as possibilidades do megaevento esportivo se tornar um evento focal. Ou seja, além de traçar um paralelo entre megaeventos esportivos e eventos focais, também nos ocuparemos em salientar as peculiaridades do caso da Copa do Mundo de 2014 no Brasil que favorecem que esse megaevento se constitua como um evento focal.

**A) O evento focal é repentino** - Os eventos focais ocorrem de repente, com pouco ou nenhum aviso. Habitualmente, eventos com essas características estão associados a picos de atenção por parte da opinião pública.

Normalmente, a definição das localidades-sedes dos principais megaeventos esportivos é feita por uma eleição entre os representantes das entidades organizadoras. As localidades interessadas em abrigar tais eventos apresentam um plano de intenções, no qual expõem o modo como pretendem se preparar para receber um evento dessa magnitude. Apesar da existência de uma candidatura prévia e de um plano de intenções, as localidades escolhidas para serem sedes de megaeventos passam a planejar concretamente as intervenções após o anúncio oficial da definição. É inviável, para as localidades candidatas, comprometer grandes parcelas de seus orçamentos em obras que antecipem uma provável escolha, com a existência da possibilidade de que essa escolha, e as imaginadas benesses consequentes, não ocorram. Portanto, o maior impacto dos megaeventos no campo das políticas públicas se dá apenas após essa definição. Até lá, predomina o clima de expectativa e de incerteza que impossibilitam processos de tomada de decisões concretas<sup>7</sup>. O momento que antecede a definição é marcado por promessas feitas pelos governantes que intencionam receber o megaevento. A transposição de intenções para o plano da realidade ocorre em um processo complexo, que envolve diversos atores com distintos interesses e concepções de políticas públicas. Por mais que haja um conjunto de intencionalidades que, geralmente, parte do Estado, a possibilidade e o modo de efetivação das intenções depende de um intrincado processo que se efetiva apenas após a decisão. Sendo assim, no que concerne à influência dos megaeventos no processo das políticas públicas, podemos afirmar que o sedimento de um megaevento esportivo tem caráter repentino.

---

<sup>7</sup> A grande disputa política que pode anteceder a eleição de uma localidade-sede de megaevento a da pertinência de sua candidatura. Algumas cidades realizaram referendos para consultar a população sobre o desejo de receber um evento dessa natureza. Por exemplo, a população de Viena rejeitou a candidatura da cidade para os Jogos Olímpicos de 2028 (HOMEWOOD, 2013). Do mesmo modo, os cidadãos de Munique rejeitaram a realização dos Jogos Olímpicos de inverno de 2022 (LANCEPRESS, 2013).

A definição do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016 seguiu esse padrão. A cidade passou por diversas etapas, nas quais apresentou seu plano de intenções e tentou convencer os membros do colégio eleitoral do COI de que era a cidade mais adequada para receber o evento. O Rio de Janeiro disputou o direito de receber as Olimpíadas de 2016 com Madri, Chicago e Tóquio. O anúncio final estava envolto em um clima de expectativa e apreensão, que foi seguido por comoção entre autoridades que estavam na sede do COI e do público em geral que acompanhava a decisão por um telão colocado na praia de Copacabana. No caso da Copa do Mundo de 2014, todavia, a escolha do Brasil como país-sede não seguiu esse ritual. Devido ao sistema de rodízio de continentes para a definição de sedes da Copa do Mundo, sabia-se que um país da América do Sul receberia a edição de 2014 da competição. A única candidatura efetivamente lançada foi a brasileira. Portanto, o anúncio da FIFA apenas cumpriu a formalidade de anunciar o que havia sido definido em negociações de bastidores e que já era sabido pelo público<sup>8</sup>.

Apesar do anúncio da FIFA apenas ter formalizado a escolha do Brasil como país-sede da Copa do Mundo de 2014, esse momento foi importante, pois marcou o início de uma competição interna entre as cidades que desejavam receber os jogos. Nota-se que os municípios – com exceção do Rio de Janeiro, que planejava ser sede das Olimpíadas de 2016 - adotaram uma postura reativa à janela de oportunidade aberta após a definição do Brasil como país-sede, sem que houvesse protagonismo das cidades para a concretização dessa escolha. O planejamento de boa parte das intervenções urbanas consideradas necessárias para o recebimento do megaevento é iniciado após a definição de que o país sediaria o torneio. Ou seja, a necessidade de intervenções urbanas que preparem a cidade para o megaevento surge de maneira súbita no cenário das políticas públicas desses municípios a partir da definição do Brasil como país-sede. Portanto, mesmo que a definição do Brasil não tenha tido o caráter repentino de um evento focal, o anúncio marcou o início de uma intensa e repentina disputa municipal para determinar quais cidades seriam sedes da Copa do Mundo de 2014. Sendo assim, do ponto de vista da municipalidade, percebe-se que o caráter repentino do megaevento está mantido.

***B) O evento focal é incomum*** – Os eventos focais são raros. Por essa razão, suas consequências são imprevisíveis e não planejadas.

---

<sup>8</sup> Para maiores informações sobre os rituais de definição do Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014 e do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016 ver Damo e Oliven (2013).

Os principais megaeventos esportivos são raros por sua própria periodicidade. Tanto Jogos Olímpicos como Copas do Mundo ocorrem a cada quatro anos. A maioria desses eventos se concentra em países desenvolvidos, principalmente nos países da Europa ocidental e nos Estados Unidos. Nunca houve uma Olimpíada sediada na América Latina. A última Copa do Mundo que ocorreu em solo latino-americano foi no México, em 1986. No continente sul-americano, a último país-sede de Copa do Mundo foi a Argentina, em 1978. A única Copa do Mundo sediada pelo Brasil ocorreu em 1950. Portanto, o caráter incomum de um megaevento esportivo é acentuado em países em desenvolvimento como o Brasil.

No caso de Porto Alegre, o sedimento de megaeventos é ainda mais raro. Na Copa do Mundo de 1950, Porto Alegre recebeu dois jogos que foram realizados no Estádio dos Eucaliptos. Naquela época, o recebimento de um mundial de futebol não impactava de maneira tão profunda as políticas urbanas de uma cidade-sede, uma vez que não detinha a mesma capacidade de atração de turistas e de atenção midiática que detém nos dias de hoje. Outro grande evento esportivo de caráter global que teve como sede a cidade foram os Jogos Mundiais Universitário de 1963 – competição que reuniu os principais esportistas universitários do mundo. Após essa data, a cidade não recebeu nenhum evento esportivo desse mesmo porte.

Tendo em vista a inexistência do hábito em abrigar eventos dessa magnitude e a carência da expertise em realizar intervenções urbanas de grande porte em um prazo exíguo, as consequências dos megaeventos esportivos nas cidades brasileiras são consideradas incertas. Se por um lado há um grande otimismo na promoção da imagem da cidade perante o resto do mundo e na atração de turistas, por outro existe o temor de que a cidade não esteja pronta e seja protagonista de um “vexame” perante plateia mundial. Conforme veremos no terceiro item, esse aspecto é bastante importante para compreendermos a influência do megaevento na formulação de políticas.

***C) O evento focal é danoso ou traz a possibilidade de danos futuros*** – O evento focal pode destacar dois tipos de ameaça: o dano concretizado no momento da sua ocorrência ou a possibilidade de dano futuro.

Os danos potenciais que podem advir do recebimento de megaeventos esportivos são fundamentais para a compreensão das suas consequências para o processo das políticas públicas. No cerne da atração de megaeventos por gestores públicos para suas cidades, está a ideia de que, a partir deles, seria possível obter vantagens permanentes para as localidades-sedes. Essas vantagens, ou “legados”, e são muito utilizadas para justificar os altos custos que

o sedimento de um megaevento esportivo traz para os cofres públicos. Os principais “legados” apontados tanto por gestores públicos como pelas entidades que promovem os megaeventos são: obras destinadas a melhoria da infraestrutura urbana das cidades que permanecerão para serem usufruídas pela população; vantagens econômicas trazidas por turistas que pretendem assistir a competição e que movimentarão a economia local; e o aproveitamento da grande audiência global proporcionada por esse tipo de evento para a divulgação de uma imagem atrativa de cidade tanto para turistas como para investidores que possam trazer benefício em longo prazo, após a realização do torneio.

Os potenciais danos oriundos do recebimento de megaeventos estão diretamente vinculados a possíveis frustrações na concretização dos “legados”. A principal fonte da possível frustração seria o não cumprimento dos prazos para o término das obras planejadas. A data de início do torneio impõe rigidez no cronograma das obras, uma vez que o prazo limite para conclusão das intervenções não pode ultrapassar a data de realização da competição. Os gestores argumentam que a possibilidade de não conclusão das obras previstas poria em risco os impactos positivos que o megaevento traria para localidade. Por exemplo, caso as obras de mobilidade não estejam prontas, as dificuldades no trânsito auxiliariam na construção de uma imagem negativa da localidade-sede, que seria propagada pelos meios de comunicação que cobrirão o evento. Em casos extremos, atrasos de grandes proporções poderiam acarretar na transferência do megaevento para outra localidade. Essas ameaças pairam sobre as sedes dos megaeventos, especialmente em países em desenvolvimento, cuja infraestrutura urbana necessita de intervenções de maior escopo.

Os danos ou potenciais danos de um megaevento esportivo também aproxima esse tipo de acontecimento ao conceito de eventos focais. Para compreendermos a peculiaridade das consequências dos megaeventos esportivos, em comparação aos demais eventos focais, é fundamental ter em consideração o modo como é construída essa ameaça e a quais grupos essa ameaça favorece.

***D) Os danos se concentram em uma localidade geográfica ou comunidade de interesse específica*** – Os eventos focais afetam a um grande número de pessoas. Essas pessoas podem estar numa mesma área geográfica ou podem integrar um mesmo grupo que compartilha interesses que são afetados pelo evento focal.

O sentimento comunitário e patriótico dos moradores da cidade tende a ser mobilizado por gestores públicos que visam concluir as obras dentro dos prazos que favoreçam a realização do evento. Diante da possibilidade de atraso nas intervenções urbanas, um possível

“vexame” para a comunidade que se comprometeu a estar pronta para receber a competição, além dos prejuízos materiais, está presente nos argumentos mobilizado por aqueles que se preocupam com a conclusão das obras de acordo com o cronograma planejado. Portanto, conforme essa visão, é primordial que o andamento das obras obedeça aos prazos planejados, para que não se corra o risco do orgulho comunitário ser ferido diante de uma plateia global. Nesse aspecto, cabe salientar novamente a manipulação dos símbolos despertados pelos megaeventos por grupos envolvidos na disputa política.

***E) A existência do evento é conhecido pelos policy makers e pelo público simultaneamente***

– O evento focal é conhecido pela elite política e pela população virtualmente ao mesmo tempo.

Conforme dito anteriormente, apesar da existência de uma candidatura prévia das localidades, a confirmação oficial da definição da sede é feita em um anúncio público, no qual governantes e o público em geral recebem a informação de maneira simultânea. Nesse caso, a característica da virtual simultaneidade também é encontrada nos megaeventos esportivos em geral. É evidente que existe a possibilidade de que a elite política obtenha informações de bastidores que indiquem tendências a respeito da definição das localidades-sedes antes dos rituais de eleição. Entretanto, a confirmação da tendência só ocorre após o anúncio oficial e, mesmo que as elites políticas obtenham a informação antes do público geral, a curta diferença de tempo entre a tomada de conhecimento desses dois grupos de atores não permite que nenhum deles obtenha grandes vantagens na arena política em decorrência desse fator.

No caso da escolha do Brasil para a Copa do Mundo de 2014, as negociações de bastidores e a definição prévia foram muito maiores devido ao rodízio de continentes-sede. Dessa forma, os governantes do país já estavam cientes dessa definição muito antes do restante da população. Portanto, essa característica não está presente no recebimento da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. Essa particularidade no caso brasileiro e a Copa do Mundo de 2014 ameniza o potencial focal desse megaevento. Todavia, isso não descaracteriza a Copa do Mundo de 2014 como um evento focal, uma vez que os demais aspectos aproximam o megaevento da definição de evento focal.

Conforme afirma Brikland (1997), o mais importante para que um evento torne-se focal não são suas propriedades, mas o modo como essas propriedades são manejadas pelos atores engajados em influenciar as políticas formuladas sob influência do evento. Nessa seção, concluímos que a Copa do Mundo de 2014 reúne propriedades suficientes para que se constitua como um evento focal. Nos próximos capítulos, utilizaremos o estudo de caso da

duplicação da Av. Tronco em Porto Alegre para analisarmos de que maneira os atores envolvidos no processo de formulação de intervenções urbanas para a Copa do Mundo de 2014 utilizaram essas propriedades em prol de seus propósitos.



## **4 A COPA DO MUNDO DE 2014 NAS TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS E PORTOALEGRENSES**

Neste capítulo, analisaremos a inserção da Copa do Mundo de 2014 no momento atual da política habitacional brasileira e do município de Porto Alegre. Para isso, examinaremos a atuação do Estado brasileiro na provisão de habitação para a população de baixa renda durante a história da política urbana do Brasil. O exame dessa trajetória nos permite compreender as rupturas e continuidades que compõem o panorama atual da política habitacional no Brasil. Argumentamos que as políticas habitacionais no contexto da Copa do Mundo de 2014 estão ancoradas na lógica novo-desenvolvimentista que orienta o Programa Minha Casa Minha Vida, principal política habitacional do governo brasileiro nos últimos seis anos.

A análise da trajetória das políticas habitacionais em Porto Alegre também se faz necessária para que tenhamos a compreensão global do cenário no qual são executadas as intervenções de remoção e reassentamento de famílias em função de obras de preparação para a Copa do Mundo de 2014. Em especial, enfatizaremos a importância da experiência pós-redemocratização, com auge na década de 1990, que implementou uma política habitacional inovadora, baseada no ideário da reforma urbana e que primava pela participação de seus beneficiários. Nesse período, fortaleceram-se atores que compartilhavam essa visão e que atuavam nos processos participativos. Posteriormente, argumentamos que a política habitacional portoalegrense atual representa uma ruptura com a experiência da década de 1990. Em decorrência disso, os atores que se associavam com o modelo anterior constituem a base da oposição à atual concepção. Esse aspecto é fundamental para compreendermos como se constituem os atores engajados no processo de formulação das políticas habitacionais no contexto da Copa do Mundo em Porto Alegre.

O objetivo principal deste capítulo é explicitar a consonância entre os modelos de política habitacional que preponderam no Brasil e em Porto Alegre e estratégia de atração de megaeventos esportivos como instrumento de transformação urbana.

### **4.1 A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS**

As primeiras ações do Estado brasileiro na área de habitação têm início no final do século XIX e estão amplamente relacionadas com o sanitarismo. Nos aglomerados urbanos da

época, era comum que as populações pobres vivessem em casas coletivas com acomodações precárias, conhecidas como cortiços. Os cortiços normalmente estavam associados a condições de higiene inadequadas e à propagação de doenças e, por essa razão, eram combatidas pelos defensores do ideário sanitarista. Durante esse período, os cortiços eram considerados um entrave à modernidade das cidades pelos agentes públicos, que iniciaram uma tentativa de higienização através de remoção de seus habitantes (AZEVEDO, 1988). Essas remoções ocorriam sem que houvesse preocupação com o destino dos removidos, que não contavam com qualquer apoio estatal para o reassentamento. A maioria dos removidos encontrava como opção a autoconstrução de moradias na periferia das cidades. Ou seja, a primeira ação estatal relacionada à habitação favorece padrões de segregação espacial das populações mais pobres. Esse processo pode ser apontado como o ponto de partida da formação das favelas brasileiras (SILVA, 2009).

Com o início da industrialização no país, inicia-se um processo de densificação populacional dos espaços urbanos em decorrência da migração campo-cidade. Como as políticas estatais se restringiam a medidas sanitaristas, até a década de 1910, as ações que visavam dar vazão a crescente demanda habitacional impulsionada por esse cenário são deixadas a cargo da iniciativa privada. Por iniciativa dos industriários, são construídas vilas operárias destinadas aos trabalhadores das indústrias e suas famílias (SILVA, 2009). Quem estivesse excluído, buscava residência em cortiços (em constante ameaça) ou na autoconstrução periférica.

Esse panorama começa ser alterado em 1923, com a criação das Caixas de Aposentaria e Pensão (CAPs), que estavam autorizadas a financiar moradias. Na década de 1930, com o governo de Getúlio Vargas, as CAPs são transformadas em Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e se consolidam como os principais agentes na produção de habitações destinadas aos setores populacionais de baixa renda. A política habitacional é utilizada como instrumento de legitimação do novo governo junto às camadas mais pobres da população (AZEVEDO, 1988). Da mesma forma que com as demais políticas sociais desse período, o acesso às políticas habitacionais varguistas estava condicionado à contribuição previdenciária. Portanto, essa política está integrada na promoção do que Santos (1979) denomina cidadania regulada. O acesso a serviços e bens públicos está condicionado à ocupação de profissões definidas e reconhecidas por lei.

A política habitacional do primeiro governo varguista funcionava da seguinte maneira: os IAPs financiavam a construção de habitações. Boa parte dessas habitações era destinada a aluguel. Com o recurso dos aluguéis os institutos remuneravam seus fundos. Apesar da

construção via IAPs ter sido a primeira ação sistemática nacional na construção de moradia para a população de baixa renda, o modelo da cidadania regulada fez com que a implementação da política fosse fragmentada e insuficiente (AZEVEDO, 1988). Através dos IAPs, eram atendidos apenas trabalhadores urbanos formais, o que excetua trabalhadores autônomos e domésticos. Ou seja, a população mais pobre, que não estava formalizada, era excluída. Sendo assim, apenas uma pequena parcela da demanda habitacional da época foi atendida. Concomitantemente, a acentuação da industrialização acelerou o processo de migração campo-cidade e, somada à incapacidade da política habitacional contemplar um significativo setor da população brasileira, resultou no aumento das favelas e da insuficiência da infraestrutura urbana.

Com o fim do Estado Novo, em 1946, é criada a Fundação Casa Povo, a primeira instituição nacional voltada para a construção de habitações populares. Essa fundação rompia com as amarradas da cidadania regulada em seu desenho institucional, pois incluía os setores relegados pela política habitacional varguista (AZEVEDO, 1988). A Fundação Casa Popular também rompe com o padrão anterior de produção de moradias para aluguel. A partir desse momento, a propriedade privada é adotada como alvo de produção das políticas habitacionais. A casa própria é objetivo a ser atingido. O ideal da casa própria passa a permear tanto as políticas que sucedem a Fundação Casa Popular, como as reivindicações dos movimentos sociais que se dedicam a questão urbana (SILVA, 2009).

A Fundação Casa Popular foi criada com o objetivo de se consolidar como uma instituição autônoma, dotada de recursos próprios que garantiriam sua saúde financeira e a sua capacidade de produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda. A Fundação atuaria no fornecimento de subsídios e no financiamento de moradias com juros baixos e com longos prazos de pagamento. Na prática, a Fundação sempre dependeu de repasses federais que variavam de acordo com as possibilidades e preferências de cada governo. A ausência de autonomia financeira impossibilitou o bom rendimento da instituição. Quantitativamente, a produção de habitações (18 mil) pode ser considerada insignificante perante a demanda no país (AZEVEDO, 1988). Além disso, práticas clientelistas na seleção dos beneficiários fizeram com que os setores médios da população usufríssem mais dos serviços da Fundação do que a população de baixa renda (SILVA, 2009).

Com início da Ditadura Militar em 1964, a Fundação Casa Popular foi fechada sob a alegação de estava irremediavelmente ligado às práticas clientelistas do populismo. Além disso, a concepção de política habitacional do governo militar rejeitava a prática de subsídios públicos para produção de habitações populares. Em substituição a Fundação Casa Popular, o

é criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), uma tentativa de suprir a carência de habitação através de um modelo empresarial. A adoção de um banco como principal agente da política se deve a busca de uma racionalidade empresarial que reduzisse o ônus ao erário nacional (AZEVEDO, 1988).

Buscando impulsionar o crescimento econômico a partir da construção civil e do mercado imobiliário, o BNH adotou um modelo de financiamento público da produção privada (ROLNIK; KLINK, 2011). Se por um lado, o governo pretendia, com a política habitacional, estruturar o mercado de construção civil, dinamizando a economia no setor, por outro, procurava angariar apoio dos setores urbanos populares, que anteriormente sustentavam o regime populista (BONDUKI, 2006). Sendo assim, a política habitacional desse período expressamente tinha o objetivo atender prioritariamente a população mais pobre.

Para não repetir a falha de insuficiência financeira da Fundação Casa Popular, o governo militar criou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que consistia em mecanismos de obtenção de recursos para a implementação da política por parte do BNH. Os recursos do SFH advinham do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE). Essas duas fontes de recursos são utilizadas até hoje no financiamento de imóveis (SILVA, 2009). A opção por um modelo de banco associado a fontes próprias de recursos garantiu fôlego financeiro à política habitacional militar. Contudo, essa opção inviabilizou o cumprimento da meta social de construção de habitação prioritariamente para a população de baixa renda (AZEVEDO, 1988).

Com a consolidação da política, a sua implementação passa a ser realizada por agências públicas e privadas, tendo o BNH função normativa e de supervisão. Além disso, aos poucos, o BNH foi incorporando novas funções e expandindo sua atuação para outras áreas da política urbana, como saneamento e transporte público. O acesso a moradias populares ocorria através das Companhias de Habitação (COHABs), empresas de controle estadual ou municipal com o objetivo de promoção pública desse tipo de moradia (IPEA, 2010). As COHABs atuavam na busca de redução de custos para a construção de moradias populares. Para isso, forneciam subsídios, padronizavam os projetos arquitetônicos e buscavam terrenos mais baratos para suas construções.

A atuação das COHABs na produção de habitações destinadas a população de baixa renda começou a diminuir durante o começo da década de 1970. A lógica empresarial do BNH exigia o retorno do capital investido. A crise econômica no início dos anos de 1970 foi combatida pelo regime militar através de uma política de arrocho salarial, o que acarretou no aumento da inadimplência dos setores mais pobres junto ao BNH. Perante esse quadro, o

BNH redirecionou seus investimentos aos setores médios da população, deixando de lado a população de baixa renda. Em 1975, o BNH ainda tentou lançar um programa de apoio à autoconstrução, porém o programa teve baixo desempenho (SILVA, 2009).

Em suma, a política habitacional seguia duas das principais diretrizes do regime militar: centralização e tecnocracia. O BNH centralizava todas as ações. O modelo para construção das moradias estava sempre vinculado ao mercado da construção civil. A associação com os interesses das construtoras resultou na exclusão das populações com menor renda que, por estarem nas situações mais precárias, eram as que mais necessitavam da política. A alternativa vislumbrada por essa parcela da população era, novamente, a autoconstrução e a ocupação de terrenos ociosos. Por não terem recursos técnicos e financeiros, as habitações autoconstruídas não tinham condições mínimas de infraestrutura. Portanto, a opção por um modelo que privilegiava exclusivamente a construções pela via do mercado foi responsável por um quadro de precariedade e de irregularidade das habitações para população de baixa renda (IPEA, 2010).

Outra característica da política habitacional do BNH é a periferização de habitações populares. Quando as populações de baixa renda conseguiam ser contempladas por políticas habitacionais, normalmente eram deslocadas para grandes conjuntos habitacionais produzidos pelas COHABs, com pouca infraestrutura, alocados na periferia das cidades. Como estavam localizadas distante dos locais de trabalho e estudo, as COHABs obrigavam o deslocamento diário de um grande contingente populacional para o centro das cidades. Rolnik e Klink (2011) identificam esse aspecto como preponderante na constituição do problema de mobilidade urbana vivido atualmente nas grandes cidades.

Apesar do grande número de construções impulsionadas pelo BNH, o padrão excludente das políticas e o acelerado processo de urbanização brasileiro fizeram com que a política habitacional dos militares fosse insuficiente para solução da crise habitacional no Brasil. Nas décadas de 1970 e 1980, junto com o crescimento da mobilização para a redemocratização no Brasil, surgem movimentos críticos a postura do regime militar perante a questão habitacional. Dentre as reivindicações desses movimentos, estavam a regularização fundiária sem ônus ao morador; o reconhecimento de formas alternativas de urbanização; a adoção do mutirão; a necessidade do provimento de infraestrutura urbana para os loteamentos populares; o condicionamento da propriedade ao cumprimento de sua função social; a repressão ao abuso do poder econômico no mercado imobiliário; o controle do uso do solo para evitar a ociosidade de terrenos e a especulação imobiliária (BONDUKI, 2006).

O fim da ditadura militar marca o encerramento dessa etapa da política habitacional brasileira. O BNH foi fechado em 1986, durante o governo Sarney. Azevedo (1988) caracteriza como abrupto o modo de encerramento do BNH, em um momento em que se discutiam formas de sua reestruturação. Após o fim do BNH, ao invés de reformularem uma nova política habitacional, ela foi esvaziada no âmbito federal. Entre a extinção do BNH, em 1986, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, pouco é feito para que se preencha o vazio deixado pela instituição. No interregno, o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, o que evidencia a pouca prioridade dada, pelo governo federal, à questão habitacional nesse período (IPEA, 2010). Temos como exceção algumas iniciativas pontuais para construção de habitações de interesse popular no final da década de 1990.

Se de ponto de vista das políticas nacionais de habitação os primeiros anos pós-democratização foram pouco produtivas, pelo viés normativo, as transformações foram profundas. Através da mobilização dos movimentos sociais vinculados à questão urbana, foi incluído um capítulo a respeito da política urbana na Constituição Federal de 1988. Nele, estão presentes questões como a função social da propriedade urbana e a gestão descentralizada e democrática das cidades. A inclusão desse capítulo representou a consolidação das propostas dos movimentos urbanos que, durante a década de 1980, organizaram-se em entidades nacionais como a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM) (SILVA, 2009). Essas organizações se uniram a acadêmicos, ONGs e outros atores, que compartilhavam o entendimento de que os princípios de justiça social e de democratização da gestão deveriam orientar a política urbana do país, para a formação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Essa organização deu origem ao Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que capitaneou a inserção do capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2009).

Outra alteração normativa relevante que ocorreu no período foi a elaboração do Estatuto da Cidade. Proposto em 1990 e promulgado em 2001, o Estatuto reforça os princípios apregoados pelo FNRU. IPEA (2010, p. 376) resume o ideário nele presente em três pontos:

- Acesso à cidade: universalização do acesso a equipamentos, serviços, infraestruturas urbanas e ambiente saudável, assegurando a vida com dignidade, qualidade e diversidade cultural e política.

- Gestão da cidade: de maneira democrática, sendo o planejamento, a produção e a governança passíveis de controle e participação social, por meio de conselhos, audiências, plebiscitos, referendos e vetos encaminhados ao Legislativo.
- Função social da cidade: uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano, ou seja, tendo o interesse coletivo prevalência sobre interesses particulares, sobretudo em relação à propriedade da terra.

Os valores gestados nesse período são fundamentais para compreendermos o ponto de partida da nova fase da política habitacional brasileira, inaugurada no primeiro ano do governo Lula em 2003. São eles que orientam a constituição do Ministério das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

#### 4.2 O MODELO NOVO-DESENVOLVIMENTISTA E A ATUAL FASE DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

A criação do Ministério das Cidades e o aumento substancial de recursos destinados à área simbolizam o novo momento da política habitacional brasileira. O Ministério das Cidades foi criado em 2003 com o objetivo de implementar o Estatuto das Cidades e de elaborar de maneira participativa um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano. A atuação do Ministério se orientava pelas diretrizes da reforma urbana (BONDUKI, 2006). Ideais como participação, controle social e descentralização eram referências para a atuação do governo federal no período (IPEA, 2011).

O primeiro programa destinado exclusivamente à produção de habitações de interesse social nesse período foi o Crédito Solidário. Essa política incentivava a construção de moradias por cooperativas habitacionais. Elaborado em 2004, o Crédito Solidário abarcava um conjunto diverso de modalidades de intervenção. Estava previsto no desenho institucional do programa o financiamento para aquisição de terreno e construção; construção em terreno próprio ou de terceiros; conclusão, ampliação ou reforma da unidade habitacional; aquisição de unidade nova e de imóveis para reabilitação urbana, adequando-o ao uso habitacional. Apesar da intensa procura das cooperativas habitacionais após o lançamento do programa, o Crédito Habitacional não obteve o desempenho esperado na produção de moradias, o que pode ser atribuído à falta de sustentação financeira da política e à dificuldade das entidades habitacionais em elaborar projetos que atendessem os requisitos do programa (IPEA, 2011).

Em 2005, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que centralizou as ações do governo federal para provisão de moradia para os setores mais

pobres da população<sup>9</sup>. O SNHIS tem como objetivo a reversão de processos históricos que vinham marcando as políticas habitacionais destinadas a esse público - em especial, a produção de unidades para equacionar o déficit habitacional junto a esse setor da população e a regularização fundiária de assentamentos irregulares. O suporte financeiro para o SNHIS é dado pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (IPEA, 2011).

O desenho institucional do SNHIS visava incentivar a gestão descentralizada dos recursos destinados à política habitacional. Os municípios seriam os entes federativos que executariam a política com recursos do FNHIS, repassados pelo governo federal. Entretanto, para que o município integrasse o SNHIS e estivesse apto a receber esses recursos, era exigido que ele apresentasse alguns instrumentos institucionais. Dentre esses instrumentos, estavam a existência de conselho e fundo municipal de habitação de interesse social e a de um plano local de habitação de interesse social, no qual estariam definidas as prioridades do município para essa questão. A exigência desses instrumentos de gestão tinha como objetivo garantir que a definição de prioridades ocorresse no âmbito local e com participação social (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011).

O direcionamento ideológico do Ministério das Cidades começou a se alterar ainda no ano de 2005, com a substituição de Olívio Dutra (PT) por Márcio Fortes de Almeida (PP). Essa substituição indicou um afastamento do Ministério das Cidades do ideário do FNUR. Conforme veremos a seguir, quando prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra comandou uma experiência de política habitacional inovadora e ideologicamente próxima às diretrizes do FNUR. A retirada de uma figura política identificada com o Fórum e a indicação de um ministro do Partido Progressista foi considerada por muitos como retrocesso, uma vez que o partido tem pouca ligação com os movimentos urbanos e com ideário que, até então, norteara a atuação do Ministério (BONDUKI, 2006).

Apesar de troca de comando em 2005 indicar um princípio de redirecionamento da concepção de política urbana do Ministério das Cidades, o SNHIS foi a política dominante no que concerne a produção de moradias para a população de baixa renda até o ano de 2007, quando foi criado o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAC, nas diversas áreas a que se direciona, envolve um conjunto de investimentos do governo federal em ações que estimulem o crescimento econômico do país. O advento do PAC altera o foco do SNHIS. Ao invés de concentrar os recursos do FNHIS na produção de moradias de interesse social, o SNHIS passa a atuar de maneira complementar ao PAC Urbanização de Favelas,

---

<sup>9</sup> Nesse período, é dada ênfase a programas com o público alvo com renda de zero a três salários mínimos.



principalmente promovendo ações de melhorias de assentamentos precários. O processo de redirecionamento do SNHIS é sensivelmente acentuado com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009. A partir da constituição do PMCMV, o Conselho Gestor do FNHIS alterou a destinação dos recursos do Fundo, concentrando investimentos na urbanização de assentamentos precários, uma vez que o PMCMV se tornou a política pública com a incumbência de concentrar a provisão de habitações (IPEA, 2011).

A retirada da responsabilidade do SNHIS na provisão de habitações de interesse social intensifica a separação da política habitacional do governo Lula e o ideário da reforma urbana. O PMCMV não apresenta o mesmo conjunto de pré-requisitos que garantiam a gestão descentralizada e a participação social como ocorria no SNHIS. O PMCMV surgiu em 2009, inserido em um conjunto de medidas de caráter keynesiano do governo federal para combater o desgaste econômico da crise de 2008. A estratégia governamental estava em manter o investimento público e incentivar os setores da economia que pudessem ser mais atingidos pela recessão. No campo da habitação, os objetivos do PMCMV eram o reaquecimento da construção civil e do setor imobiliário. Nesse sentido, a política atual guarda semelhança com a desenvolvida no regime militar, que também objetivava alavancar o crescimento econômico através da construção civil incentivada pelo governo e da ampliação de ofertas de trabalho no setor (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011). Outra semelhança do PMCMV com a política habitacional desenvolvida pelo BNH está no financiamento público de construções realizadas pela iniciativa privada.

O PMCMV tem como objetivo o financiamento de construções de habitações destinadas a famílias com renda mensal de até dez salários mínimos. De acordo com a lei que regulamenta o Programa, o governo pode subvencionar construções destinadas a famílias com renda de até seis salários mínimos. Entretanto, a prioridade dessas subvenções deve ser as habitações cujo público alvo são famílias com renda de zero a três salários mínimos. Para esse público, o pagamento mensal do financiamento das habitações não pode ultrapassar 10% da renda mensal da família e não pode se estender por mais de dez anos. O restante será pago por subvenções governamentais. Dessa forma, apesar do afastamento das concepções que orientaram a primeira fase da política habitacional do governo Lula, a prioridade segue sendo a equação do histórico déficit habitacional nos setores mais pobres da população brasileira, que nunca foi massivamente contemplada por uma política nacional anterior.

O PMCMV se divide em duas formas de produção. Uma, que concentra a maioria dos recursos, é a contratação de empreendimentos propostos por entes privados. Nessa forma de produção, a relação se dá diretamente entre a Caixa Econômica Federal (instituição

responsável pela contratação das obras) e a empresa que pretende construir as unidades habitacionais. Estados e municípios podem participar através do cadastramento de demanda, da doação de terrenos e da desoneração tributária. A segunda modalidade de produção é o Minha Casa Minha Vida – Entidades. Nessa forma de construção, ao invés de se estabelecer o contrato com uma empresa, a obra é contratada junto a uma entidade organizadora que tem a responsabilidade de reunir e organizar as famílias para o desenvolvimento de cada etapa da proposta de intervenção habitacional, apresentar um projeto para a Caixa e assumir a responsabilidade por sua execução caso ele seja aprovado. O PMCMV – Entidades se assemelha com o Programa Crédito Solidário. Portanto, essa forma de construção prevista no PMCMV apresenta alguma relação com a primeira fase da política habitacional do governo Lula. Todavia, apesar de o governo federal abrir a possibilidade para esse tipo de ação, o montante de verba destinado para essa modalidade do PMCMV é muito inferior se comparado ao destinado à produção empresarial.

O IPEA (2011), analisando o panorama atual das políticas de habitação de interesse social, identifica duas evidências do afastamento do PMCMV do SNHIS. A primeira é a ausência da necessidade de respeito às prioridades elencadas nos Planos Locais de Habitação Social, instrumento que garantia a gestão descentralizada e participativa no SNHIS. A segunda é a composição do Comitê de Acompanhamento do PMCMV, apenas com membros do poder executivo federal. Já o conselho gestor do FNHIS, é composto por movimentos sociais, ONGs, profissionais e acadêmicos da área, além dos órgãos governamentais.

Além de ser criticado por adotar uma forma de gestão mais tecnocrática e centralizada, o PMCMV também recebe críticas por não combater a segregação espacial das populações mais pobres, que são colocadas nas periferias das cidades, onde o preço do solo é mais barato, o que diminui o custo da unidade habitacional. Os críticos argumentam que o programa é uma política habitacional baseada apenas na garantia de uma moradia, que desconsidera o acesso a serviços públicos básicos, aprofundando as desigualdades sociais no país. A política habitacional do governo federal acaba redirecionando famílias pobres para locais periféricos, sem infraestrutura, gerando processos de segregação espacial (CARDOSO; ARAGÃO; ARAUJO, 2011). Contudo, se por um lado elementos importantes da agenda de reforma urbana foram deixados de lado, de outro o atendimento das populações com renda mensal de zero a três salários mínimos é predominante no programa.

A explicação do divórcio entre as políticas habitacionais do governo Lula e o ideário da reforma urbana pode estar na consolidação de um modelo novo-desenvolvimentista orientando o núcleo central do governo federal (DRAIBE; RIESCO, 2009, 2011). Nesse

modelo, as políticas sociais - dentre essas, as políticas habitacionais de interesse social – possuem papel central. Em virtude disso, o foco das políticas habitacionais é alterado do direito à cidade para a inclusão social pela via do consumo e o aquecimento da economia através do setor imobiliário e da construção civil.

O debate sobre novo-desenvolvimentismo é muito recente. Ainda é controversa a ideia de que, de fato, o modelo de desenvolvimento do governo Lula é tão singular que possa ser caracterizado como um novo-desenvolvimentismo. Mesmo dentre os autores que afirmam existir esse novo-desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2006; DRAIBE; RIESCO, 2009, 2011; MERCADANTE, 2010) há imprecisão na sua definição. O termo novo-desenvolvimentismo é usado primeiramente por Bresser-Pereira (2004) em um artigo para o Jornal Folha de São Paulo. Posteriormente, o autor aprofunda o debate sobre o que considera por novo-desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2006). O novo-desenvolvimentismo seria uma alternativa ao modelo desenvolvimentista, que predominou no país dos anos 1930 ao começo dos anos 1980, e ao modelo neoliberal, que predominou durante os anos 1990.

Segundo Bresser-Pereira (2006), ao contrário do nacional-desenvolvimentismo, o novo-desenvolvimentismo não está baseado no protecionismo da indústria nacional. A indústria brasileira não é mais nascente e deve estar pronta para competir no mercado globalizado através da exportação de manufaturados e de produtos primários de alto valor agregado. Para isso, é necessário que se estabeleça um novo pacto desenvolvimentista e que o Estado assuma novamente papel protagonista na promoção de uma produção eficiente, que permita a competição dos produtos brasileiros no mercado internacional. Outra diferença entre o antigo e novo-desenvolvimentismo, está na tolerância ao déficit público e a inflação. Enquanto o nacional-desenvolvimentismo era complacente com esses dois fatores, o novo-desenvolvimentismo não os tolera.

Apesar de o autor apontar traços de uma concepção novo-desenvolvimentista no atual governo, é importante ressaltar que, para ele, o novo desenvolvimentismo é mais um ideal normativo a ser perseguido do que uma realidade empírica a ser analisada. Contudo, autores como Draibe e Riesco (2009; 2011), Mercadante (2010) e Cepêda (2012) afirmam já existir um novo-desenvolvimentismo iniciado no governo Lula. Esses autores argumentam que ele se diferencia do antigo nacional-desenvolvimentismo pela ênfase nas políticas sociais que auxiliam na constituição de um mercado de massa capaz de impulsionar o crescimento econômico. Ou seja, o crescimento econômico ocorre pelo combate à pobreza e pela consequente inclusão dos setores mais pobres no mercado consumidor. Enquanto o nacional-desenvolvimentismo tinha ideia de que primeiro era preciso crescer para depois distribuir, o

novo-desenvolvimentismo apoia o processo de crescimento econômico nas políticas de redistribuição. A constituição de um mercado interno através do incentivo ao consumo de massas ocorre com o auxílio de políticas de transferência de renda e de acesso ao crédito popular (CEPÊDA, 2012).

De acordo com Mercadante (2010), o PMCMV enquadra-se nos marcos do novo-desenvolvimentismo, atuando como política anticíclica num momento de crise. Através da construção de habitações, em sua maioria para famílias de baixa renda, o PMCMV impulsionou a geração de emprego e renda na construção civil e, como consequência, auxiliou o Brasil a amainar as consequências da crise de 2008.

Ao ser lançado, no contexto da crise econômica e financeira global, o Minha Casa, Minha Vida foi cercado de grande expectativa. Além de sua importância direta no enfrentamento dos problemas habitacionais do país, ele passou a estimular o ritmo de atividade econômica e o nível de emprego. Para o setor da construção civil, que costuma responder rapidamente aos estímulos à geração de emprego, o programa representou não apenas uma saída para evitar a ameaça de retração de toda a cadeia produtiva, mas também uma nova possibilidade de expansão do setor por meio da construção de habitações destinadas à população de baixa renda (p.345).

Sendo assim, entendemos que a guinada na política habitacional do governo Lula pode ser compreendida a partir da consolidação da concepção novo-desenvolvimentista no núcleo do poder executivo federal. A priorização do crescimento do setor da construção civil e da incorporação da parcela mais pobre da população no mercado consumidor suplantou elementos considerados fundamentais pelo ideário da reforma urbana, que anteriormente orientavam a política habitacional de interesse social do governo.

#### 4.3 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DE PORTO ALEGRE

As políticas habitacionais de Porto Alegre, na maior parte do tempo, seguiram a tendência nacional. Entretanto, alguns períodos – especialmente, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores no começo da década de 1990- apresentaram peculiaridades relevantes para a compreensão do panorama atual das disputas urbanas e habitacionais da cidade. Sendo assim, faremos um breve histórico das políticas habitacionais, enfatizando suas peculiaridades em relação às políticas nacionais.

As primeiras ações do poder municipal portoalegrense em relação à habitação também remontam à década de 1910 e estão associadas à concepção sanitarista de combate às habitações coletivas. Tinha-se o entendimento de que a modernização da cidade passava necessariamente pelo extermínio dos cortiços. Dessa forma, a municipalidade aumentou os

impostos sobre esse tipo de habitação e iniciou um processo de expulsão de seus moradores. O poder municipal não apresentava nenhuma alternativa às pessoas removidas dos cortiços, que supriam suas necessidades através da autoconstrução nas zonas periféricas da cidade (ALFONSIN, 2000).

A partir da década de década de 1930, o poder municipal iniciou uma política de incentivo à produção de habitações para serem alugadas à população de baixa renda. Esse incentivo tinha o objetivo de auxiliar na exterminação dos cortiços e se dava principalmente pela redução de impostos. Nesse período, predominou a provisão privada e rentista de habitação, com incentivos do poder público. A população que não tinha condições de arcar com o valor do aluguel dessas moradias permaneceu esquecida pelo poder público. Apesar disso, as leis municipais que incentivavam a construção de moradias para aluguel das populações mais pobres representaram a início da preocupação do poder público com a habitação para esse setor da sociedade (ALFONSIM, 2000).

O Estado Novo marca um momento de transição na política habitacional de Porto Alegre. Se por um lado, permanece a produção de habitações para que fossem alugadas pelos mais pobres, por outro se inicia a provisão pública de habitações (ALFONSIM, 2000). Essa ambiguidade tem origem no aporte das iniciativas dos IAPs, instrumento da política habitacional da Era Vargas. A primeira ação habitacional dos IAPs no Rio Grande do Sul ocorreu em Porto Alegre. Inaugurado em 1946, o Conjunto Residencial do Passo da Areia, popularmente conhecido como Vila do IAPI (em referência ao Instituto do Aposentaria e Pensão dos Industriários, que promoveu sua construção), foi o primeiro empreendimento habitacional de grande porte em Porto Alegre, com a construção de 1.691 unidades (SEVERO, 2006). A construção da Vila do IAPI contou com o apoio da Prefeitura através da cessão de terrenos. Esse empreendimento imobiliário também foi significativo do ponto de vista da ocupação espacial de Porto Alegre, pois marcou o início da expansão da cidade em direção à zona norte.

A década de 1940 também marcou a expansão da questão urbana na estrutura institucional da Prefeitura de Porto Alegre. Em 1943, foi criado o Departamento Municipal de Urbanismo. Em 1946, foi instituída a Comissão Casa Popular, que tinha como objetivo analisar a questão da marginalidade na cidade de Porto Alegre (SEVERO, 2006). Nesse período, as “malocas” (habitações autoconstruídas nas margens das cidades) eram consideradas como uma doença urbana que deveriam ser exterminada. Consonante com a ideia de que as “malocas” deveriam ser eliminadas, em 1952, a Prefeitura cria o Serviço de

Habitação, cuja principal função era promover a remoção de habitantes de ocupações irregulares (SEVERO, 2006).

Em 1952, é criado o Departamento Municipal de Casa Popular, órgãos da Prefeitura responsável pela promoção de construções de habitações destinadas a população com baixa renda. Os recursos do Departamento advinham da Taxa de Financiamento da Casa Popular, uma taxa municipal paga por todas as construções realizadas na cidade. O Departamento e Taxa de Casa Popular evidenciam a preocupação do governo municipal com o tema da habitação. Cabe salientar que a política da época se restringia à produção de novas unidades, sem qualquer reconhecimento à legitimidade das habitações autoconstruídas. A exceção durante esse período ocorreu em 1958, durante a administração de Leonel Brizola, que iniciou o provimento de alguns serviços públicos às “vilas marginais” (ALFONSIM, 2000). Todavia, a política não teve continuidade e a visão das habitações marginais como doença urbana permaneceu dominante.

Com o início do regime militar e o estabelecimento da política habitacional promovida pelo BNH, ocorreu a diminuição de ações e legislações promovidas pelo município no que concerne a questão habitacional. A administração municipal se tornou um mero reprodutor da política habitacional federal. Em 1965, o Departamento Municipal de Casa Popular foi reformulado e se transformou em Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB). Até os dias de hoje, o DEMHAB é o principal órgão do poder executivo municipal responsável pelas políticas habitacionais. Nas décadas de 1960 e 1970, a principal função do DEMHAB era atuar como um agente credenciado ao BNH, que promovia a construção de habitações populares. Durante a ditadura militar, diversos conjuntos habitacionais foram construídos pelo DEMHAB e pela COHAB (companhia estadual responsável pela construção de habitações) em Porto Alegre, com financiamento do BNH. O principal exemplo desse tipo de atuação foi a criação da Restinga, bairro afastado de centro de Porto Alegre onde atualmente se concentra um grande contingente populacional de baixa renda.

Assim como no restante do país, a incapacidade do BNH em absorver a demanda da população de baixa renda por habitações acaba acelerando as autoconstruções em Porto Alegre. Após o fim da ditadura militar e a extinção do BNH, o problema da subabitação se apresentava como um desafio para os gestores municipais. Nesse contexto, a partir de 1989, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo municipal, tendo Olívio Dutra como prefeito, iniciou-se uma experiência inovadora no país no que concerne à política habitacional. A ideia de regularização fundiária, que tomou força após a promulgação da

Constituição Federal de 1988, foi incorporada à política habitacional da cidade, sendo a norteadora, em conjunto com a participação social, das ações do poder municipal nesse setor.

A principal novidade da política porto alegreense é o modo como são encaradas às habitações autoconstruídas. Anteriormente, preponderava a concepção de que elas representavam uma doença social que deveria ser exterminada da cidade. A partir da ideia de regularização fundiária, entende-se que a política habitacional deve promover a inserção das autoconstruções irregulares na cidade formal. Para isso, não se faz necessário que os moradores de um espaço irregular sejam removidos. É preciso que a área ocupada seja alterada (MITTELMAN, 2000). Além de ter a regularização fundiária como carro-chefe de sua política, a Prefeitura durante esse período, associou suas políticas habitacionais às demandas estabelecidas através da participação da comunidade no Orçamento Participativo. As prioridades da política habitacional eram definidas através desse instrumento. As duas principais características da política petista na Prefeitura de Porto Alegre, regularização fundiária e participação social, evidenciam a importante influência do ideário da reforma urbana nas ações habitacionais desse período (ALFONSIM, 2000).

Em 1990, a Prefeitura lança o Programa de Regularização Fundiária, com o objetivo de contemplar as demandas habitacionais postas no Orçamento Participativo. A intervenção considerada como ícone do Programa é a regularização da Vila Planetário. Essa ocupação estava localizada em uma região central e valorizada de Porto Alegre, nas proximidades do Arroio Dilúvio. Seus moradores foram ameaçados de despejos por diversas administrações municipais. A reconstrução da Vila Planetário ocorreu com a permanência de todos os moradores no local e com a participação comunitária na elaboração do projeto. Posteriormente, ocupações irregulares nas mesmas condições, como a Vila Lupicínio Rodrigues e o Condomínio dos Anjos, seguiram a mesma fórmula aplicada na Vila Planetário. As obras nessas ocupações foram realizadas com recursos do orçamento do município, de alguns programas federais e de organismos internacionais. Na primeira década do Programa de Regularização Fundiária, foram atendidos 35.443 domicílios. Entretanto, apesar da atuação no poder público municipal junto aos assentamentos irregulares, a política habitacional de Porto Alegre durante a administração petista foi tímida em relação à inibição de novas construções irregulares. Dessa forma, mesmo com as políticas de regularização fundiária, as ocupações irregulares de Porto Alegre não foram reduzidas. As críticas a esse período se concentram nesse aspecto (BORBA; ALFONSIN; GONZÁLEZ, 2007).

Em 2005, encerra-se a administração petista na cidade de Porto Alegre. Em seu lugar assume José Fogaça (PPS/PMDB) (2005-2010), que é sucedido pelo vice-prefeito de seu

segundo mandato, José Fortunati (PDT). A partir de então, a política habitacional do município atrela-se às diretrizes da política federal. Atualmente, a maioria das intervenções habitacionais é promovida através do PMCMV e, portanto, reproduzem as características do Programa. O panorama contemporâneo da política habitacional portoalegrense aponta para tendência de remoção de famílias que ocupam lugares centrais para a periferia da cidade, afastando a população de aparelhos públicos e de seus locais de trabalho. Essas características podem ser atribuídas a dois fatores: o desenho do PMCMV, que incentiva a periferação das construções dedicadas à população de baixa renda, e a concepção a respeito de habitações de interesse social que prepondera na poder executivo municipal, que privilegia processos de “revitalização” das áreas centrais e valorizadas da cidade.

O caso da Vila Chocolateiro é apontado, inclusive pela Prefeitura, como um exemplo da política habitacional do grupo que comanda o poder executivo municipal na atualidade. A Vila Chocolateiro foi uma ocupação irregular iniciada em meados da década de 80, em terreno da União localizado no centro da cidade de Porto Alegre. A Vila Chocolateiro constituía um bolsão de pobreza em uma das regiões mais valorizadas da cidade, cercada por imponentes prédios públicos. A principal atividade econômica que provinha o sustento de seus habitantes era a reciclagem. Os moradores recolhiam os materiais recicláveis que abundavam no centro da cidade e encaminhavam os resíduos a um dos galpões de reciclagem que se localizavam na Vila (STROHAECKER, 2011).

A partir do ano de 2000, iniciou-se uma disputa judicial, na qual a União reivindicava a reintegração do terreno onde estava situada a Vila Chocolateiro. O processo judiciário tramitou por uma década. Durante esse período o DEMHAB iniciou a elaboração de um projeto de remoção e reassentamento dos moradores da Vila. O projeto preparava o deslocamento dessa população do centro de Porto Alegre para uma região a dez quilômetros de distância. Além de representar o afastamento dessa população do centro da cidade, a transferência da Vila Chocolateiro significava a troca de um bairro com boas condições socioeconômicas e acesso a serviços públicos para um bairro com baixos índices sociais. O terreno de destino da Vila Chocolateiro está no bairro, Mario Quintana, um dos bairros pobres de Porto Alegre. Em maio de 2011, iniciou-se o deslocamento de 180 famílias para a denominada “Nova Chocolateiro” (STROHAECKER, 2011). Apesar da construção de um galpão de reciclagem, o grupo de catadores foi afastado da fonte abundante de material reciclável que era o centro da cidade, o que acarretou em consequências negativas para a geração de renda dessas pessoas. Além disso, moradores reclamam da maior dificuldade em acessar os serviços públicos (AGB, 2011).



#### 4.4 A COPA DO MUNDO NO PANORAMA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS ATUAIS

Podemos destacar três razões que motivaram o governo brasileiro a sediar a Copa do Mundo de 2014. 1) A Copa do Mundo poderia dar visibilidade ao país e, através disso, propiciar o melhor posicionamento do Brasil no cenário internacional. A política externa do governo Lula demonstrou constantemente a intenção de conquistar protagonismo nas relações entre países. O principal exemplo disso é a tentativa do Brasil em conquistar um acento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, além das tentativas em assumir um papel de liderança na América Latina e nas relações sul-sul. A imagem propagada por uma Copa do Mundo bem sucedida poderia fortalecer o entendimento mundial de que o Brasil é um país sólido e capaz de ocupar posições importantes dentro das relações internacionais. 2) A Copa do Mundo pode ser utilizada como um instrumento de propaganda política. O ano de realização na Copa do Mundo no Brasil também é um ano de eleição presidencial. O sucesso da Copa do Mundo em um país em que o futebol goza de grande popularidade poderia ser um fator importante na permanência da coalizão política que promoveu o evento no poder. 3) A Copa do Mundo é uma possibilidade de aquecimento da economia, tanto em setores de serviços (normalmente vinculadas ao turismo) como no setor da construção civil, devido ao amplo espectro de obras necessárias para preparar uma localidade para receber um megaevento esportivo. A terceira razão tem relação direta com a concepção novo-desenvolvimentista que tem orientado o governo federal nos últimos anos.

As obras de preparação do país para a Copa do Mundo (obras de mobilidade urbana, ampliações de aeroportos, dentre outras) são realizadas por meio do PAC da Copa. As intervenções são definidas e realizadas pelos municípios com o financiamento do governo federal. As únicas obras relacionadas à Copa que não são contempladas pelo PAC da Copa são as construções e reformas de estádios. As obras nesses estádios, em sua maioria públicos, são realizadas por parcerias público-privadas com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Dessa forma, nota-se que o Brasil, além de utilizar a Copa do Mundo como instrumento para melhorar posicionamento do país no cenário mundial, utiliza o evento para dinamizar a economia através da construção civil.

As remoções decorrentes da realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 têm sido feitas dentro dos marcos do PMCMV. Sendo assim, por mais que o Programa atenda as famílias de baixa renda impactadas pelas remoções, movimentos sociais urbanos e organizações de moradores atingidos apresentam diversas restrições a respeito da

forma como vem sendo conduzidos os processos de remoção. Foi possível identificarmos três principais restrições (ANCOP, 2012). A primeira é a falta de participação social no planejamento do processo de remoção. Conforme já foi mencionado, o PMCMV não possui nenhum mecanismo que obrigue a instauração de alguma instância participativa na gestão dos projetos contemplados pelo programa. A participação das famílias que serão removidas fica a cargo das prefeituras, que, de acordo com esses movimentos, não têm propiciado a participação dessas no processo decisório do PMCMV. A segunda restrição diz respeito à falta de informação disponível sobre os projetos de remoção e o reassentamento. Esse fator impediria a fiscalização, além de gerar insegurança entre os atingidos, uma vez que pouco se sabe sobre a definição do que aconteceria com suas moradias. A terceira restrição se refere à periferização das famílias removidas. Muitas das obras envolvem famílias que residem em regiões centrais muito valorizadas pelo mercado imobiliário. Os terrenos selecionados pelas prefeituras, muitas vezes, estão em regiões distantes, com infraestrutura insuficiente para suportar o acréscimo populacional advindo das realocações. De acordo com os movimentos urbanos envolvidos na questão dos megaeventos, a periferização é realizada para embelezar da cidade, gentrificando as regiões de maior circulação de turistas, e para favorecer a especulação imobiliária nos terrenos que serão desocupados.

A situação de Porto Alegre é semelhante a dos demais municípios brasileiros que serão sedes de megaeventos. Por isso, diversas organizações da sociedade civil que, de alguma forma, discordam de como estão sendo feitas as políticas urbanas em decorrência da realização da Copa do Mundo de 2014 se mobilizaram e se articularam com o objetivo disputar a maneira como seriam realizadas essas intervenções. No capítulo a seguir abordaremos de maneira aprofundada as características desse conflito, como ele se insere em uma disputa mais ampla a respeito da gestão urbana na cidade de Porto Alegre e a dinâmica particular de uma disputa política em contexto de megaevento esportivo.

## **5 A INTERVENÇÃO DE DUPLICAÇÃO DA AVENIDA TRONCO: ATORES E HISTÓRICO DA DISPUTA**

Neste capítulo apresentaremos as intervenções urbanas realizadas na preparação de Porto Alegre para a Copa do Mundo de 2014. Em um primeiro momento, identificaremos as obras previstas na Matriz de Responsabilidade, assinada pelo município de Porto Alegre junto ao governo federal, com o objetivo de mapear quais são as modificações que estão sendo realizadas no cenário urbano portoalegrense em função do megaevento esportivo e quais dessas intervenções desencadearam processos de remoção e reassentamento. Posteriormente, aprofundaremos a análise a respeito da intervenção de duplicação da Avenida Tronco. Para isso, explicitaremos as razões pelas quais essa obra foi considerada como prioritária na preparação de Porto Alegre para receber o evento. Além disso, situaremos no espaço o traçado da Avenida Tronco e as comunidades afetadas pela duplicação. Especificar a localização dessas comunidades se faz necessário para que se compreenda o processo de disputa entorno dessa intervenção. Dessa forma podemos identificar as origens e principais áreas geográficas de influência de atores e grupos relevantes para esse processo.

Após a devida contextualização, apresentaremos os principais atores envolvidos na disputa política relacionada ao processo de remoção e reassentamento. A partir da identificação de vínculos colaborativos e conflitivos estabelecidos entre esses atores, dar-se-á início ao mapeamento da rede temática envolvida no processo de formulação da política habitacional para os atingidos pela duplicação da Avenida Tronco. Por fim, realizaremos a cronologia do conflito, destacando os principais temas e aspectos da intervenção que despertaram desacordo entre os atores envolvidos. Dessa forma, será possível demarcar os diferentes momentos do embate, evidenciando o seu caráter processual.

### **5.1 AS INTERVENÇÕES URBANAS PARA PREPARAÇÃO DE PORTO ALEGRE PARA A COPA DO MUNDO DE 2014**

A definição das cidades-sedes da Copa do Mundo de 2014 ocorreu em maio de 2009. Das 17 candidatas, 12 foram escolhidas para receberem o evento<sup>10</sup>. Entretanto, apenas em janeiro de 2010, foram assinadas as Matrizes de Responsabilidade, documentos que

---

<sup>10</sup> As cidades escolhidas foram Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Porto Alegre, Curitiba, Manaus, Recife, Natal, Cuiabá, Brasília e Fortaleza. Candidataram-se e foram preteridas as cidades de Florianópolis, Goiânia, Belém, Rio Branco e Campo Grande (ZERO HORA, 2009).

formalizaram essa escolha. Por intermédio das Matrizes, as cidades e estados se comprometeram, junto ao governo federal, a executar obras que as preparavam para receber o evento. A partir de então, ficou estabelecido ser de responsabilidade de estados e municípios a realização de obras de mobilidade urbana, de preparação do entorno dos estádios que abrigarão as partidas e do entorno dos aeroportos. Ao poder executivo federal, cabia a preparação de aeroportos que receberiam os turistas atraídos pela competição. O governo federal também se responsabilizou pelo oferecimento de financiamento com condições favoráveis para essas obras. Os executores das obras se comprometeram a concluí-las dentro do prazo compatível à realização dos jogos. Do contrário, seriam obrigados a indicar e executar medidas mitigadoras para que não houvesse prejuízo para a competição.

A Matriz de Responsabilidade, em seus anexos, discrimina quais são as obras que deveriam ser executadas para o recebimento da Copa do Mundo e os seus custos. No caso de Porto Alegre, a primeira versão da Matriz enumera apenas obras de mobilidade urbana (BRASIL, 2010). Essas intervenções podem ser separadas em dois grupos: as alterações de vias e a construção de *Bus Rapid Transit* (BRTs)<sup>11</sup>. Dentre as intervenções para alteração de vias está a duplicação das Avenidas Beira-Rio e obras de melhorias na Avenida Padre Cacique (que circundam o Estádio Beira-Rio, local de realização dos jogos); a duplicação da Avenida Tronco; a duplicação da Rua Voluntários da Pátria; o prolongamento da Avenida Severo Dullius; a construção de passagens subterrâneas e viadutos na Terceira Perimetral; e a construção de um viaduto e uma estação de transporte público nas proximidades do único terminal rodoviário da cidade. Já as construções de BRTs, na Matriz inicial, estavam previstas para três das principais avenidas da cidade: Protásio Alves, Bento Gonçalves e Assis Brasil. Na atualização da Matriz, ocorrida em maio de 2012, o BRT da Avenida Assis Brasil foi substituído por um BRT na Avenida João Pessoa (BRASIL, 2012). Essa substituição ocorreu pela previsão da construção de um metrô que passaria pela Avenida Assis Brasil. Cabe salientar que, apesar de serem vias de grande importância para a mobilidade em Porto Alegre, nenhuma das avenidas em que se está construindo o BRTs têm ligação direta com o Estádio Beira-Rio.

Todas as alterações de valores ou inclusão de novas obras à Matriz original são realizadas através de aditivos. Porto Alegre é a cidade-sede com o maior número de aditivos (oito) à Matriz de Responsabilidade. As cidades que ficam logo atrás de Porto Alegre em número de aditivos têm seis. Cidades maiores e que abrigarão mais jogos do mundial, como

---

<sup>11</sup> Os BRTs são um sistema de ônibus que combina faixas exclusivas e estações do ônibus, visando reproduzir a eficiência de um sistema de metrô com menor custo.

São Paulo e Belo Horizonte, têm três aditivos<sup>12</sup>. Esse fato é um indício da trajetória sinuosa da preparação de Porto Alegre para o recebimento do torneio.

Na Matriz de Responsabilidade também está indicado o montante de recursos que será destinado ao pagamento de indenizações em decorrência de desapropriações que sejam necessárias para a realização das obras. Dentre as obras previstas na Matriz de Porto Alegre, sete previam recursos para desapropriação, incluindo a obra de alargamento da pista do aeroporto da cidade, a cargo do governo federal (BRASIL, 2010; 2010 a; 2012; 2012 a). Parte dessas desapropriações ocorreu na chamada cidade formal. Nessas localidades, uma empresa contratada fazia a avaliação da propriedade e a Prefeitura ressarcia o proprietário com esse valor. A segurança jurídica desses proprietários favoreceu a adoção desse procedimento sem grandes contestações. A exceção nesse sentido foi a construção de uma passagem subterrânea na Rua Anita Garibaldi, que cruza a Terceira Perimetral. Localizada em área nobre da cidade, essa via é bastante arborizada. Dessa forma, além das restrições a respeito das remoções, quem se opunha à obra ressaltavam os custos ambientais em realizá-la. Um conjunto de moradores organizou um grupo visando evitar a realização da obra. O Movimento Contra a Trincheira da Anita realizou diversos eventos no local e participou de reuniões com o poder público municipal. De acordo com esse grupo, além gerar grande impacto para a região, a obra não melhorará a mobilidade na área (ANITA MAIS VERDE, 2012). Mesmo com essa mobilização não foi possível obstruir a obra, que se encontra em fase de execução<sup>13</sup>.

Apesar da existência desse foco de conflito em uma região abastada da cidade, as grandes disputas sobre as intervenções que resultam em processos de remoção e reassentamento estão nas ocupações irregulares, envolvendo pessoas pobres. De acordo com Raeder (2010), a justificativa da regularização fundiária é bastante utilizada em processos de remoção em contextos de megaeventos esportivos. A insegurança da propriedade dos moradores abre espaço para disputas a respeito da legitimidade e da forma mais adequada de se conduzir um processo de remoção. Podemos destacar três processos de remoção em decorrência de obras da Copa do Mundo que ocorreram em Porto Alegre com essas características. O maior contingente populacional alvo de remoção está concentrado na obra de duplicação da Avenida Tronco, que será abordada a partir da seção subsequente. Contudo, um contingente considerável de famílias foi removido em função de outras intervenções urbanísticas para a Copa do Mundo. Nesse sentido, destacam-se as Vilas Dique e Nazaré,

---

<sup>12</sup> <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/brasilecopa/sobrecopa/matriz-responsabilidades>. Acesso em: 30 jan. 2014

<sup>13</sup> <http://www.transparenciacopa.com.br/obras/implantacao-de-5-obras-de-arte-na-iii-perimetral/82>. Acesso em: 12 de fev. 2014

comunidades que habitavam a cabeceira da pista do Aeroporto Salgado Filho, em Porto Alegre, e a Ocupação 20 de Novembro, que estava localizada em um terreno próximo ao Estádio Beira-Rio.

Dentre os aditivos da Matriz de Responsabilidade de Porto Alegre, está a previsão de alterações no aeroporto da cidade. O primeiro aditivo sobre esse tema previa a expansão do terminal de passageiros do aeroporto (BRASIL, 2010 a). Posteriormente, é lançado outro aditivo que prevê a ampliação da pista de pouso (BRASIL, 2012). Contudo, para que a ampliação fosse realizada era preciso remover duas comunidades que viviam na cabeceira da pista do aeroporto: as vilas Dique e Nazaré. As duas vilas foram removidas e realocadas na região do Porto Seco, a cerca de quinze quilômetros do centro da cidade. No caso da Vila Dique, foram removidas 1.476 famílias para um loteamento na Rua Bernardino Silveira Amorim, denominado Conjunto Habitacional Porto Novo<sup>14</sup>. Na Vila Nazaré, foram realocadas 1.291 em dois terrenos nas ruas Senhor do Bom Fim e Irmãs Maristas<sup>15</sup>.

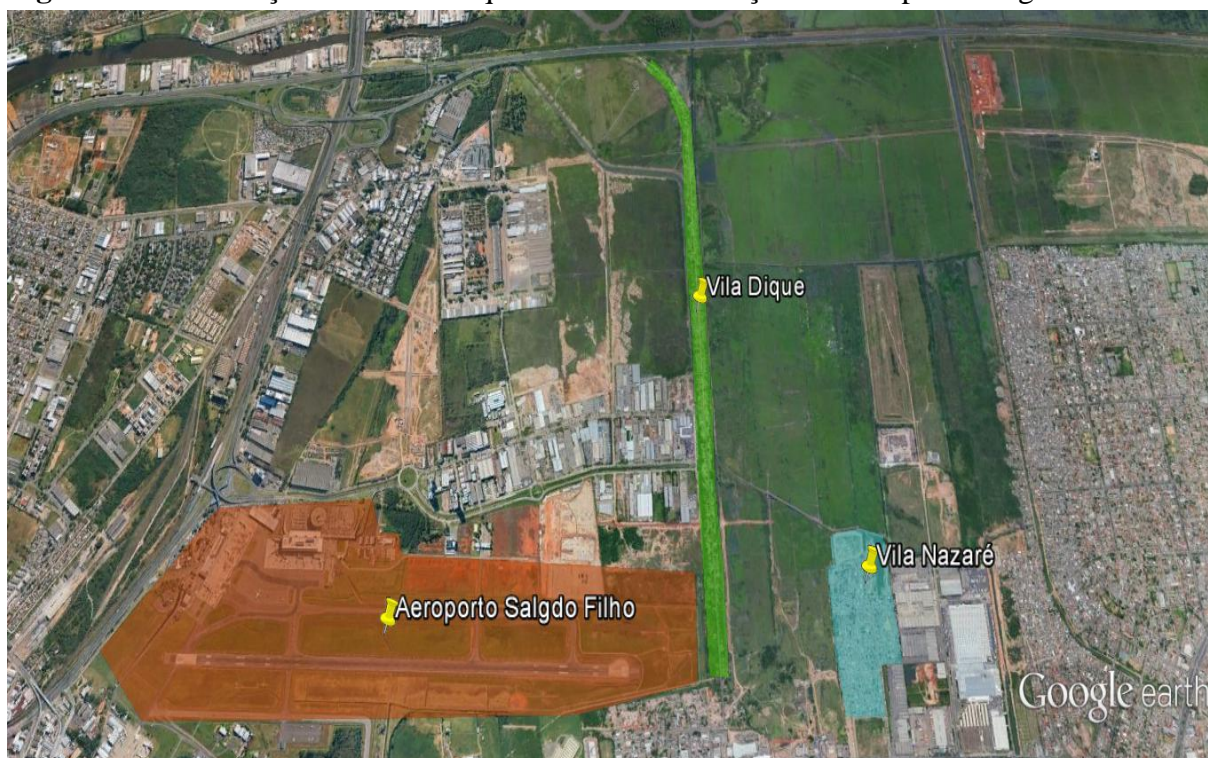
Ao remover esse contingente populacional para um local distante, foi prometida pela Prefeitura a construção de escola, creche e posto de saúde, que, no caso da Vila Dique, não estavam prontas quando da chegada dos moradores. Isso gerou transtorno a essa população, que teve dificuldade em encontrar vagas para matricular crianças e adolescentes em creches e escolas. Além disso, há registros de rachadura e deterioração nas novas casas (BRASIL, 2012 b).

---

<sup>14</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p\\_secao=104](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=104). Acesso em: 30 jan. 2014

<sup>15</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p\\_secao=105](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=105). Acesso em: 30 jan. 2014

**Figura 1** – Localização das Vilas Dique e Nazaré em relação ao Aeroporto Salgado Filho



Fonte: Elaboração própria, baseado em Moraes e Anton (2000).

Outra remoção bastante importante relacionada à realização da Copa do Mundo de 2014 em Porto Alegre, é a da Ocupação 20 de Novembro. Essa ocupação teve origem no ato do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), realizado em no dia 20 de novembro de 2006. Nessa data, o MNLN ocupou um prédio situado na Avenida Mauá, esquina com a Avenida Caldas Júnior, na região central de Porto Alegre. O prédio havia sido utilizado pela organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) para a escavação de dois túneis com o objetivo de assaltar bancos localizados na proximidade. Esse plano foi descoberto e seus participantes foram presos. Após esse fato, o prédio ficou abandonado. Tendo em vista esse quadro, o MNLN tomou a iniciativa de ocupar a edificação. A ocupação foi interrompida em 23 de março de 2007, quando, com o auxílio da força policial, foi cumprida ordem judicial que determinava que as famílias que desocupassem o prédio (A COPA..., 2012).

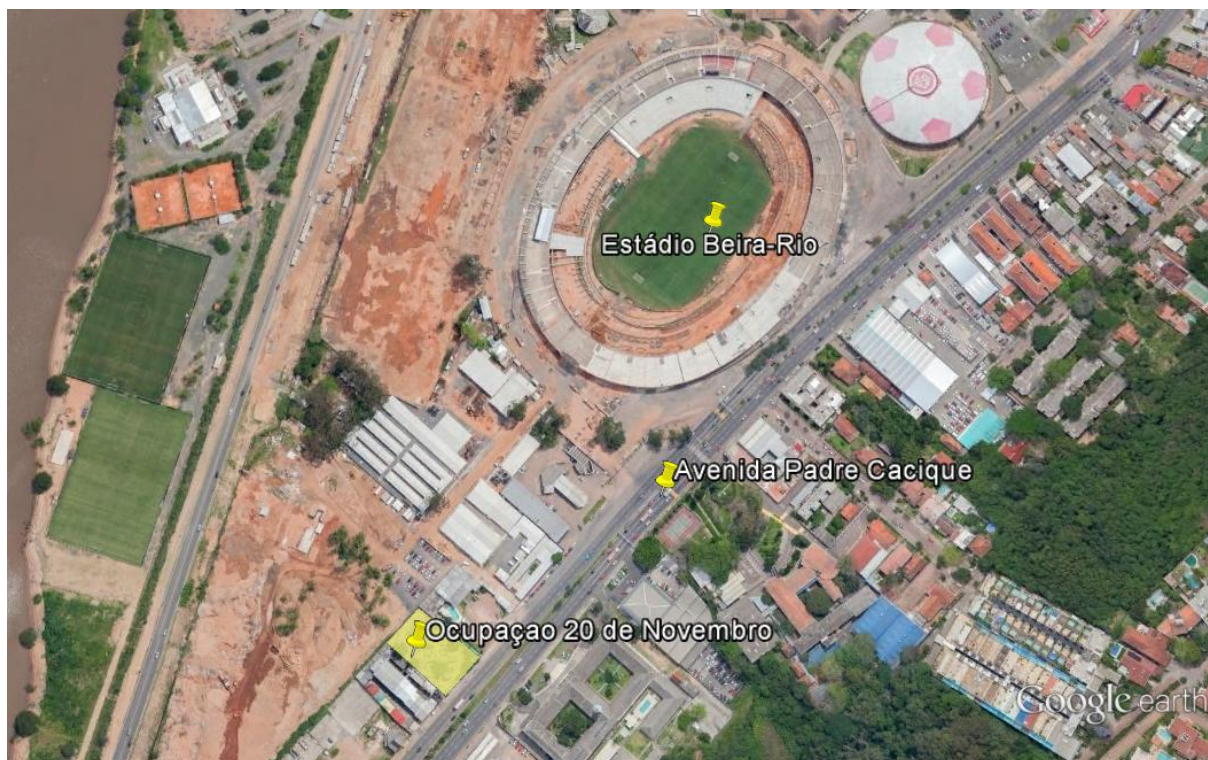
A Prefeitura realocou provisoriamente as famílias da Ocupação 20 de Novembro na Avenida Padre Cacique, próximo ao Estádio Beira-Rio. Nesse espaço, o MNLN desenvolveu a Cooperativa 20 de Novembro - com núcleos de comunicação visual, alimentação, artesanato e prestação de serviço -, que garantia renda e emprego a seus moradores<sup>16</sup>. A Ocupação

<sup>16</sup> <http://mnlmj.blogspot.com.br/2012/07/producao-de-edredom-de-fibra-de-garrafa.html>. Acesso 11 fev. 2014



permaneceu até o ano de 2012 nesse local. O terreno, pertencente ao município, foi permutado com o Sport Club Internacional para a realização da expansão do complexo do Estádio Beira-Rio visando a Copa do Mundo de 2014.

**Figura 2** – Localização da Ocupação 20 de Novembro em relação ao Estádio Beira-Rio



Fonte: Elaboração Própria.

Algumas famílias moradoras da Ocupação optaram pelo Bônus-Moradia como alternativa para seu reassentamento. Os líderes do MNLM atribuem essa opção ao temor das pessoas de que outras possibilidades de reassentamento não fossem viabilizadas em tempo hábil, isto é, antes da realização da Copa do Mundo (LIDERANÇA MNLM, 2012). Entretanto, através de uma parceria com o governo federal, foi cedido às 42 famílias que permaneceram na Ocupação um prédio federal abandonado no centro da cidade, localizado na Rua Barros Cassal<sup>17</sup>. O imóvel está sendo reformado pelos próprios moradores e receberá o nome de Reassentamento 20 de Novembro. Posteriormente, será possível observar que o reassentamento dessas 42 famílias foge ao padrão adotado para tratar a questão habitacional no contexto da Copa do Mundo em Porto Alegre.

<sup>17</sup> <http://reformaurbanars.blogspot.com.br/2012/11/futuro-assentamento-20-de-novembro.html>. Acesso em: 14 mar. 2014



## 5.2 A IMPORTÂNCIA DA DUPLICAÇÃO DA AVENIDA TRONCO NO PLANEJAMENTO DE PORTO ALEGRE PARA A COPA DO MUNDO DE 2014

A Avenida Tronco tem o seu início localizado no bairro Cristal, passa pelo bairro Santa Tereza e termina no bairro Medianeira. A Avenida ainda cruza duas regiões do Orçamento Participativo (região Cristal e Cruzeiro) e uma região de planejamento da cidade (região 5). Os bairros pelos quais passa a Avenida Tronco são habitados tanto por pessoas de classe média como por pessoas das classes baixas. Todavia, as margens dessa via são ocupadas majoritariamente por comunidades pobres. A Avenida Tronco é a principal via da “Grande Cruzeiro”, um dos maiores conglomerado de comunidades populares da cidade.

De acordo com o mais recente censo de assentamentos irregulares de Porto Alegre, realizado de 1997 e 1998 (MORAES; ANTON, 2000), a região da Grande Cruzeiro concentrava 40 núcleos ou vilas irregulares, cerca de 10% das 390 ocupações irregulares de Porto Alegre. Dos 73.057 domicílios localizados em núcleos e vilas irregulares identificados por esse censo, 8.556 habitações - cerca de 12% - estavam localizadas na região da Cruzeiro

A duplicação da Avenida Tronco afeta sete comunidades que compõem esse conglomerado (ver figura 3). No bairro Cristal, são atingidas as Vilas Cristal e Divisa. No bairro Santa Tereza são atingidas as Vilas Tronco e Cruzeiro. No bairro Medianeira, são afetadas as Vilas Maria, Silva Paes e Gaston Mazon (PORTO ALEGRE, 2010). No total, foram ou serão removidas 1.525 famílias desses locais<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p\\_secao=130](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=130). Acesso em: 30 de jan. 2014

**Figura 3** – Traçado da Avenida Tronco e comunidades afetadas pela duplicação



Fonte: Elaboração própria, baseado em Moraes e Anton (2000) e Porto Alegre (2010).



A duplicação da Av. Tronco tem grande importância estratégica para a mobilidade urbana de Porto Alegre durante a realização da Copa do Mundo. Através dessa via, é possível conectar o centro com zona sul da cidade (ver figura 4). Atualmente, as únicas grandes avenidas pelas quais se pode fazer esse trajeto estão nos arredores do Estádio Beira-Rio. Para que se desobstrua o trânsito nas proximidades do Estádio, é preciso um caminho alternativo que dê vazão ao contingente populacional que se desloca diariamente entre essas regiões. A Prefeitura argumenta que esse será um dos principais “legados” deixados pela Copa do Mundo na cidade, uma vez que, o número de residentes da zona sul de Porto Alegre está crescendo. Com isso, a estrutura de mobilidade urbana na região estaria defasada, sendo necessária sua ampliação. A duplicação da Avenida Tronco seria fundamental nesse processo.

**Figura 4** – Traçado da Avenida Tronco em relação ao Estádio Beira-Rio



Fonte: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?reg=3&p\\_secao=54](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgae/default.php?reg=3&p_secao=54). Acesso em: 01 out. 2013.

Apesar das vantagens para mobilidade urbana apresentadas pela Prefeitura, o fato de intervenção envolver a remoção de um grande contingente populacional, em sua maioria pobre, de uma área central e valorizada da cidade deu início a um debate a respeito da legitimidade desse tipo de intervenção urbana e do modo como ela deveria ser feita. Nesse debate, engajaram-se diversos atores que estabeleceram relações colaborativas e conflitivas visando influenciar modo como seria formulada a política habitacional destinada aos atingidos

pela duplicação da Avenida Tronco. A seguir, apresentaremos os principais atores que participaram do processo em análise.

### 5.3 OS ATORES DA DISPUTA

Durante a pesquisa, foram identificados três principais conjuntos de atores que protagonizaram as ações no processo de formulação da política habitacional para os afetados pela duplicação da Avenida Tronco. São eles: a Prefeitura de Porto Alegre, em especial o prefeito e alguns gestores do alto escalão do executivo municipal; os integrantes do Comitê Popular da Copa e seus aliados; e um conjunto de lideranças comunitárias da Grande Cruzeiro, que compuseram a Comissão de Habitação. A seguir, identificaremos de maneira mais aprofundada quem esses os atores e como se formaram os grupos que estiveram envolvidos no processo de formulação em análise.

#### 5.3.1 A Prefeitura de Porto Alegre

A política de reassentamento das famílias atingidas pela duplicação da Tronco envolveu diversos órgãos do executivo municipal de Porto Alegre. Para tratar da questão da Copa do Mundo de 2014 na cidade, foi criada a Secretaria Extraordinária da Copa de 2014 (SECOPA). Essa Secretaria foi criada em dezembro de 2008, antes do anúncio oficial de Porto Alegre como uma das cidades-sedes da competição, durante a gestão do prefeito José Fogaça (PPS/PMDB) (2005-2010). O objetivo principal da Secretaria seria coordenar as ações de organização do evento na cidade. O primeiro secretário da SECOPA foi o então vice-prefeito e atual prefeito José Fortunati (PDT). O fato de uma figura tão importante para o governo municipal ter sido destinado a comandar essa secretaria revela a importância atribuída pela Prefeitura à pasta e, por consequência, à realização da competição em Porto Alegre.

Em março de 2010, José Fogaça deixou a Prefeitura de Porto Alegre para concorrer ao governo estadual. Como consequência, José Fortunati assumiu como prefeito da cidade. A SECOPA ficou sob o comando de Ricardo Gothe, que ocupava o cargo de secretário-adjunto de Fortunati. Gothe permaneceu à frente da SECOPA até o fim de 2010, quando o vereador João Bosco Vaz (PDT) assumiu como secretário. Bosco Vaz é jornalista esportivo e havia sido Secretário Municipal do Esporte e Lazer entre 2005 e 2010. Em abril de 2012, Bosco Vaz deixou a Secretaria para concorrer à reeleição. O seu lugar foi ocupado por Urbano

Schimidt, que acumulou as funções de secretário extraordinário da copa e de secretário de gestão. Após ser reeleito, Bosco Vaz retomou o posto em janeiro de 2013, onde permanece até o momento.

Vinculadas a SECOPA e criadas em parceria com o governo estadual, estão as Câmaras Temáticas. O objetivo dessas câmaras era garantir a participação de diversos setores do Estado, mercado e sociedade civil interessados em questões concernentes à Copa do Mundo. Ao total, são seis Câmaras Temáticas que tratam dos seguintes temas: infraestrutura esportiva; marketing, cultura e eventos; mobilidade urbana; meio ambiente e sustentabilidade; promoção comercial, tecnologia e serviços públicos; voluntariado, protocolo e qualificação . Nota-se ainda que, apesar de ser um dos temas vinculados a Copa mais debatidos, a questão da habitacional não está contemplada em nenhuma das Câmaras Temáticas. Apesar disso, a Associação de Moradores da Vila Tronco, cuja liderança integra a Comissão de Habitação, ocupa assento na Câmara de Mobilidade<sup>19</sup>.

Apesar da existência de uma Secretaria específica para tratar da organização de Porto Alegre para o recebimento da Copa do Mundo de 2014, não é nesse espaço institucional que a coordenação das intervenções urbanas realizadas para o evento é realizada. Essa função é atribuída à Secretaria de Gestão. A importância da Secretaria de Gestão na preparação de Porto Alegre para a Copa do Mundo pode ser ilustrada por dois fatos. Em maio de 2010, mesmo mês em que José Fortunati ocupou o lugar deixado por José Fogaça no comando da prefeitura, o arquiteto Newton Baggio (PDT), que ocupava cargo de Gestor Técnico de Atividades da SECOPA, foi alçado ao cargo de Secretário de Gestão, justamente para coordenar as obras de preparação da cidade para a Copa do Mundo. Em seu discurso de posse, Baggio evidenciou que essa opção estava intimamente vinculada às intervenções urbanas voltadas para a Copa do Mundo: "Temos projetos importantes onde construiremos a imagem de Porto Alegre para o mundo e para deixar um legado à população" (JORNAL DO COMÉRCIO, 2010). Em julho de 2011, Baggio deixou a Secretaria de Gestão em um processo tumultuado, no qual divulgou à imprensa um email destinado ao prefeito em que reclamava da atuação de Fortunati na execução das obras para a Copa do Mundo e se defendia de acusações que o culpavam pelo atraso nas obras da Copa (BRENOL, 2011). Em seu lugar, foi colocado o então Secretário Municipal da Fazenda, Urbano Schimidt (PDT).

O segundo fato que evidencia a centralidade da Secretaria de Gestão nas intervenções urbanas de preparação para a Copa do Mundo é o acúmulo de funções por parte de Schimidt

---

<sup>19</sup>[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal\\_pmpa\\_novo/default.php?p\\_noticia=140840&SECOPA+INSTALA+CAMARAS+TEMATICAS+NA+TERCA](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=140840&SECOPA+INSTALA+CAMARAS+TEMATICAS+NA+TERCA). Acesso em: 29 jan. 2014

durante a candidatura de Bosco Vaz. No período em que Bosco Vaz se licenciou da SECOPA para concorrer à eleição para vereador, Schimidt ficou como responsável principal da pasta, acumulando o comando da Secretaria de Gestão e da SECOPA. Isso mostra a articulação entre os dois espaços institucionais no planejamento da cidade para a Copa do Mundo. Enquanto a SECOPA trabalhava na organização da competição da cidade, principalmente tratando de serviços públicos e privados que guardassem alguma relação com o mundial, a Secretaria de Gestão coordenava as intervenções urbanas de mobilidade - dentre elas, a duplicação da Avenida Tronco - e demais grandes obras que preparavam a cidade para o recebimento do evento.

Dada a relevância do problema habitacional para a realização das obras na Avenida Tronco, o governo municipal deixou a cargo do DEMHAB, órgão responsável pelas políticas habitacionais de Porto Alegre, a condução do projeto de remoção e reassentamento das famílias atingidas pela duplicação. Portanto, toda a negociação realizada entre moradores e Prefeitura para a desapropriação dos imóveis é realizada através do DEMHAB. Por exemplo, compete ao DEMHAB o comando do Escritório de Negociação da Tronco, espaço destinado ao processo de negociação para desapropriação dos imóveis e reassentamento dos atingidos. O DEMHAB também foi um ator relevante na formulação do modo como seriam realizadas as remoções e reassentamentos. Nesse sentido, destaca-se o Secretário-Adjunto do DEMHAB, Marcos Botelho (PDT), que assumiu em janeiro de 2013 e é responsável pelo Escritório de Negociação da Tronco e pelas ações do DEMHAB relacionadas a duplicação da Avenida. No período em que Botelho administra o Escritório de Negociação que se intensificam as negociações entre atingidos e Prefeitura visando a retirada desses moradores. Antes de ocupar esse posto no DEMHAB, Botelho trabalhava como Secretário-Adjunto na Secretaria de Governança, outro órgão do executivo municipal relevante no processo de formulação das políticas habitacionais voltadas para os atingidos pela duplicação da Avenida Tronco (ENTREVISTADO 2, 2013).

Criada em 2005, no governo Fogaça, a Secretaria de Governança tem como objetivo promover a articulação entre a Prefeitura e a sociedade civil. Essa secretaria revela a simpatia do governo municipal ao ideal normativo da governança, que apregoa o estabelecimento de redes colaborativas entre atores do Estado e da sociedade, que partilham recursos para a consecução de um objetivo comum<sup>20</sup>. A maioria das negociações realizadas entre a Prefeitura e grupos da sociedade civil ocorre por intermédio dessa secretaria. No caso da Avenida

---

<sup>20</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?reg=5&p\\_secao=74](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?reg=5&p_secao=74). Acesso em: 10 mar. 2014

Tronco, o secretário da governança, César Busatto, esteve constantemente nas reuniões e audiências públicas, defendendo as concepções da Prefeitura a respeito das remoções e do reassentamento perante uma forte oposição das entidades contrárias ao modo como a Prefeitura conduzia o processo. No caso empírico em análise, a Secretaria de Governança não estabeleceu rede de colaboração com a sociedade, mas sim assumiu o papel de defesa das concepções governamentais em conflito com as posições de setores da sociedade civil.

### 5.3.2 O Comitê Popular da Copa

Comitê Popular da Copa de Porto Alegre é o principal ator de oposição aos posicionamentos da Prefeitura em relação à intervenção de remoção e reassentamento dos atingidos pela duplicação da Avenida Tronco. Os Comitês Populares da Copa são organizações que reúnem movimentos sociais, ONGs e outros atores da sociedade civil para o questionamento do modo como vem sendo realizada a preparação do Brasil para os megaeventos esportivos que serão sediados no País, denunciado principalmente as violações de direitos humanos que ocorrem nesse contexto. Existem Comitês Populares nas doze cidades-sedes da Copa do Mundo. Em novembro de 2010, deu-se início à criação da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa (ANCOP) (ARAÚJO, 2011), com o objetivo de coordenar e dar repercussão nacional às ações dos grupos locais.

O surgimento do Comitê Popular da Copa de Porto Alegre ocorre em um contexto de rearticulação de movimentos sociais e de demais organizações da sociedade civil engajadas na questão urbana, a partir da identificação, por parte desses atores (boa parcela deles com participação ativa nas políticas habitacionais petista da década de 90), do esgotamento dos canais de participação – em especial, o Orçamento Participativo – para influenciar as políticas urbanas portoalegrenses. O diagnóstico de esgotamento do Orçamento Participativo, associado aos impactos dos grandes projetos urbanos propostos pela Prefeitura – principalmente, aqueles relacionados à Copa do Mundo -, desperta nesses atores o ímpeto de remobilização. Como resultante desse cenário, retoma-se do Fórum Estadual de Reforma Urbana do Rio Grande do Sul (FERU/RS), agregando movimentos sociais, ONGs, associações de moradores e outros atores interessados em debater e articular ações que tencionem o modo como vem sendo feita a gestão urbana no município (ARAÚJO, 2011).

Inserido nesse processo, o Comitê Popular da Copa de Porto Alegre tem sua origem a partir a articulação entre os Comitês Populares da Copa do Cristal e do Centro, que ocorreu em dezembro de 2011. Entretanto, apesar da existência dessas duas organizações, o Comitê

Popular da Copa do Cristal sempre teve maior protagonismo na condução dos atos contestatórios em relação às intervenções urbanas para a Copa do Mundo (ARAÚJO, 2011). Isso se deve ao fato de que o bairro Cristal foi afetado por uma série de intervenções urbanas que impactaram e ainda impactam seus moradores. Além de parte da duplicação da Avenida Tronco, outras intervenções como o Plano Integrado Socioambiental (PISA), que tem como objetivo elevar o índice de tratamento de esgoto da cidade e recuperar a balneabilidade do Lago Guaíba, resultaram em processos de remoções na região. Por sua vez, a área central da cidade não foi diretamente afetada por nenhum grande projeto urbano para a Copa do Mundo. Dessa forma, o Comitê Popular da Copa do Cristal possui uma ligação mais próxima com os atingidos pela duplicação da Avenida Tronco (principalmente, os moradores das Vilas Cristal e Divisa) e, por consequência, maior força política e capacidade de influência. Dessa forma, o grupo do Cristal constitui o núcleo do Comitê Popular da Copa de Porto Alegre.

Comitê Popular da Copa do Cristal foi criado em 2010, a partir da iniciativa de representantes do Ponto de Cultura Quilombo do Sopapo, do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), Levante Popular da Juventude e Núcleo Amigos da Terra. Durante a realização desta pesquisa, além das organizações acima citadas, foram apontados como integrantes: algumas associações de comunidades afetadas pela duplicação da Av. Tronco (com destaques para as lideranças das Vilas Cristal e Divisa); associação de moradores de comunidades afetadas pelo PISA; associações comunitárias do Morro Santa Tereza; as ONGs Cidade, Acesso e Cdes (ENTREVISTADO 1, 2013).

Um antecedente relevante para a criação do Comitê Popular da Copa do Cristal foi o Movimento de Defesa do Morro Santa Tereza<sup>21</sup>. Esse movimento foi criado a partir da possibilidade de permuta da área da Fundação de Atendimento Socioeducativo (FASE) em 2009. Essa área, que pertence ao governo do Estado do Rio Grande do Sul, abrange um grande terreno no Morro Santa Tereza, região próxima ao Estádio Beira-Rio. Nesse terreno, além de se localizar uma unidade da FASE, residem milhares de pessoas de maneira irregular. Caso o governo estadual (na época, sob o comando de Yeda Crusius) concretizasse a permuta, essas pessoas teriam que ser removidas daquele local. Com o objetivo de evitar que isso acontecesse, as associações de moradores da região e entidades da sociedade civil se mobilizaram. Após algumas manifestações, em 2010, o projeto de permuta da área da FASE foi retirado da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. A constituição das relações colaborativas entre esses atores para a articulação de ações de resistência à venda da área da

---

<sup>21</sup> <http://www.cdes.org.br/j11/index.php/features-mainmenu-47/noticias/8-news/latest-news/267-gggmovimento-em-defesa-do-morro-santa-teresa>. Acesso em: 12 fev. 2014



FASE foi fundamental para a composição do Comitê Popular da Copa do Cristal. Muitas dessas relações foram utilizadas para a construção do Comitê. Por essa razão, há representantes comunitários do Morro Santa Tereza integrando o Comitê, mesmo que essa comunidade não seja diretamente afetada por intervenções de preparação para o evento.

Em suma, o Comitê Popular da Copa de Porto Alegre aglutina um conjunto de atores que se opõem ao que eles entendem como um novo modelo de política urbana que está sendo implementado em Porto Alegre desde o governo Fogaça, baseado na redução da participação, privatização de espaços públicos e periferização da pobreza. Dessa forma, esses atores se organizaram com a finalidade de constituir uma oposição a esse modelo de cidade.

Em virtude do Morro Santa Tereza a gente compôs um comitê que tem participação da galera do Morro Santa Tereza, também tem a participação do pessoal do Pisa. Então meio que ele é um Comitê Popular da Copa, sim, porque a Copa é a pauta do momento, mas ele também é um espaço de discussão de todas as intervenções que estão acontecendo aqui. (ENTREVISTADO 1, 2013)

É importante ressaltar que as reivindicações dos atores que compõem a Comitê Popular da Copa vão além das questões despertadas pelo mundial. As intervenções urbanas realizadas para a Copa do Mundo são interpretadas como a expressão máxima do modelo de cidade combatido.

### 5.3.3 A Comissão de Habitação

O Comitê Popular da Copa de Porto Alegre não é o único grupo organizado que atua na questão da Avenida Tronco. Um conjunto de líderes comunitários, principalmente, ligados às Vilas Tronco e Cruzeiro, também estabeleceram relações de cooperação com objetivo influenciar a política de remoção e reassentamento de atingidos pela duplicação da Avenida. Para isso, essas lideranças constituíram um grupo denominado Comissão de Habitação.

Diferente do Comitê Popular da Copa, a aproximação dos atores que compõem a Comissão de Habitação à questão habitacional da Avenida Tronco não ocorreu pelo seu engajamento no setor de políticas urbanas, mas pelo enraizamento dessas lideranças nas áreas afetadas pela obra. Por sua atuação constante na região, esse grupo já havia estabelecido vínculos colaborativos para influenciar outras questões relativas à Grande Cruzeiro. Portanto, a ligação entre esses atores e a questão dos moradores impactados pela obra decorre mais da localização geográfica do que da defesa de uma posição sistematizada a respeito das políticas habitacionais ou urbanas. Sendo assim, a Comissão de Habitação adota uma posição mais pragmática a respeito da obra de duplicação da Avenida Tronco em comparação com o

Comitê Popular da Copa, considerando a intervenção como uma oportunidade de obter vantagens para a comunidade que habita a região.

Ao contrário do Comitê Popular da Copa, que tem como principal palco de atuação vias não-institucionais, principalmente manifestações de rua, a Comissão de Habitação entende que os caminhos institucionais são mais efetivos na tentativa de influenciar as decisões sobre as políticas urbanas na região. Podemos citar como exemplo, a inserção dessas associações de moradores na Câmara Temática de Mobilidade e no Comitê Gestor de Obras da Avenida Tronco. O grupo reivindicou que a Comissão de Habitação fosse reconhecida da Prefeitura, numa tentativa de conferir legitimidade à sua atuação através da certificação estatal (PORTO ALEGRE, 2010 d). Além disso, atores que integram a Comissão possuem vínculos mais próximos com o grupo político que compõe o núcleo do poder executivo municipal, conforme veremos a seguir.

Dentre os atores de maior destaque na Comissão da Habitação, está o presidente da Associação de Moradores da Vila Tronco-Postão, que teve participação preponderante na aprovação da lei que institucionalizou do Bônus-Moradia como um instrumento para a promoção de políticas de reassentamento em Porto Alegre. Basicamente, o Bônus-Moradia consiste em um valor fixo pago pela Prefeitura para que famílias envolvidas em processos de remoção possam adquirir novas moradias. A liderança, que também ocupava o posto de assessor parlamentar do vereador Adeli Sell, responsável pelo projeto para a lei que institucionalizou o Bônus-Moradia na cidade, fez inclusive pronunciamentos no plenário da Câmara de vereadores defendendo esse instrumento (PORTO ALEGRE, 2011). Por conseguinte, a adoção do Bônus-Moradia é amplamente defendida pela Comissão de Habitação como uma alternativa para o reassentamento das famílias removidas da Avenida Tronco. Por parte do Comitê Popular da Copa, o Bônus é extremamente combatido.

#### 5.4 UM BREVE HISTÓRICO DO CONFLITO

Em janeiro de 2010 foi assinada a Matriz de Responsabilidade entre a Prefeitura de Porto Alegre, o governo do estado e o governo federal. A intenção de duplicar a Av. Tronco e a necessidade de remover moradores dessa região foram formalizadas. A partir de então, começaram as reuniões de negociação entre a Prefeitura e os diferentes setores de representantes da comunidade. Em maio de 2010, o recém-empossado Secretário de Gestão Baggio se reuniu com moradores em uma das associações comunitárias integrantes da Comissão de Habitação (PORTO ALEGRE, 2013 a). Em meados de 2010, também se

iniciaram as reuniões com representantes vinculados ao Comitê Popular da Copa. Essas reuniões tinham como objetivo apresentar a obra para a comunidade e eram conduzidas pela equipe técnica da SECOPA (PORTO ALEGRE 2013 a). O ambiente era de muita insegurança, pois a Prefeitura não havia definido como seriam conduzidas as remoções.

Em uma dessas reuniões, em setembro de 2010, o Comitê Popular da Copa do Cristal entregou uma lista de terrenos mapeados pela organização que poderiam abrigar construções de reassentamento para os removidos da Av. Tronco (PORTO ALEGRE, 2013 a). Os terrenos foram analisados pela Prefeitura e alguns deles foram adquiridos para fins de reassentamento (PORTO ALEGRE 2013 b). Esse movimento realizado pelo Comitê da Copa representa um aspecto muito importante da disputa em análise: a permanência dos moradores na região. Conforme já expomos, a região do Cristal e da Grande Cruzeiro é central e muito valorizada pelo mercado imobiliário. O Comitê Popular da Copa denunciava que a duplicação da Av. Tronco seria uma forma de limpeza social da área para que ela fosse disponibilizada à especulação imobiliária. Como forma de combater esse processo, o Comitê reivindicou a permanência dos removidos na região. Para evitar a justificativa de que não havia vazios urbanos nas proximidades com capacidade de absorver a demanda posta pela duplicação da Av. Tronco, o Comitê produziu o mapeamento e o apresentou para a Prefeitura, que acolheu a demanda.

Uma importante alteração legislativa, relacionada com a permanência dos moradores atingidos na mesma região, é um caso exemplar para analisarmos como o contexto da Copa do Mundo influencia a formulação de políticas públicas na capital gaúcha. A lei que regulamenta o PMCMV em Porto Alegre, aprovada em dezembro de 2009, obriga que, em casos de reassentamentos promovidos pelo PMCMV, que dos 80% removidos fossem reassentados na mesma região de planejamento (PORTO ALEGRE, 2010 b). No início em setembro de 2010, o poder executivo municipal encaminhou a Câmara de vereadores de Porto Alegre um projeto de lei no qual revogava essa obrigatoriedade em casos de remoção resultantes de obras para a Copa do Mundo (PORTO ALEGRE, 2010 a). Esse projeto de lei explicita o entendimento da Prefeitura de que a realização do megaevento esportivo justifica adoção de medidas de exceção. Além disso, evidencia que, para a Prefeitura, a permanência dos moradores removidos na mesma área representaria um entrave às obras de mobilidade. Nesse aspecto, encontramos um dos principais pontos de conflito entre Prefeitura, Comissão de Habitação e Comitê Popular da Copa, que se reflete não apenas no debate sobre as construções do PMCMV, mas também na opção da adoção do Bônus-Moradia como instrumento de reassentamento.

O projeto que estabeleceu essa exceção foi aprovado em dezembro de 2010 por unanimidade pela Câmara de vereadores. Cabe ressaltar que o projeto de lei não se referia apenas a questão das remoções para a Copa do Mundo. O artigo que isenta da obrigação de 80% de reassentamentos na mesma área foi inserido no final de um projeto que gravava áreas de interesse social para a urbanização de outras comunidades. Um vereador de oposição, com proximidade ideológica ao Comitê Popular da Copa, admite ter havido um erro da oposição ao aprovar essa lei e justifica equívoco pelo fato de que o projeto não se referia à questão da Av. Tronco, o que fez com que o artigo passasse despercebido:

Veio um projeto do governo, muito bonito, que era para regularizar onze comunidades. Era um projeto muito bom. Estava a Amazônia, estava a Marabá e outras comunidades da cidade. E aí tinha um artiguinho minúsculo e ninguém viu que tinha. Era projeto que estava pra regularizar e tinha toda uma mobilização e ninguém se deu conta na hora de votar o projeto. Quando o Comitê [Popular da Copa] nos cobrou, obviamente a gente se deu conta do erro crasso e do golpe da Prefeitura, porque tu colocas na conquista de outras comunidades, um artigo que ataca direitos de uma maneira geral (ENTREVISTADO 3, 2013).

Ainda no mês de setembro de 2010, foi criado o Comitê Gestor Específico para o Projeto de Duplicação da Avenida Tronco. De acordo com a Portaria que criou esse comitê, sua existência se justificava pela “importância estratégica do projeto de duplicação da Avenida Tronco para a cidade e para o conjunto de intervenções urbanísticas relacionadas à Copa do Mundo de 2014” (PORTO ALEGRE, 2010 c). Inicialmente, esse comitê era composto apenas por integrantes de secretarias do governo municipal. Sua abertura para participação da sociedade civil ocorreu após um processo de negociação com as lideranças da Comissão de Habitação. Essa negociação teve início a partir de uma audiência na Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana (CEDECONDH) da Câmara de vereadores de Porto Alegre. Um dos principais objetivos desse agrupamento de lideranças comunitárias era buscar o reconhecimento da Prefeitura de Porto Alegre à Comissão por eles construída e, dessa forma, garantir a legitimidade exclusiva de representação da comunidade da Grande Cruzeiro no processo de formulação da políticas habitacional para os atingidos pela duplicação da Avenida Tronco (PORTO ALEGRE, 2010 d).

Como consequência da audiência na CEDECONDH, foi realizada, no dia três de novembro de 2010, uma reunião dessas lideranças com o prefeito José Fortunati. Nessa ocasião, acompanhada pelos vereadores integrantes da CEDECONDH, foi acordado que representantes da Comissão de Habitação seriam integrados ao Comitê Gestor Específico para o Projeto de Duplicação da Avenida Tronco. A Comissão de Habitação foi o único grupo da

sociedade civil com participação nesse Comitê durante seis meses (PORTO ALEGRE, 2010 d). Somente em junho de 2011, lideranças das Vilas Cristal e Divisa, integrantes do Comitê Popular da Copa, foram incluídas nesse espaço (PORTO ALEGRE, 2011 c).

No ano de 2011, os enfrentamentos acerca da formulação das intervenções de remoção e reassentamento se acentuaram. No começo de fevereiro, o Comitê Popular da Copa organizou, na região do Cristal, um ato contra as remoções. Ao final desse ato, foi realizada uma assembleia em que foi decidido que os moradores não responderiam o cadastro socioeconômico até que houvesse uma definição concreta sobre o destino das famílias removidas.

Poucos dias após o ato do Comitê Popular da Copa, o prefeito Fortunati participou de uma reunião organizada pela Comissão de Habitação na Vila Tronco. Após essa reunião, o grupo lançou uma nota no blog de um de seus líderes manifestando “indignação com as boatarias de despejo dos moradores atingidos pelas obras de duplicação da Avenida Tronco”, numa clara referência à atuação do Comitê Popular da Copa na região (SANTOS, 2011). Essas lideranças argumentavam que a Comissão de Habitação era a instituição legítima de representação dos moradores da Grande Cruzeiro. Estava evidenciada a disputa de legitimidade entre representantes. De um lado, estava o Comitê Popular da Copa, com uma postura mais crítica e conflitiva. De outro, estava a Comissão de Habitação, com maior inserção institucional e proximidade com o poder executivo municipal.

Em março de 2011, em resposta a um pedido do Comitê Popular da Copa, foi realizada uma audiência pública promovida pela Procuradoria Regional do Direito do Cidadão do Ministério Público Federal. Essa audiência foi dividida em dois momentos. Na primeira etapa, integrantes do Comitê Popular da Copa, lideranças de outras comunidades, militantes de movimentos e organizações engajadas na questão urbana e habitacional subiam ao púlpito para expôr suas denúncias, preocupações e reivindicações. As manifestações, nesse momento, quase unanimemente, expressavam preocupação a respeito do uso dessa intervenção para limpeza social e disponibilização desse espaço urbano para a especulação imobiliária. Salientou-se a perspectiva de que o direito à moradia é um direito humano, mais fundamental que o direito a propriedade. Além disso, foi criticado um possível processo de periferização da população removida que decorreriam das alternativas expostas pela Prefeitura (MPF, 2010).

A segunda etapa da audiência foi reservada para a manifestação dos agentes públicos que representavam o governo municipal. Participaram desse momento o secretário de governança, César Busatto e o então secretário de gestão, Newton Baggio. Busatto tratou de

aspectos mais políticos, como a intenção da Prefeitura em respeitar os direitos humanos durante a execução do processo e em garantir de transparência e a participação dos afetados na definição das alternativas para reassentamento (MPF, 2010). A fala de Baggio foi dedicada à apresentação do projeto viário e habitacional para a duplicação da Avenida Tronco. Na época, a Prefeitura trabalhava com a estimativa de 1.800 famílias removidas. As alternativas de reassentamento oferecidas eram: na região em construções do PMCMV, para 900 famílias; fora da região em construções do PMCMV, para 600 famílias; indenização por Bônus-moradia para 300 famílias (MPF, 2010). Enquanto as unidades do PMCMV não fossem terminadas, a Prefeitura pagaria Aluguel Social para que os removidos pudessem permanecer em residências alugadas até a conclusão das construções. Nessa reunião, também ficou acordada a inserção das lideranças comunitárias vinculadas ao Comitê Popular da Copa no Comitê Gestor Específico de Obras da Avenida Tronco (MPF, 2010).

No dia 15 de junho de 2011, outro evento importante ocorreu na região do bairro Cristal. Nesse dia, estava marcada uma reunião da comunidade com o DEMHAB para apresentação do plano viário e habitacional e para explicações sobre como seria realizado o cadastro socioeconômico das pessoas removidas. É através do cadastro que o governo identifica quem serão os beneficiários das políticas de reassentamento. A falta de clareza (por exemplo, as áreas de reassentamento e o valor do Bônus-Moradia e do Aluguel Social não estavam definidos) sobre o plano habitacional gerou insatisfação entre as lideranças comunitárias integrantes do Comitê Popular da Copa. Nesse momento, os líderes decidiram barrar a realização do cadastro, impedindo que as atividades da Prefeitura prosseguissem. A condição para que o cadastro fosse respondido seria a presença do prefeito José Fortunati na região para uma reunião em que se esclarecesse como seria o processo de remoção e reassentamento (COMO..., 2011). Havia também uma insatisfação em decorrência de uma entrevista dada pelo prefeito ao programa Show dos Esportes, na Rádio Gaúcha, no dia 13 de junho, na qual ele afirmava que as organizações que se opunham à atuação da Prefeitura na realização das obras para a Copa do Mundo eram “um grupo resistente à Copa do Mundo, ao progresso de Porto Alegre, a qualquer coisa”<sup>22</sup>. Duas semanas depois, o prefeito compareceu a uma reunião com moradores e lideranças do Comitê.

Na reunião, o prefeito afirmou que havia pressa na execução da obra devido aos prazos da Copa do Mundo, mas que nada seria feito sem que os direitos dos moradores fossem respeitados. Além disso, reafirmou as duas alternativas de reassentamento colocadas

---

<sup>22</sup> <http://comitepopularcopapoa2014.blogspot.com.br/2011/07/na-radio-gaucha-fortunati-diz-que.html>. Acesso em: 01 jul. 2011

na audiência do Ministério Público por Baggio: reassentamento em construção do PMCMV e compra de imóvel pelo Bônus-Moradia. Entretanto, informou que a Prefeitura estava negociando os terrenos para que o reassentamento fosse feito majoritariamente na mesma região. Fortunati prometeu que o Aluguel Social seria pago até que as construções do PMCMV estivessem prontas e ressaltou que, para a Prefeitura concluir o planejamento das intervenções de reassentamento, seria necessário o preenchimento do cadastro socioambiental. O Prefeito revelou que não estavam definidos os valores de Bônus Moradia e do Aluguel Social (COMO..., 2012). Outra reivindicação colocada pelos integrantes do Comitê Popular da Copa era o uso das áreas das cocheiras do Jóquei para o reassentamento dos atingidos pela duplicação da Avenida Tronco. As cocheiras do Jóquei se localizam no bairro Cristal. Essa área pertencia ao governo estadual e foi doada pelo governo Yeda Crusius ao Jóquei Club de Porto Alegre. De acordo com o Comitê Popular da Copa, o uso dessa área para reassentamento seria suficiente para a resolução do conflito fundiário existente na região. Em relação a esse tema, o Prefeito afirmou que, por ser uma área privada, não havia como a Prefeitura agir. Após a reunião, as lideranças do Cristal decidiram permitir a realização do cadastro socioeconômico (COMO..., 2012).

Pouco antes das reuniões sobre o cadastro socioeconômico na região do Cristal, ocorreu um encontro para explicação do cadastro na região da Vila Tronco, com a participação da Comissão de Habitação, sem que houvesse nenhum tipo de conflito<sup>23</sup>. Esse é mais uma evidência do relacionamento amistoso entre esse grupo e a Prefeitura de Porto Alegre.

Outro fato marcante ocorrido nesse período é a visita da Relatora Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, Raquel Rolnik em Porto Alegre em agosto de 2011. A visita foi promovida pelo Comitê Popular da Copa em parceria com a Câmara de Vereadores de Porto Alegre. O apoio da Câmara se deu através de ação vereadores de oposição. Rolnik, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, fora um expoente do ideário da reforma urbana no período de redemocratização brasileira. A relatora também atuou no Ministério das Cidades como secretária nacional de programas urbanos (2003-2007). Em 2008, assumiu a função de relatora especial da ONU. A Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia viaja pelo mundo fiscalizando e denunciando violações do direito à moradia e defendendo a concepção do direito à moradia como um direito humano, argumento mobilizado com frequência pelo Comitê Popular da Copa.

---

<sup>23</sup> <http://www.michaelsantos.com.br/2011/05/reuniao-com-um-dos-trechos-da-tronco.html>. Acesso em: 30 jan. 2014

Rolnik permaneceu em Porto Alegre por dois dias. O roteiro, organizado pelo Comitê Popular da Copa, contou com visitas às comunidades afetadas por obras da Copa e encontros com o prefeito de Porto Alegre e com o governador do estado, Tarso Genro<sup>24</sup>. A visita às comunidades também foi acompanhada pelo secretário de governança, César Busatto. Por fim, a relatora participou de uma audiência pública realizada na Câmara de Vereadores de Porto Alegre. Nessa audiência, Rolnik ouviu as explanações de lideranças comunitárias e da Prefeitura, na figura do Secretário de Governança. Posteriormente, Rolnik se manifestou criticando os processos de gentrificação social engendrados durante a preparação para megaeventos esportivos. A relatora solicitou que a tradição de Porto Alegre em incentivar a participação popular não fosse abandonada na preparação da cidade para a Copa do Mundo.

A relatora visitou outras cidades-sedes da Copa do Mundo no Brasil para a produção de um relatório apresentado no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em que denunciava violações do direito à moradia encontrada nas cidades brasileiras que sediarão o torneio (ROLNIK, 2012). No estrato em que trata de Porto Alegre, Rolnik critica o valor do Bônus Moradia, argumentando ser insuficiente para a compra de uma casa na mesma região, e a demora na construção das unidades do PMCMV para o reassentamento dos atingidos. De maneira geral, a relatora reproduziu a apreciação do Comitê Popular da Copa, demonstrando compartilhar a mesma perspectiva de política habitacional defendida pelo grupo.

Do ponto de vista do Comitê Popular da Copa, a visita de Rolnik teve como objetivo a legitimação de sua mobilização por um ator externo, o que Araujo (2011) denomina certificação externa. A credibilidade da relatora no setor das políticas urbanas, tanto política, como acadêmica, e do cargo por ela ocupado favorece esse processo. Além disso, Rolnik demonstra afinidade ideológica com os Comitês Populares da Copa, tanto que a Articulação Nacional dos Comitês Populares teve origem em um evento por ela organizado. Portanto, a relatora reunia características que a tornavam figura ideal para conferir legitimidade às ações do Comitê.

Em dezembro de 2011, ocorreu a aprovação da lei que regulamenta o Bônus-Moradia como instrumento para o reassentamento de famílias removidas. O Bônus consiste em um valor fixo pago pela Prefeitura para que a família removida adquira outra casa. O dinheiro do Bônus pode ser utilizado apenas para a compra de residências regularizadas. Na Avenida Tronco, o valor do Bônus é de R\$ 52.340 e foi definido tendo como referência o preço de uma unidade do PMCMV destinada ao público de zero a três salários mínimos. Esse momento é

---

<sup>24</sup> <http://comitepopularcopapoa2014.blogspot.com.br/2011/08/alteracoes-na-agenda-de-raquel-rolnik.html>. Acesso em: 30 jan. 2014



importante para o processo de formulação da política habitacional para os atingidos pela duplicação da Avenida Tronco, visto que o Bônus era apontado pela Prefeitura e pela Comissão de Habitação como uma solução positiva para conflitos fundiários como o da Avenida. O Comitê Popular da Copa argumentava que seu valor era insuficiente para que as famílias permanecessem nas áreas mais valorizadas da cidade, o que acabaria resultando em periferização dessas populações. A formalização desse instrumento por lei foi fundamental para legitimar essa que é uma das soluções para reassentamento adotadas pela Prefeitura no caso da Avenida Tronco.

O projeto do Bônus Moradia foi elaborado por Adeli Sell (PT), vereador bem relacionado com lideranças da Comissão de Habitação. Isso é expresso na participação de uma das lideranças da Comissão de Habitação na tribuna popular da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, no dia 11 de abril de 2011, reivindicando a aprovação da lei do Bônus-Moradia sob o argumento de que isso representaria um grande avanço na resolução da questão habitacional da Avenida Tronco:

Nós queríamos aqui pedir, fazer um apelo para que fosse colocado em votação, para que seja assegurado, imediatamente, a partir do cadastro socioeconômico, o Projeto do Bônus-Moradia, que passou e tramitou por todas as Comissões aqui desta Casa, e nós não entendemos por que ele ainda não foi colocado em votação. O Projeto do Bônus-Moradia foi construído a partir de um debate lá com a nossa região, e encontrou no Ver. Adeli Sell um grande parceiro para trazer esse debate para esta Casa, e nós não entendemos, Presidente DJ Cassiá, por que esse Projeto ainda não foi colocado em votação (PORTO ALEGRE, 2011).

Em 21 de abril de 2012, o Comitê Popular da Copa lança a campanha “Chave por Chave”. A campanha teve como objetivo garantir de que as famílias atingidas deixassem suas casas somente após terem em mãos as chaves de suas novas moradias. A campanha se contrapunha ao Aluguel Social, que permitia que as obras de mobilidade não fossem paralisadas mesmo que as construções para reassentamento não estivessem prontas. Nesse momento da disputa, o Comitê Popular da Copa concentrou suas críticas na demora do início das construções do PMCMV.

A proposta da campanha Chave por Chave foi levada ao prefeito José Fortunati na plenária do Orçamento Participativo na região do Cristal ocorrida em 02 de maio de 2012. Os integrantes portavam cartazes com a logomarca da campanha, que foram exibidos durante a reunião. Ao ser interpelado a respeito das reivindicações, Fortunati respondeu que: “Será chave por chave. Estamos dispostos a manter as famílias onde elas vivem enquanto não tem as casas. Se perdermos os recursos da obra, depois é outra discussão” (DUARTE, 2012). No entanto, a prática do Aluguel Social foi mantida como uma das alternativas disponibilizadas

pela Prefeitura para os atingidos pela duplicação da Avenida Tronco. Nota-se, ainda, na manifestação do prefeito, a ameaça de que os recursos seriam perdidos se as obras viárias não fossem realizadas de acordo com o cronograma estabelecido para o recebimento da Copa do Mundo.

Em julho de 2012, a Prefeitura deu início às obras viárias para a duplicação da Avenida Tronco. O trecho não demandava remoções. Contudo, enquanto as obras avançavam, a questão habitacional permaneceu indefinida. Nesse período, a Prefeitura instalou na Avenida Tronco um escritório destinado para as negociações entre o DEMHAB e os moradores removidos. As opções oferecidas aos futuros removidos foram as seguintes: 1) Bônus-Moradia no valor de R\$ 52.340 para aquisição de outra moradia; 2) Para famílias com renda mensal de até R\$1.600, Aluguel Social no valor de até R\$ 500 pagos mensalmente pela Prefeitura, seguido de reassentamento em construções do PMCMV na região; 3) Indenização pelas edificações construídas no terreno (caso o valor supere o do Bônus-Moradia). A Prefeitura não reconhece a propriedade dos moradores sobre os terrenos. A indenização ressarcie apenas as melhorias realizadas em forma de construções (PORTO ALEGRE, 2013).

Com o avanço das obras viárias, a falta de perspectiva de início das construções do PMCMV e a proximidade do prazo final para o término da intervenção, o Comitê Popular da Copa argumentava que os moradores se sentiam inseguros em optar pelas construções do PMCMV. Dessa forma, o Bônus-Moradia aparentava ser a única opção palpável de reassentamento imediato, conforme manifestado por um membro do Comitê:

Aí, quando a gente fala que o bônus se tornou a única alternativa é porque sim. A gente entra na Tronco hoje e se tem uma sensação de que se está dentro de um presídio, dentro de uma guerra! Porque as casas e os escombros estão expostos. Eu, inclusive, semana passada, caminhando por ali me machuquei num escombros. É isto: as pessoas se encontram em uma situação de guerra, em que a derrubada das casas estoura os esgotos, os ratos saem pra cima, a quantidade de lepra que as próprias crianças estão vivendo. Eu tenho uma foto aqui de uma casa desmanchada e as crianças brincando dentro dos escombros. A situação está se tornando insustentável. E é claro que as pessoas vão ter o bônus como uma alternativa, não existe outra. Não se coloca nenhuma alternativa à frente (PORTO ALEGRE, 2013).

Por outro lado, o poder executivo municipal manteve a sua afirmação de que as construções seriam realizadas, uma vez que os entraves burocráticos fossem superados. Mesmo com essa posição, a Prefeitura notou um aumento na procura pela alternativa do Bônus-Moradia em comparação com o que foi escolhido no momento da realização do cadastro socioeconômico:

Do nosso cadastro inicial, lá de 2011, quando esse cadastro foi feito, apontava 320 famílias optantes pelo Bônus-Moradia. Ou seja, hoje, nós já beneficiamos 85,31% do nosso cadastro de Bônus-Moradia. Temos consciência, pelo volume de processos

que nós estamos tramitando hoje, que nós ultrapassaremos essa meta (PORTO ALEGRE, 2013).

Ainda em 2012, foram realizadas duas visitas de agentes externos para avaliar a questão da moradia no contexto das obras da Copa do Mundo em Porto Alegre. A primeira ocorreu em agosto e foi realizada pelo Grupo de Trabalho de Moradia do Conselho de Defesa dos Direitos Humanos. A segunda foi protagonizada pela Secretaria de Controle Interno da Presidência, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República. Nessa visita, ocorrida em novembro, foram colhidos depoimentos de integrantes do Comitê Popular da Copa e visitados os lugares impactados por obras relacionadas ao mundial. Como consequência dessa visita, foi elaborado um extenso relatório sobre a questão, que veio a ser encaminhado ao Ministério das Cidades, que por sua vez, solicitou explicações à Prefeitura de Porto Alegre. Tanto as questões apontadas pela Secretaria de Controle Interno da Presidência como as respostas da Prefeitura não diferiram do debate local sobre a intervenção. Apesar de constituir um farto documento a respeito da questão habitacional decorrente das obras para a Copa do Mundo em Porto Alegre, não houve nenhuma consequência prática oriunda desse relatório.

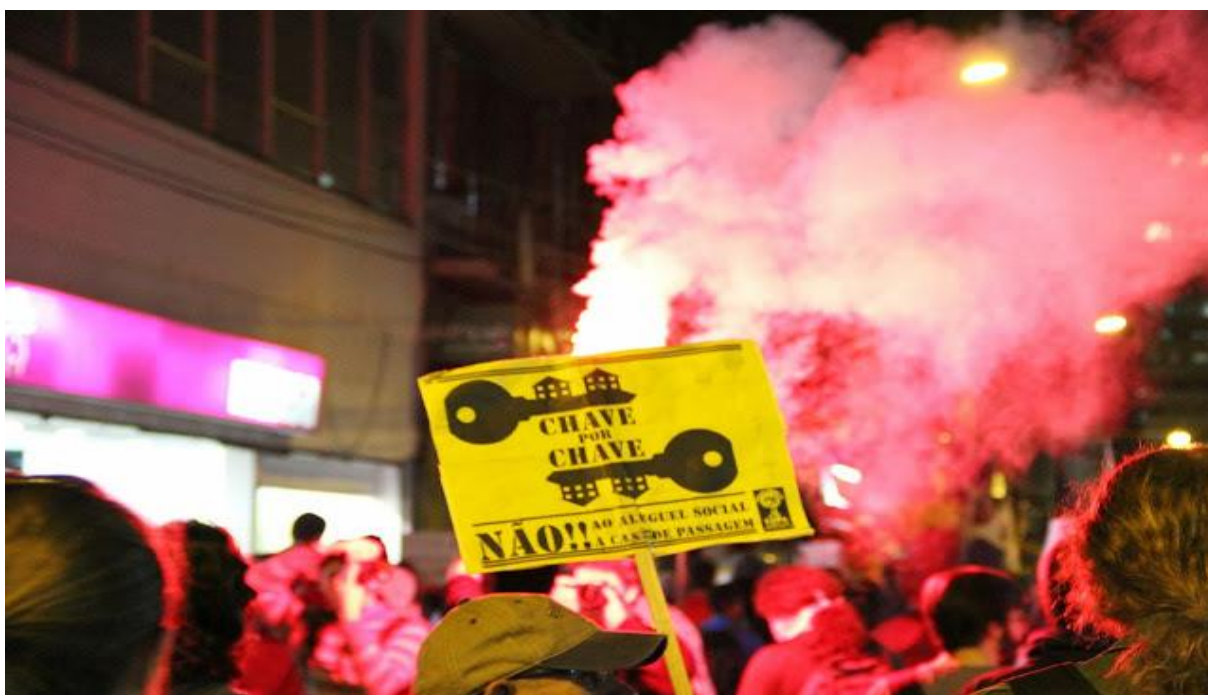
Em fevereiro de 2013, teve início a tramitação do projeto de lei, enviado pela Prefeitura à Câmara de Vereadores, que gravava como Áreas de Especiais de Interesse Social os terrenos adquiridos pela Prefeitura na região do Cristal e da Grande Cruzeiro. Ao todo, foi proposta a gravação de 15 áreas na região da Grande Cruzeiro e imediações, visando o reassentamento dos atingidos pela duplicação da Avenida Tronco. O projeto foi aprovado em junho de 2013 em meio às grandes manifestações de rua que marcaram aquele período. Essa foi a principal conquista do Comitê Popular da Copa nessa disputa, pois um grande contingente dos moradores atingidos pela duplicação da Av. Tronco pode permanecer na região.

O ano de 2013 foi marcado pelos grandes protestos que ocorreram nas cidades brasileiras. Porto Alegre é apontada como o berço dessas manifestações. Liderados pelo Bloco de Lutas pelo Transporte Público, os protestos em Porto Alegre tinham como principal alvo o transporte coletivo da cidade. O acontecimento que deu início a esses protestos foi o aumento das passagens de ônibus de R\$ 2,85 para R\$ 3,05. Apesar disso, o tema da Copa do Mundo sempre esteve presente nos gritos de ordem e cartazes que ocupavam as marchas. Entretanto, no momento em que as manifestações se massificaram e ganharam a adesão de setores muito diversificados da população, a questão mais ressaltada relacionada à Copa do Mundo era o grande montante de dinheiro público empregado na preparação do país para o torneio em detrimento de outras áreas consideradas mais importantes, como saúde e educação.

A questão das remoções e das violações do direito à moradia ficava em segundo plano e restrita aos grupos de esquerda, e especial, aos componentes do Bloco.

O Bloco de Lutas é composto por diversas entidades, com distintas orientações ideológicas, embora, todas ocupem o campo da esquerda. Dentre essas organizações estavam também entidades que integravam o Comitê Popular da Copa. O exemplo mais significativo é o Levante Popular da Juventude, que detém protagonismo nas duas organizações (ENTREVISTADO 1, 2013). Dessa forma, o Comitê Popular da Copa esteve representado nas manifestações.

**Figura 5** – Participação do Comitê Popular da Copa nas manifestações de junho em Porto Alegre



Fonte: <http://comitepopularcopapoa2014.blogspot.com.br/2013/06/chave-por-chave-caminha-com-milhares.html>. Acesso em: 10 fev. 2014

Como resposta às manifestações, no dia 18 de junho de 2013, o prefeito Fortunati anunciou duas medidas: a primeira foi a redução das passagens de ônibus para R\$ 2,80, através de desonerações tributárias. A segunda foi a retirada de obras da Copa do Mundo – dentre elas, a duplicação da Avenida Tronco – do PAC da Copa. Essas obras seriam mantidas, porém com recursos do PAC da Mobilidade Urbana. Segundo Fortunati, essa decisão tinha como finalidade retirar a pressão dos prazos da Copa do Mundo para a conclusão das intervenções e responder aos manifestantes demonstrando que essas obras não eram, para a

Copa do Mundo, e sim para a cidade<sup>25</sup>. Podemos constatar uma grande mudança na postura da Prefeitura em relação a necessidade de atrelamento das obras de duplicação da Avenida Tronco à Copa do Mundo para a obtenção de recursos. Se, em um primeiro momento, apresentavam como premente que as obras fossem realizadas de acordo com o cronograma que tivesse como prazo final a realização do torneio, após os protestos, aventa-se a possibilidade de que essas obras sejam executadas sem vínculos com a Copa do Mundo. Os prazos exíguos, que antes eram um “mal” indispensável, tornaram-se um empecilho que foi eliminado.

O ápice das relações entre as manifestações de junho, o Bloco de Lutas e Comitê Popular ocorreu no ato organizado em conjunto por essas duas organizações. O ato teve seu início na Vila Tronco e circulou pela Grande Cruzeiro e Cristal, justamente para protestar contra o modo como a Prefeitura vinha conduzindo o processo de remoção e reassentamento dos atingidos pela obra da Avenida Tronco. Antes do início da marcha, foi realizada uma entrevista coletiva, na qual integrantes do Bloco Lutas e do Comitê Popular da Copa expuseram suas reivindicações para a imprensa<sup>26</sup>. Além disso, foi publicada na internet uma carta destinada ao prefeito, na qual essas reivindicações são sistematizadas:

O Comitê Popular da Copa de Porto Alegre, as comunidades atingidas pelas obras e seus apoiadores entendem que as pautas do diálogo são as seguintes:

Chave por Chave

Parada imediata das obras da Av. Tronco até que sejam extintas as violações de direitos e construção de um plano de reassentamento participativo;  
 Revisão da lei que exige a Prefeitura de Porto Alegre reassentar no mínimo 80% das famílias de comunidades atingidas por obras de interesse público dentro da própria microrregião ou num raio de 2km da moradia atingida;  
 Parada imediata da concessão de aluguel social para obras de mobilidade;  
 Aumento imediato do Bônus-Moradia e revisão de seu processo de concessão;  
 Repasse de informações corretas para a população, reuniões com as lideranças diretamente atingidas e atas das reuniões já realizadas;  
 Aquisição imediata de área para construção de unidades habitacionais da tipologia CASAS na região.  
 Negociação junto ao governo do Estado para desapropriação por interesse público e imediata gravação de AEIS III para construção de CASA na área conhecida como Cocheiras do Jockey Clube (COMITÊ POPULAR DA COPA, 2013).

Cabe salientar que desde o início das obras duplicação e da instalação do escritório do DEMHAB na Avenida Tronco, a atuação da Comissão de Habitação teve uma sensível redução. As lideranças da Comissão de Habitação voltaram a se manifestar quando houve o ato em conjunto do Bloco de Lutas e do Comitê Popular da Copa na Grande Cruzeiro,

<sup>25</sup> <http://portallw.correiopovo.com.br/Noticias/?Noticia=501095>. Acesso em: 30 jan. 2014

<sup>26</sup> <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=128598>. Acesso em: 12 fev. 2014

afirmando que o Comitê não tinha representatividade na região e que o protesto poderia prejudicar as conquistas que a comunidade já obtivera<sup>27</sup>. Esse fato deixa mais clara a opção dessas lideranças de atuarem no campo institucional e na construção de vínculos colaborativos com o poder público municipal, rejeitando o conflito aberto proposto pelo Comitê Popular da Copa.

Esse histórico permitiu identificarmos os diferentes momentos da disputa envolvendo a formulação da política habitacional para a duplicação da Avenida Tronco. Nota-se que o processo foi bastante dinâmico, propiciando uma variação contextual que favoreceu diferentes grupos em sua tentativa de influenciar a intervenção. A seguir, a partir do referencial teórico adotado para a construção do problema de pesquisa que norteia essa dissertação, aprofundaremos a análise acerca da dinâmica relacional, processual e simbólica na formulação da política e sua relação com o contexto da Copa do Mundo de 2014..

---

<sup>27</sup> <http://www.radioguaiba.com.br/Noticias/?Noticia=501858>. Acesso em: 11 fev. 2014

## **6 REDE TEMÁTICA, CRENÇAS E EVENTO FOCAL: A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE REASSENTAMENTO NO CONTEXTO DO MEGAEVENTO**

Neste capítulo, serão abordadas as relações de cooperação e conflito dos atores engajados no processo de formulação da política habitacional para os atingidos pela duplicação da Avenida Tronco na composição de comunidades de políticas e coalizões ocasionais envolvidos na disputa. Dessa forma, podemos caracterizar a rede temática em análise. Posteriormente, serão analisadas as normas e crenças defendidas pelos grupos de atores engajados na formulação da intervenção em questão. Além de investigarmos os conteúdos dessas normas e crenças, examinaremos as diferenças no grau de estruturação das crenças e normas defendidas por uma comunidade de política e por uma coalizão ocasional, para formar um paradigma de política habitacional.

Em seguida, examinaremos como o contexto de megaevento esportivo foi utilizado pelos diferentes grupos de atores na tentativa de influenciar a política habitacional para a Avenida Tronco. O objetivo dessa seção é compreender de que maneira foram construídos símbolos e significados, a partir desse contexto, que auxiliaram na preponderância de determinadas crenças acerca das políticas habitacionais na definição de como seria realizada a intervenção de remoção e reassentamento. Por fim, traçaremos um breve comparativo a respeito das diferenças entre os paradigmas de políticas apontados pela literatura como predominantes nas políticas urbanas realizadas para megaeventos esportivos e a composição de crenças e normas que orientaram a formulação da política analisada por esse trabalho.

### **6.1 A REDE TEMÁTICA NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS PARA OS ATINGIDOS PELA DUPLICAÇÃO DA AVENIDA TRONCO**

Ao analisarmos a constituição da rede temática que participa da formulação das intervenções de remoção e reassentamento dos moradores atingidos pela duplicação da Avenida Tronco, examinaremos as relações colaborativas e conflitivas estabelecidas entre atores e conjuntos de atores durante o processo. Trataremos do modo como essas relações direcionam e limitam as ações dos atores, uma vez que constituem relações de interdependência, nas quais ações de indivíduos ou agrupamentos são tomadas em função dos vínculos mantidos com os demais.

Conforme explicitamos no capítulo anterior, a rede temática que se estabeleceu na disputa sobre as políticas habitacionais para os removidos da Avenida Tronco é composta por três grandes agrupamentos de atores. O primeiro grupo é o do poder executivo municipal, envolvendo o núcleo do governo de Porto Alegre; as Secretarias da Copa, de Governança e de Gestão; e o Departamento Municipal de Habitação. O alto escalão desses órgãos municipais, desde o princípio, esteve envolvido na definição das alternativas que atenderiam a demanda habitacional decorrente dessa obra. Por vezes, atuaram junto a esse grupo, integrantes do legislativo municipal que compunham a base governista.

Ao propor a duplicação da Avenida Tronco no contexto da Copa do Mundo, a Prefeitura de Porto Alegre intencionava aproveitar a janela de oportunidade aberta pelo torneio para obtenção de recursos para essa obra de mobilidade. De acordo com o prefeito, o alargamento da Tronco está previsto no Plano Diretor de Porto Alegre a mais de 30 anos e essa seria uma oportunidade única para realizá-lo. Além disso, a obra era considerada pela Prefeitura como fundamental para que Porto Alegre fosse bem-sucedida no recebimento da Copa do Mundo. Essa intervenção facilitaria a circulação na cidade sem que fosse necessário utilizar as avenidas nos arredores do Estádio Beira-Rio. Almejando esses dois objetivos, a Prefeitura mobilizou diversos setores institucionais, o que acarretou na presença de um amplo espectro de atores governamentais nessa rede.

Os outros dois agrupamentos de atores tiveram seu surgimento na sociedade civil. Um deles é a Comissão de Habitação, formada por lideranças comunitárias de vilas da Grande Cruzeiro. Compõem a Comissão de Habitação as lideranças das associações de moradores da Vila Tronco-Postão, da Vila Tronco-Neves, da Vila Cruzeiro do Sul, da Vila Mariano de Mattos e da União das Vilas da Grande Cruzeiro<sup>28</sup>. É importante salientar que esse grupo é integrado apenas por representantes de associações de moradores da região, uma grande diferença em comparação Comitê Popular da Copa, composto por entidades com finalidades variadas e não circunscritas à região.

Atribui-se a participação desse grupo na rede temática à localização geográfica da obra. A duplicação da Av. Tronco atingiu as comunidades nas quais a atuação desses líderes está enraizada. Dessa forma, a intervenção na Avenida Tronco era vista por eles como uma oportunidade para obtenção de vantagens, que por vezes, não estão diretamente relacionadas com a obra, para a localidade que representam (PORTO ALEGRE, 2010 d). Outro fator relevante nesse processo é a visibilidade possibilitada por uma intervenção urbanística desse

---

<sup>28</sup> <http://www.michaelsantos.com.br/2011/02/comissao-de-habitacao-da-grande.html> Acesso em: 30 jan. 2014



porte. O grande aporte de recurso cria condições para o engendramento de importantes transformações em uma região carente de infraestrutura urbana. Ao participar ativamente do processo de planejamento dessa intervenção, os representantes comunitários poderiam ampliar sua popularidade junto à comunidade e consolidar ainda mais sua liderança. Esse aspecto é ainda mais relevante para os representantes da Comissão de Habitação que tinham intenção de se candidatar a cargos eletivos<sup>29</sup>. Essa é uma das razões pelas quais a Comissão de Habitação sempre reivindicou deter a legitimidade de representação exclusiva das comunidades atingidas pela duplicação da Avenida Tronco.

Em oposição, a constituição do Comitê Popular da Copa de Porto Alegre indica que uma considerável parcela de seus integrantes participa do processo de formulação da intervenção de remoção e reassentamento na Avenida Tronco em decorrência do seu envolvimento pregresso com as políticas urbanas e habitacionais da cidade. Diferentemente da Comissão de Habitação, o Comitê Popular da Copa tem dentre seus integrantes atores que não guardam relação direta com a região, mas que, por sua participação em disputas das políticas urbanas de Porto Alegre, consideram o Comitê como um espaço adequado para a sua inserção no processo. Por exemplo, compõem o Comitê Popular da Copa ONGs com largo histórico de participação nos debates relacionados à formulação das políticas urbanas e habitacionais da cidade. Também participam do Comitê Popular da Copa entidades que não têm vínculos diretos com a questão urbana, mas que iniciaram uma trajetória nesse setor a partir da disputa no Morro Santa Teresa. Esse embate é de extrema importância para a compreensão dos vínculos estabelecidos na formação do Comitê Popular da Copa. É a partir do conflito fundiário decorrente da tentativa de venda da área da FASE pelo governo de estado que organizações como o MTS, a ONG ambientalista Amigos da Terra e o Levante Popular da Juventude tornam-se atores relevantes no panorama das políticas habitacionais da cidade. Os vínculos estabelecidos durante a disputa no Morro Santa Teresa foram aproveitados para a formação do Comitê Popular da Copa. Esse fato explica a participação de associações comunitárias da região do Morro Santa Teresa no Comitê. As comunidades que essas lideranças representavam não seriam atingidas diretamente por nenhuma obra da Copa. Entretanto, pelas relações estabelecidas durante a mobilização em defesa do Morro Santa Teresa, essas lideranças foram incorporadas ao Comitê.

A mobilização de defesa do Morro Santa Tereza faz parte inclusive da narrativa de integrantes do Comitê sobre a sua constituição:

---

<sup>29</sup> O representante da Associação da Vila Tronco Neves foi candidato a Vereador pelo PTB nas eleições municipais de 2012.

O comitê com este nome existe desde o final de 2010 e nasceu depois da luta e derrubada do projeto de lei que tentava alienar a área do Morro Santa Tereza, em Porto Alegre, por um valor irrisório, que criou toda uma mobilização popular na cidade, sobretudo relacionado aos moradores da região, e foi então que os movimentos sociais começaram a se organizar. Depois, quando saiu a matriz de responsabilidades, entendemos que, próximo desse local, estavam ocorrendo situações parecidas, de desapropriação e remoções, que foi o que nos levou a discutir essas questões da Copa. Desde então o processo vem se acelerando com a proximidade do evento (FAVARO, 2013).

Associados a atores externos a região da Grande Cruzeiro e Cristal, estavam as lideranças comunitárias das regiões atingidas pela duplicação. O Comitê Popular da Copa obteve o apoio de líderes provenientes, principalmente, das Vilas Divisa e Cristal. Já nas Vilas Cruzeiro e Tronco, região na qual a Comissão de Habitação atuava mais fortemente, o Comitê encontrou maior dificuldade de penetração, apesar da célula do Levante Popular da Juventude que integrava o Comitê, ser da Vila Cruzeiro. Um fator que contribuiu para a aceitação do Comitê Popular da Copa na região do Cristal foi a atuação do Quilombo do Sopapo nessa região. O Quilombo é um ponto de cultura<sup>30</sup> dedicado à juventude, localizado no bairro Cristal. Fazem parte do seu conselho gestor lideranças comunitárias, movimentos sociais, como, por exemplo, o Levante Popular da Juventude, e pequenos coletivos. Na formação do Comitê Popular da Copa, o Quilombo teve um papel centralizador na conexão entre a comunidade do Cristal e os movimentos sociais e ONGs que vieram a integrar o Comitê<sup>31</sup>.

#### 6.1.1 A Comunidade de Política e a Coalizão Ocasional Integrantes da Rede Temática

As características das relações estabelecidas nas atividades do Comitê Popular da Copa permitem afirmar que essa organização constitui o núcleo que lidera uma comunidade de política. As Comunidades de Política são caracterizadas por serem compostas por um conjunto restrito de atores, que compartilham um conjunto de crenças sobre um setor de políticas públicas e que atuam de maneira coordenada, visando influenciar as políticas desse setor (JOHN, 1998). As comunidades de políticas são formadas por um amplo espectro de atores que não respeitam a tradicional divisão entre Estado, sociedade civil e mercado. O conjunto de atores que integram uma comunidade de política estabelecem vínculos próximos

---

<sup>30</sup> Os Pontos de Cultura são uma política cultural do governo federal, que estabelece convênio com entidades da sociedade civil, visando incentivar iniciativas culturais.

<sup>31</sup> Neste trabalho, selecionamos os aspectos mais pertinentes sobre o Comitê Popular da Copa de Porto Alegre para a consecução da pesquisa proposta. Não temos como objetivo empreender uma análise exaustiva a respeito dos integrantes da rede temática, mas sim compreender as articulações desses atores de um modo holístico, possibilitando a análise do processo de formulação da política em questão. Para uma abordagem mais aprofundada sobre a constituição e a dinâmica de funcionamento do Comitê Popular da Copa de Porto Alegre ver Araujo (2011).

e estáveis. Por dedicaram-se permanentemente às disputas de um determinado setor de políticas públicas, as comunidades de política possuem *expertise* sobre esse tema.

Uma comunidade de política está necessariamente vinculada à atuação constante de um conjunto de atores em um determinado setor de políticas públicas. O grupo formador do Comitê Popular da Copa de Porto Alegre já atuara na disputa sobre a área da FASE no Morro Santa Teresa. As relações estabelecidas entre ONGs, movimentos sociais, lideranças comunitárias foram mantidas para a formação do Comitê Popular da Copa. Apesar da inserção de novos atores, que se integraram ao Comitê em função da questão da Copa do Mundo, identifica-se a permanência de um núcleo de atores que se preocupa com a temática das políticas urbanas e habitacionais. Diversas vezes encontramos em manifestações públicas desses atores referências a outras intervenções polêmicas que aconteceram na cidade, muitas delas sem relação direta com as obras de preparação para a Copa do Mundo, como a remoção da Vila Chocolate e a resistência à venda da área da FASE no Morro Santa Tereza (MPF, 2010; BRASIL, 2012 b). Ainda encontramos afirmações que demonstram que a atuação do grupo estava concentrada nas intervenções relacionadas à Copa do Mundo (em especial, a duplicação da Avenida Tronco) pelo fato de que a Copa, no momento, catalisava o debate sobre políticas habitacionais na cidade. Uma vez superada essa questão, outras disputas surgiriam e o grupo seguiria atuando. Dessa forma, é possível caracterizar a atuação dos integrantes do Comitê Popular da Copa, principalmente por parte do núcleo de atores que se manteve em relação colaborativa desde o episódio do Morro Santa Tereza, como continuada e atrelada a um setor de política pública. Esse fato refuta a percepção mais apressada de que, por ser um comitê voltado para a questão da Copa do Mundo, a relação desses atores seria episódica e efêmera. Sob outra nomenclatura, esse mesmo grupo de atores tende a atuar em outras disputas relacionadas com políticas habitacionais e urbanas de Porto Alegre.

Cabe salientar que a comunidade de política liderada pelo Comitê Popular da Copa não respeita os limites formais de pertencimento ao Comitê. Existem atores que não integram o Comitê, mas que compartilham o mesmo conjunto de crenças, possuem relações com seus componentes e atuam na rede temática articulados com o Comitê. Nesse sentido, podemos destacar relacionamento entre o Comitê Popular da Copa e vereadores de partidos oposicionistas de esquerda, principalmente, do PT e do PSOL. Esses políticos não integram diretamente o Comitê, mas são mobilizados para o estabelecimento de interlocução entre Comitê e a institucionalidade municipal. Com isso, são estabelecidas relações que superam a separação entre Estado e sociedade civil. Atores institucionais são incorporados ao campo de

relações pela afinidade ideológica e pela necessidade da utilização de recursos disponíveis apenas a partir das posições institucionais.

Sendo assim, podemos afirmar que a comunidade de política liderada pelo Comitê Popular da Copa obedece aos critérios de número limitado de membros e de vínculos estáveis e próximos entre esses membros. Contudo, é fundamental enfatizarmos o caráter processual de uma rede temática e das comunidades e coalizões que a compõem. Nem todos os componentes dessa comunidade de política estão inseridos desde a questão do Morro Santa Teresa e, possivelmente, alguns membros se afastarão do grupo, uma vez finalizada a questão da Avenida Tronco.

O Comitê Popular da Copa reúne *expertise* técnica a respeito dos temas urbanos e habitacionais. Tanto os representantes de ONGs com engajamento tradicional no campo das políticas urbanas, como alguns representantes dos movimentos sociais que se aproximaram do setor urbano e habitacional recentemente que participam do Comitê possuem formação técnica com alguma relação com o tema. Participam do Comitê arquitetos, geógrafos, advogados especialistas em direito à moradia, entre outros. Além disso, pesquisadores que não integram o Comitê, mas que se interessaram academicamente pela atuação do grupo e pelo tema da Copa do Mundo também se engajaram como integrantes da comunidade de política. A *expertise* sobre o tema habitacional salienta o caráter setorial do Comitê Popular da Copa.

Em suma, identificamos que esse agrupamento de atores atende aos critérios expostos em nossa definição de comunidade de política: coesão entre os membros, número restrito de membros, vínculos próximos e permanentes entre os membros e atuação coordenada setorial. A literatura sobre redes e comunidades de política aponta o compartilhamento de normas e crenças como aspecto central na formação e manutenção da coesão das comunidades. Nessa pesquisa consideramos que crenças e normas, no caso das comunidades de política, estruturam-se em paradigmas de política. Conforme veremos na seção seguinte, os integrantes dessa comunidade de política compartilham o mesmo paradigma de política urbana e habitacional. Essa é uma das fontes de coesão do grupo.

Se a participação dos atores que compõem a comunidade liderada pelo Comitê ocorre majoritariamente pelo interesse nas políticas setoriais urbanas e habitacionais de Porto Alegre, o engajamento dos integrantes da Comissão de Habitação se dá de maneira circunstancial. A Comissão de Habitação é composta por representantes de associações de moradores das comunidades da Grande Cruzeiro. Essas lideranças possuem um histórico de representação dessa região da cidade em espaços participativos importantes, como o Orçamento

Participativo. Entretanto, durante a presente pesquisa, não foram encontrados evidências de participação dessas lideranças em questões externas à região da Grande Cruzeiro. Se por um lado, a participação das lideranças da Comissão de Habitação se restringe a assuntos vinculados a uma região da cidade, por outro, nota-se que a atividade desses atores não se limita a nenhum setor específico de políticas públicas. Estava no espectro de atuação desse grupo questões relacionadas à saúde, educação, saneamento, moradia, lazer, entre outros.

A atuação da Comissão de Habitação na rede temática para a formulação da política habitacional para os atingidos pela duplicação da Avenida Tronco não ocorreu de forma isolada. Identifica-se uma proximidade entre a Comissão e os representantes da Prefeitura envolvidos na questão da Avenida Tronco. Ao contrário do Comitê Popular da Copa, que sempre optou por uma abordagem mais conflitiva, a Comissão de Habitação preferiu a construção de relações colaborativa com o poder executivo municipal. Desse fato, decorre o acesso facilitado desse grupo às instâncias participativas relacionadas com a intervenção na Avenida Tronco (por exemplo, o Comitê Gestor de Obras da Avenida Tronco, no qual a Comissão de Habitação incluiu seus representantes seis meses antes do Comitê Popular da Copa). Por essa opção, a Comissão de Habitação ampliou suas possibilidades de influenciar a política habitacional destinada aos atingidos pela duplicação da Avenida Tronco, uma vez que tinha maior acesso a atores que detinham os recursos institucionais restritos a quem ocupa cargos no poder executivo. Em contrapartida, a Prefeitura conferia legitimidade às suas ações a partir da participação dessas lideranças comunitárias no processo.

Entendemos que, dada suas características, as relações entre integrantes da Comissão de Habitação e representantes da Prefeitura se aproxima mais da definição de coalizão ocasional e se afasta do conceito de comunidades de políticas. As coalizões ocasionais consistem na união circunstancial de um grupo de atores que estabelece relações episódicas a partir de um evento específico relevante no campo das políticas públicas. Apesar das relações construídas entre esses atores serem ocasionais, elas não são tão frouxas (KNOKE, 2011), uma vez que a ação das coalizões ocasionais intenciona influenciar uma política pública específica a partir de um objetivo compartilhado por seus integrantes, mesmo que as razões pelas quais eles persigam o objetivo comum possam variar internamente. Conforme abordaremos na seção posterior, a aproximação entre Comissão de Habitação e Prefeitura na constituição dessa coalizão ocasional foi facilitada pela proximidade normativa entre as reivindicações da Comissão de Habitação e as preferências da Prefeitura para a realização do reassentamento dos atingidos pela obra. Portanto, há o compartilhamento de entendimentos básicos a respeito do que é desejável na intervenção da Avenida Tronco. Contudo, por não

atuarem de maneira conjunta e sistemática no setor das políticas habitacionais e urbanas, não há o compartilhamento de um paradigma estruturado, com crenças mais amplas sobre as políticas setoriais.

Cabe salientar que os vínculos estabelecidos entre membros da Comissão de Habitação não podem ser caracterizados como ocasionais. Durante sua trajetória de lideranças comunitárias, esses atores participaram conjuntamente de outros processos políticos relacionados à sua região de atuação, estabelecendo vínculos colaborativos comuns em agrupamentos de vizinhança. O uso do conceito de coalizão ocasional tem como finalidade descrever a relação colaborativa entre esses atores e os representantes do poder municipal.

## 6.2 O COMPARTILHAMENTO DE CRENÇAS E PARADIGMAS DE POLÍTICA

O conflito estabelecido em torno da formulação da política de reassentamento dos moradores atingidos pela duplicação da Avenida Tronco não se restringe à competição de interesses ou à luta pelo poder. Existe um importante aspecto simbólico, em que são disputadas concepções legítimas de cidade e de política habitacional. Anteriormente, antecipamos que apenas o grupo liderado pelo Comitê Popular da Copa, por ser uma comunidade de política, defende um paradigma de política habitacional bem estruturado. A coalizão ocasional, composta pelos setores da Prefeitura envolvidos na questão da Tronco e pelas lideranças da Comissão de Habitação não possui um paradigma estruturado, porém compartilha um conjunto de crenças e normas, principalmente, no que concerne às preferências de instrumentos de ação. Nesta seção, detalharemos o conjunto de normas e crenças de cada um dos agrupamentos que compõem a rede temática em análise. Para isso, utilizaremos a divisão de complexos e sub-complexos de paradigmas elaborados por Carson, Burns e Calvo (2009). O mapeamento dessas crenças foi realizado a partir da análise sistemática de documentos, transcrições de reuniões, audiências, seminários e entrevistas.

### 6.2.1 O Paradigma da Comunidade de Política liderada Comitê Popular da Copa

#### 1) *Complexo Normativo-Cognitivo:*

Este complexo é composto por três sub-complexos: conceitualização de temas e problemas; objetivos e prioridades; e soluções e instrumentos. No sub-complexo de conceitualização de temas e problemas, o comunidade de política capitaneada Comitê Popular da Copa identifica a submissão do Estado à ocupação capitalista do solo urbano como ponto

nevrálgico para a compreensão dos problemas nas políticas habitacionais. Nessa perspectiva, o Estado atua através de suas políticas públicas, promovendo e reforçando processos de segregação espacial da população pobre no cenário urbano, “limpando” áreas valorizadas pelo mercado imobiliário. Esse entendimento também encara o recebimento de megaeventos como justificativa para o engendramento desses processos. É preciso pressionar o Estado para que ele não se submeta à lógica do mercado. A não submissão é considerada uma obrigação, na maioria das vezes, não cumprida pelo Estado.

Ainda nesse sub-complexo, identificamos que associada à crítica à ocupação capitalista do espaço urbano com o auxílio do Estado, está a defesa da moradia como um direito humano fundamental. Nessa perspectiva, compreende-se que, por ser um direito humano inalienável, o direito à moradia está hierarquicamente acima do direito à propriedade privada. Essa posição vai ao encontro do que é defendido pelos movimentos sociais urbanos desde a final da ditadura militar: a necessidade do cumprimento da função social do solo urbano. É interessante observarmos também a conceitualização mais ampla de moradia proposto por essa comunidade, também corroborando os entendimentos dos movimentos sociais que historicamente militaram na questão urbana brasileira. Para o Comitê, moradia é mais do que uma casa para morar. É preciso que seja disponibilizado, na região de moradia, o acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos (escola, postos de saúde, saneamento, energia elétrica, transporte, lazer, acesso a oportunidades de geração de emprego e renda).

O sub-complexo de objetivos e prioridades do paradigma de política compartilhado pela comunidade liderada pelo Comitê Popular da Copa pode ser resumido no impedimento da periferização da população pobre que ocupa áreas centrais e valorizadas pelo capital imobiliário. Em decorrência desse objetivo, buscam-se alternativas que permitam a permanência dessas populações na mesma área em casos de remoções. Evitando processos de gentrificação de áreas valorizadas, impede-se que a gestão do espaço urbano esteja submetida à lógica do capital. Perante o contexto de megaeventos, é preciso ser ainda mais vigilantes, uma vez que esse tipo de evento é promovido por entidades privadas que visam o lucro e utilizam as localidades que se propõem o torneio para obtê-lo.

No sub-complexo de soluções e instrumento, estão as formas entendidas como adequadas para combater os problemas conceitualizados no primeiro sub-complexo e atingir os objetivos determinados no segundo complexo. Por considerar fundamental a permanência de moradores pobres em regiões valorizadas da cidade, instrumentos como o usucapião urbano e a gravação das regiões ocupadas como AEIS são muito prezadas pelo Comitê. Podemos identificar a preferência desse grupo por soluções que primem pela ocupação de

vazios urbanos nas regiões centrais em ações como a mapeamento de áreas que poderiam, e algumas foram, ser utilizadas para o reassentamento dos atingidos pela duplicação da Avenida Tronco e na reivindicação de que a área das Cocheiras do Jóquei seja utilizada na resolução do conflito fundiário na região.

A partir do sub-complexo de objetivos e prioridades também podemos compreender a rejeição dos instrumentos de reassentamento que, segundo o Comitê, possibilitam processos de periferização da população pobre. É o caso do Bônus-Moradia. O Comitê considera que o valor pago pelo Bônus impossibilita que o removido adquira um imóvel em regiões mais valorizadas. Sendo assim, mesmo que ele resida em uma área central da cidade, é obrigado a buscar moradia em regiões periféricas ou até em outros municípios. O mesmo ocorre com o Aluguel Social. O valor pago mensalmente é considerado insuficiente para que a família removida alugue uma moradia no mesmo local que habitava. Isso implica no deslocamento dessas pessoas para localidades distantes de seus espaços de estudo e trabalho, enquanto esperam a construção de sua moradia definitiva.

## 2) *Complexo Organizacional:*

O complexo organizacional é formado pelos sub-complexos de autoridade e responsabilidade; de *experts*; e de procedimentos legítimos de tomada de decisão. No sub-complexo de responsabilidade e autoridade, a comunidade de política liderada pelo Comitê afirma que é dever do Estado promover políticas habitacionais visando os objetivos compartilhados por essa comunidade. Entretanto, de acordo com a perspectiva desse grupo, não é isso que, na maioria das vezes, acontece.

Apesar de o Estado deter essa responsabilidade, ele não deve ser o único ator envolvido no processo de formulação das políticas públicas. A participação da população em geral e das organizações da sociedade civil é considerada fundamental para um processo democrático e transparente de formulação de políticas públicas. Nesse aspecto, o sub-complexo de autoridade e responsabilidade se confunde com o de procedimentos legítimos de tomadas de decisão. São valorizados espaços participativos e a transparência nas decisões tomadas. Todavia, a análise feita por esse grupo a respeito dos arranjos participativos atuais é bastante cética, afirmando que esses espaços foram colonizados pelo poder institucional. Em decorrência disso, o Comitê procurou exercer sua influência por espaços alternativos aos arranjos participativos.



A *expertise* mobilizada pelo Comitê Popular da Copa atua em duas frentes. Uma delas é de arquitetos e geógrafos que usam o seu conhecimento técnico para analisar os projetos apresentados pela Prefeitura e traduzi-los para uma linguagem acessível ao restante da população. Além disso, esses atores estão instrumentalizados para produzir alternativas e debater sobre a viabilidade técnica dessas propostas. A outra frente é a jurídica, na qual advogados trabalham com a concepção de direito à moradia como um direito humano fundamental para garantir a preponderância dele sobre o direito a propriedade. Em ambos os casos, os usos dessas *expertises* têm mais caráter estratégico do que normativo. Não há a crença consolidada de que esses são os saber legítimos para a tomada de decisão. Entretanto, entende-se que a *expertise* pode estar a serviço de diversos interesses. É explícita a intenção daqueles integrantes que possuem esse conhecimento em colocá-lo a favor dos interesses do Comitê e neutralizar possíveis justificativas técnicas - e, portanto, herméticas para quem não possui a *expertise* - que possam ser utilizados pelos seus adversários.

#### 6.2.2 As Crenças Compartilhadas entre Prefeitura e Comissão De Habitação

Dado o caráter ocasional dessa coalizão, não há um entendimento amplo e articulado a respeito do que é desejável nas políticas habitacionais e urbanas. Entretanto, foi possível captar um conjunto de crenças relacionadas ao uso de megaeventos esportivos para promoção de transformações no panorama urbano da cidade. Tanto a Prefeitura como as lideranças da Comissão de Habitação compartilham a ideia de que a Copa do Mundo é uma oportunidade de melhoria nas condições de vida da população portoalegrense. A Prefeitura expressamente revela a utilização dos recursos disponibilizados pelo governo federal visando a Copa do Mundo para a realização de obras de mobilidade urbana que não tem necessariamente relação direta com a preparação da cidade para a competição. Já a Comissão de Habitação, enxerga na inclusão da intervenção da Avenida Tronco dentre as obras de preparação de Porto Alegre para a Copa do Mundo, uma oportunidade de resolução de problemas crônicos da região. Um vídeo publicado por uma das lideranças do Comitê de Habitação ilustra essa perspectiva. Nele, o líder conversa com uma moradora da Grande Cruzeiro e mostra o esgoto transbordando em função de uma forte chuva que caía. A moradora relata que esse acontecimento é cotidiano. Posteriormente, a liderança expressa a sua esperança de que, com as obras na Avenida Tronco esse tipo de questão seja resolvida. O vídeo é encerrado com a liderança clamando: “Que venham as obras!” (BECO..., 2011).

Em comum entre as perspectivas da Comissão de Habitação e da Prefeitura está uma visão otimista a respeito dos efeitos do mundial para a cidade. Para ambos, a Copa do Mundo pode ser considerada como um veículo do progresso. Essa posição é oposta a do Comitê Popular da Copa e de seus aliados, que afirmam que a competição é propagadora dos interesses capitalistas, acentuando processos de segregação espacial da pobreza e de exploração capitalista do espaço urbano.

As posições sobre as soluções adotadas para o reassentamento das famílias removidas também são compartilhadas pela Prefeitura e pela Comissão de Habitação. Ambos consideram adequada a utilização do Bônus-Moradia como um instrumento para o reassentamento dos atingidos pela duplicação da Avenida Tronco. Apesar da Comissão de Habitação reivindicar um valor maior para o Bônus-Moradia, não há oposição explícita ao possível processo de retirada dos moradores da região através dessa modalidade de reassentamento. Tanto a Comissão de Habitação, com a Prefeitura creem que o Bônus-Moradia é um instrumento legítimo, pois possibilita ao removido decidir onde vai residir e o obriga a adquirir uma casa escriturada, retirando-o da informalidade, conforme explicitado em declaração de um representante da Prefeitura:

Mas as pessoas veem hoje no Bônus uma oportunidade de, de repente, concretizar um sonho. Muitas pessoas colocam: “Eu sempre tive vontade de morar em outro lugar e agora tenho essa oportunidade, eu quero ir”, e outras pessoas saem por questão de melhorar a sua condição social, mas cada um tem a sua justificativa, cada um tem o seu sentimento, e muito desse sentimento não é de perda, por incrível que pareça. (...) é a constituição da vida da pessoa, e eu não posso dizer para a pessoa: “Não, tu não vais optar pelo bônus, tu tens que optar pelo aluguel social”. Eu não posso dizer isso para uma pessoa, a liberdade de escolha é dela (PORTO ALEGRE, 2013).

A Comissão de Habitação elaborou uma carta, publicada na página de uma das lideranças na internet, defendendo o Bônus Moradia e criticando os integrantes Comitê Popular da Copa, referidos no texto como “ONGeiros”, questionando a legitimidade da representação desse grupo:

A aprovação do Projeto de Lei que garante a "opção" da utilização do BONUS MORADIA como alternativa para as famílias atingidas pelas obras da Copa de 2014 causou "frisson" a aqueles que não querem o desenvolvimento da cidade. Textos produzidos por pessoas que se auto-intitulam como lideranças dos movimentos sociais, sustentados, na maioria, por ONGs, são dissimulados na Internet. Ser contra a Lei do Bonus Moradia é estar na contramão do interesse das famílias que reúnem-se permanentemente construindo junto com a Prefeitura as condições ideais de reassentamento e de indenização para os atingidos pelas obras da duplicação da Tronco\Cruzeiro do Sul. Nas dezenas de reuniões realizadas pela Comissão de Habitação \ Secopa em 2011, não houve ninguém que se levantasse contrariamente ao Projeto do BONUS MORADIA. Ninguém!. Isso mostra a covardia de quem escreve, expressar opinião junto a comunidade. Mostra também a covardia

escondida no anonimato da escrita destes pobres e ridículos textos [sic] (SANTOS, 2012).

Cabe salientar, entretanto, que a Comissão de Habitação, apesar de não expressar suas reivindicações nos termos comumente utilizados pelos militantes da reforma urbana – como, por exemplo, o direito a moradia adequada-, afirma que não basta apenas um local para morar. É preciso que exista um conjunto de estruturas públicas que ofereçam serviços essenciais à população.

Comitê de Habitação e Prefeitura compartilham ainda o entendimento de que o procedimento legítimo para a tomada de decisão requer a participação da sociedade civil e, diferentemente do Comitê Popular da Copa, acreditam que os espaços participativos existentes para a intervenção na Tronco possibilitam a participação efetiva desse setor. Por essa razão, a Comissão de Habitação buscou com maior frequência, em comparação com o Comitê Popular da Copa, integrar esses espaços.

**Quadro 2** – Quadro comparativo das crenças da comunidade de política do Comitê Popular da Copa e da coalizão ocasional formada pela Prefeitura e Comissão de Habitação

<b>Complexo</b>	<b>Sub-complexo</b>	<b>Comunidade de Política – Comitê Popular da Copa e aliados</b>	<b>Coalizão Ocasional – Comissão de Habitação e Prefeitura</b>
Complexo normativo-cognitivo	Conceitualização de Temas e Problemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problema: o uso de políticas públicas que engendram processos de gentrificação em áreas valorizadas pelo mercado imobiliário;</li> <li>- Problema: megaeventos esportivos como justificativa para a exploração capitalista dos espaços urbanos;</li> <li>- Tema: Direito à moradia como um direito fundamental, hierarquicamente superior ao direito a propriedade;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tema: megaeventos esportivos constituem uma janela de oportunidade para a promoção de melhorias na infraestrutura urbana das localidades-sedes;</li> <li>- É possível, nesse contexto conjugar interesses do mercado com o bem-estar da população.</li> </ul>
	Objetivos e Prioridade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impedir que o megaevento esportivo seja utilizado para a realização de processos de segregação espacial da pobreza;</li> <li>-Permanência dos moradores pobres que habitam áreas valorizadas na região;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aproveitar o contexto do megaevento para realizar intervenções urbanas que melhorem a condição de vida da população.</li> </ul>
	Soluções e instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Usucapião urbano, gravação de AEIS;</li> <li>-Uso de vazios urbanos para o reassentamento dos removidos na mesma região;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bônus-moradia e aluguel social.</li> </ul>
Complexo Organizacional	Autoridade e Responsabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado e sociedade civil devem interagir na produção das políticas habitacionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado e sociedade civil devem interagir na produção das políticas habitacionais.</li> </ul>
	Experts	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso estratégico da <i>expertise</i></li> <li>- Entendimento de que o saber técnico e o posicionamento político estão imbricados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entendimento de que o saber técnico é neutro e está separado das posições políticas.</li> </ul>
	Procedimentos legítimos de tomada de decisões	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arranjos participativos que possibilitem a participação da sociedade na formulação das políticas;</li> <li>- Diagnóstico pessimista a respeito dos arranjos existentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arranjos participativos que possibilitem a participação da sociedade na formulação das políticas;</li> <li>- Arranjos atuais cumprem essa função de maneira satisfatória.</li> </ul>

Fonte: Elaboração Própria

### 6.3 A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL DA AVENIDA TRONCO E O CONTEXTO DA COPA DO MUNDO

Conforme o proposto no terceiro capítulo dessa dissertação, podemos compreender a relação entre o contexto da Copa do Mundo na cidade de Porto Alegre e o processo de formulação da política habitacional destinada aos atingidos pela duplicação da Avenida Tronco a partir da concepção de que megaeventos esportivos podem se constituir como eventos focais. A Copa do Mundo proporciona um contexto atípico, que altera o modo como as políticas públicas são formuladas. Essas alterações estão relacionadas à maior atenção dedicada às obras relacionadas à competição e a disputa simbólica a respeito dos significados do torneio para a população das localidades-sedes.

Uma das principais consequências de um evento focal é a concentração de atenção para um tema que previamente estava esquecido. A duplicação da Avenida Tronco está presente no Plano Diretor de Porto Alegre desde 1979. Entretanto, nenhum governo anterior teve o interesse político ou a capacidade de executar essa obra. A atual administração da Prefeitura de Porto Alegre identifica a Copa do Mundo como um momento adequado para a promoção dessa obra. Essa opção da Prefeitura é justificada por dois fatores: 1) A compreensão de que existe a necessidade de redirecionar o fluxo que normalmente transita pelos arredores do estádio para a Avenida Tronco durante a realização do torneio; 2) A facilidade de acesso a verbas federais para obras relacionadas ao sedimento da Copa do Mundo.

Normalmente, os municípios atuam em situação de recursos escassos para a realização de intervenções urbanísticas de grande porte. Em função da Copa do Mundo, disponibiliza-se uma grande quantidade de recursos financeiros, por parte do governo federal, para a preparação das cidades para a competição, o que altera a rotina de escassez de recursos das políticas urbanas. Essa é uma das principais razões pelas quais diversas capitais brasileiras se candidataram para serem cidades-sedes da Copa do Mundo. Dessa forma, constitui-se um panorama atípico que possibilita a realização de intervenções que em outra circunstância não seriam viabilizadas. A duplicação da Avenida Tronco é realizada dentro desse cenário atípico.

O fato da obra na Avenida Tronco estar vinculada à preparação de Porto Alegre para a Copa do Mundo aumentou a concentração de atenção à intervenção dada pelo poder público e pela mídia. O acompanhamento dessa obra era um dos principais aspectos abordados quando se tratava da preparação da cidade para o evento esportivo. A duplicação era considerada pelas

grandes empresas de comunicação com uma das mais importantes intervenções urbanas preparativas para a Copa do Mundo. Contudo, o tratamento midiático dedicado à duplicação da Avenida Tronco enfatizava os benefícios de mobilidade urbana proporcionados pela obra e a necessidade de que essa obra estivesse pronta antes da realização da competição na cidade. A questão habitacional frequentemente era tratada como um empecilho à melhoria na estrutura de circulação da cidade. O destaque à questão habitacional, normalmente, era realizado por meios de comunicação alternativos, na sua maioria, alocados na internet.

O tratamento midiático conferido à intervenção na Avenida Tronco revela uma tensão entre mobilidade urbana e questão habitacional, que permeia todo o processo de formulação da política habitacional para os atingidos pela obra. Em casos limites, essa tensão é tratada com dualidade: a obra de mobilidade representa o progresso da cidade e vai beneficiar a todos os habitantes de Porto Alegre, enquanto a questão habitacional é pontual, visto que atinge um conjunto limitado de pessoas, e não pode atravancar o bem geral da população portoalegrense. Identifica-se essa perspectiva nas ações da Prefeitura de Porto Alegre. A obra de mobilidade é um dos “legados” da Copa do Mundo na cidade. A questão habitacional é um efeito colateral na realização desse “legado”. Portanto, a finalidade das obras na Avenida Tronco é a melhoria na infraestrutura de mobilidade. A política habitacional é apenas consequência nessa intervenção.

A tensão entre mobilidade urbana e a questão habitacional provocada pela duplicação da Avenida Tronco pode ser ilustrada pela disputa a cerca da lei que dispensou, para obras da Copa do Mundo, a obrigatoriedade do reassentamento de 80% de moradores removidos na mesma região de planejamento. Em reação a lei, três vereadores de oposição elaboraram um projeto com o objetivo de reestabelecer a obrigatoriedade dos 80% para obras de Copa do Mundo e de garantir que a remoção das comunidades ocorresse apenas após a realização de audiências públicas e com a concordância expressa dos removidos (PORTO ALEGRE, 2011 a). Esse projeto foi rejeitado nas quatro comissões pelas quais foi analisado. No parecer da Comissão de Constituição e Justiça, ficou evidenciado a posição dos vereadores governistas, que associaram às obras de mobilidade para a Copa ao bem comum do cidadão portoalegrense e a questão habitacional como um imbróglio particular que não pode prejudicar a totalidade:

(...) o reassentamento é considerado uma medida de exceção e no caso em tela temos um exemplo típico dessa excepcionalidade, qual seja, a necessidade urgente de realocar famílias em prol de obras estruturais que na Cidade que irão beneficiar toda a coletividade.

Nesse sentido, condicionar o reassentamento à concordância que serão realocadas, como pretende o Projeto em questão, seria (...) um entrave a todo o processo

nacional em busca da realização da Copa de 2014 e todos os benefícios que com ela virão (PORTO ALEGRE, 2011b, p. 2).

As justificativas para adoção de medidas de exceções relacionadas às políticas públicas para a Copa do Mundo estão ancoradas em dois argumentos. O primeiro é que a Copa do Mundo é um veículo de progresso para as localidades que o sediam e representam o bem geral da população. Esse argumento está ancorado no discurso dos “legados”. O segundo é a necessidade do cumprimento dos prazos impostos para a realização da competição esportiva, sob pena da não concretização dos “legados”<sup>32</sup>. Grupos a favor das intervenções urbanas de preparação para megaeventos utilizam a ameaça de não concretização dos “legados” como uma possibilidade de dano que pode ter origem em processos contestatórios que de algum modo impeçam o ritmo célere considerado necessário para a conclusão das obras.

A ameaça de não concretização do “legado” foi um argumento mobilizado constantemente pela Prefeitura na tentativa de imprimir um ritmo acelerado na resolução do conflito fundiário para a consequente execução das obras viária de duplicação da Avenida Tronco. Na reunião realizada com as lideranças das comunidades das Vilas Cristal e Divisa, após estas paralisarem a realização do cadastro socioeconômico dos moradores que seriam removidos, o prefeito José Fortunati explicitou essa posição:

Ou o dinheiro é usado pra isso, ou o dinheiro deixa de existir. Esse entendimento básico. Porque eu percebo que as pessoas: “Ah, não, nós não vamos fazer avenida. Já que tem dinheiro, vamos fazer outra coisa”. Não tem utilidade em outra coisa. São obras para a Copa do Mundo. Usando exatamente o argumento da Copa do Mundo.

(...)Se, em até 31 de dezembro de 2011, vamos ouvir isso atentamente, a Avenida Tronco não for licitada, aqueles recursos que foram apontados deixam de existir. Está bem. É uma opção (COMO..., 2011).

Em um cenário no qual as intervenções urbanísticas para a Copa do Mundo são apresentadas pelo poder público como uma janela de oportunidade para o desenvolvimento da cidade e para a melhoria das condições de vida da população, a opção de não realizar as obras é bastante mal vista pela grande mídia e pelo próprio poder público.

A ameaça do não cumprimento dos prazos também é utilizada na supressão de procedimentos habituais de tomadas de decisão. Por exemplo, nenhuma das intervenções urbanas de preparação para a Copa do Mundo foi escolhida no Orçamento Participativo. Os espaços participativos incluídos no processo de formulação de políticas públicas foram constituídos especialmente para o evento. É o caso das seis Câmaras Temáticas e do Comitê

---

<sup>32</sup> A dinâmica entre a não conclusão de obras de preparação e a frustração dos “legados” foi discutida no terceiro capítulo dessa dissertação.

Gestor de Obras da Avenida Tronco. Esses espaços são criados por iniciativa do poder executivo municipal e cumprem mais função consultiva do que deliberativa. Não há qualquer compromisso da Prefeitura em cumprir o que neles é decidido. Arranjos participativos mais complexos são refutados sob a alegação de que não se dispõe do tempo necessário para esse tipo de procedimento. Entretanto, em nenhum momento a Prefeitura deixou de expressar a importância da participação popular no planejamento da cidade para a Copa do Mundo.

No caso do Comitê Gestor de Obras da Avenida Tronco, inicialmente, não havia a previsão de participação da sociedade civil. Essa participação foi concedida após a reivindicação da Comissão de Habitação. O fato de que, durante seis meses, as únicas representações da sociedade civil estarem vinculadas à Comissão de Habitação demonstra a incapacidade desses arranjos em garantir que a diversidade de lideranças da região estivesse representada. Além disso, por ser reservado à Prefeitura a poder discricionário de determinar quem integra esse Comitê, a escolha dos representantes da Comissão de Habitação evidencia a proximidade entre a Prefeitura e esse grupo. Tendo em vista esse panorama, o Comitê Popular da Copa não considera relevante sua participação nesses espaços.

De fato, não foram encontradas evidências que indiquem alguma relevância do Comitê Gestor na formulação da política habitacional para os removidos da Avenida Tronco. Pela fragilidade dos arranjos participativos, o acesso aos recursos de poder posicionais foi fundamental na tentativa de influenciar as políticas elaboradas nesse contexto. O contexto de megaeventos favoreceu a coalizão composta por membros com acesso a esse tipo de recurso, uma vez que são suprimidos mecanismos institucionais que descentralizem a capacidade de tomada de decisão. Dessa forma, a coalizão ocasional composta por membros da Prefeitura e da Comissão de Habitação teve maior capacidade de influência, dado o acesso desses atores - principalmente, os vinculados ao poder executivo municipal - aos recursos institucionais em um momento em que esses recursos são ainda mais importantes do que no processo cotidiano das políticas públicas.

Além disso, modo como essa coalizão, além de deter esses recursos, constrói suas justificativas, manipulando os símbolos e atribuindo significados ao evento, favorecendo a prevalência de suas posições. O uso do discurso dos “legados”, associado à ameaça de não concretização dos “legados”, encontrou respaldo na grande mídia. O discurso dos “legados” estava tão arraigado no pensamento geral sobre a realização da Copa do Mundo no Brasil que a grande crítica posteriormente feita ao sedimento da competição no país direcionou-se ao alto gasto público associado ao não cumprimento das melhorias na infraestrutura urbana que



foi prometida. Ou seja, mesmo a principal fonte de crítica ao megaevento está ancorada no discurso dos “legados”.

Diante desse cenário, fica evidente que diferente dos casos estudados por Birkland (1997; 1998), a simbologia construída em torno dos megaeventos favorece o fortalecimento de grupos hegemônicos, isto é, favoráveis à realização das obras. Grupos que questionem o modo como essas políticas representam a ameaça do atraso, o que coloca em risco os benefícios que adviriam da competição. Com o auxílio desses argumentos, a Prefeitura de Porto Alegre formulou as intervenções para o reassentamento dos atingidos pela duplicação da Avenida Tronco, quase que integralmente, de acordo com o sua intenção inicial. Vemos isso na adoção do Bônus-Moradia e do Aluguel Social, instrumentos de reassentamento que, desde o início do processo, foram apresentados como alternativas de solução preferenciais pela Prefeitura.

O único aspecto que destoou das intenções iniciais do poder municipal foi o reassentamento em construções do PMCMV na região. No princípio do processo, o governo municipal expôs sua intenção de reassentar um considerável contingente de removidos em prédios construídos pelo PMCMV em outras regiões da cidade. Isso estava expresso tanto no plano habitacional apresentado na audiência no Ministério Público em 2010, como na exceção aberta pela lei que retira a obrigatoriedade do reassentamento de 80% de removidos na mesma região de planejamento.

A garantia do reassentamento de todas as famílias que optaram em serem beneficiárias do PMCMV na mesma região ocorreu pela mobilização do Comitê Popular da Copa e seus aliados. Essa alternativa constituiu uma das principais reivindicações do Comitê. Em busca da concretização desse objetivo, o grupo realizou o mapeamento de áreas para o possível reassentamento e as indicou para a Prefeitura. Além disso, ações de resistência como a recusa em responder o cadastro socioeconômico possibilitaram que o uso do argumento do atraso como ameaça aos “legados” – constantemente mobilizado pelo grupo pró-obras – fosse utilizado em favor do Comitê. Ao paralisar o cadastro socioeconômico, o Comitê demonstrou ter a capacidade de desacelerar o andamento das obras, contrariando o desejo da Prefeitura. Dessa forma, a Prefeitura teve de se submeter ao atendimento dessa reivindicação. Isso foi fundamental para conferir também ao Comitê Popular da Copa capacidade de influência.

A capacidade do grupo contra hegemônico de também influenciar a política demonstra que a balança de poder da rede temática variou de acordo com a construção e o a utilização estratégica de símbolos relacionados ao megaevento esportivo. Isto é, mesmo sem ter acesso aos recursos institucionais detidos pela Prefeitura, o Comitê Popular da Copa conseguiu

atingir um dos seus principais objetivos. Dessa forma, ao contrário do que indica boa parte da literatura sobre o tema dos megaeventos, nenhum paradigma de política habitacional foi plenamente implantado na intervenção em questão. A escolha das alternativas que compuseram a política foi resultado da disputa entre dois grupos de atores, em que ambos - de maneira desigual - tiveram capacidade de influência. Portanto, apesar do contexto de megaeventos esportivos favorecer a coalizão pró-obras, durante o processo de formulação, houve momentos que a construção de argumentos e a mobilização de recursos favoreceu o grupo desafiante. Um exemplo desses períodos foram os protestos de junho de 2013.

Os protestos de junho marcam um momento de favorecimento do grupo desafiante. Podemos atribuir essa inversão a sobreposição de eventos focais: o megaevento esportivo Copa do Mundo e as manifestações massivas nas ruas das grandes cidades do país. A eclosão dessas manifestações representou um novo momento no que concerne às reivindicações sobre as remoções e reassentamento da Avenida Tronco. Pela primeira vez, a realização da Copa do Mundo no Brasil era amplamente contestada. Esse momento propiciou para os grupos que há alguns anos questionavam a modo de preparação do país para a Copa do Mundo se fortalecessem e fossem respaldados pela opinião pública.

No caso da Avenida Tronco, é fundamental a relação estabelecida entre o Bloco de Lutas pelo Transporte Público e o Comitê Popular da Copa. Através desse vínculo foi possível redirecionar o foco das manifestações, que estavam no transporte público e nos gastos públicos para a Copa do Mundo, para a questão habitacional na Avenida Tronco, normalmente posta em segundo plano quando se tratava da preparação de Porto Alegre para a Copa do Mundo. Com esse intuito, realiza-se uma marcha na região da Grande Cruzeiro.

O questionamento das manifestações a respeito dos benefícios trazidos pela Copa do Mundo coloca em cheque o discurso dos “legados”, sobre o qual estava baseada toda a justificativa para a realização das intervenções urbanísticas que visavam à preparação para o recebimento do evento. A pressão das manifestações levou o prefeito Fortunati a buscar alternativas que respondessem aos anseios postos. Desse modo, o poder executivo municipal retira a duplicação da Avenida Tronco do PAC da Copa. Essa medida indica um novo momento em relação aos argumentos mobilizados para a justificativa das obras no contexto do megaevento. Se anteriormente, o vínculo entre intervenção e megaevento favorecia os promotores dessas obras, agora, o entendimento preponderante a respeito das obras para Copa do Mundo cria um cenário adverso para o poder público. Portanto, objetivando enfraquecer a oposição ao seu modo de gerir a cidade, explicitado nas manifestações, o prefeito estrategicamente rompe o vínculo entre a duplicação da Avenida Tronco e a Copa do Mundo.

Tanto o contexto da Copa do Mundo como o das manifestações de junho podem ser definidos como eventos focais desequilibrantes. Ambos os acontecimentos não são tão traumáticos como catástrofes naturais ou ataques terroristas, mas constituem contextos favoreceram desequilíbrios na balança de poder de uma rede temática. Esses eventos estão associados à atração de atenção e à construção de símbolos e imagens a respeito das políticas a eles relacionadas para que grupos engajados possam ampliar a sua capacidade de influencia. A confluência de dois eventos focais ressalta a importância do caráter processual da formulação de políticas públicas. Constitui um equívoco definir significados apriorísticos a qualquer contexto de formulação de políticas públicas.

## 7 CONCLUSÕES

A influência da Copa do Mundo, identificada no processo de formulação de política pública estudado, refuta a possibilidade essencialização da relação entre megaeventos esportivos e políticas públicas, no sentido de se conceber como 'natural' que as políticas produzidas nesse contexto necessariamente favoreçam interesses corporativos ou impulsionem círculos virtuosos de desenvolvimento econômico e urbano. Concluimos que, de fato, um megaevento esportivo constitui um ambiente atípico na formulação de políticas públicas, mas influência desse tipo de acontecimento em um processo de formulação depende, principalmente, da dinâmica relacional e processual engendrada pelos atores interessados em manter ou modificar o curso da política e do processo de construção de significados e os usos estratégicos dos símbolos associados ao megaevento.

A construção de interpretações acerca dos impactos e a uso da simbologia do evento é um processo intenso e dinâmico, que depende da imersão dos atores no conjunto de relações estabelecidas na formulação de uma política. A elaboração de interpretações e argumentos sobre o megaevento é realizada a partir das crenças compartilhadas entre os integrantes de um grupo e, também, em reação aos discursos produzidos por grupos adversários. Isto é, a atribuição de significados aos megaeventos esportivos e o uso desses significados nos processos de formulação de políticas públicas são realizados de maneira interdependente, em função das relações colaborativas e conflitivas estabelecidas pelos atores.

Além de relacional, a construção dos significados do contexto de megaevento é também processual. Na medida em que a disputa simbólica se transforma, a capacidade de influência de cada ator também se altera. Dessa forma, os argumentos que inicialmente favoreciam a um grupo, podem ser ressignificados, passando a favorecer outros grupos. Portanto, no mesmo processo de formulação, dependendo do modo como a simbologia relacionada ao contexto de megaeventos é manipulada pelos atores, a balança de poder da rede temática envolvida no processo pode se alterar.

Encontramos na análise acerca dos megaeventos interpretações reificadas a respeito da relação entre contexto propiciado por essas ocasiões e as políticas urbanas. De um lado, temos os que acreditam que o recebimento de um megaevento esportivo pode ser o início de um círculo virtuoso de crescimento econômico e revitalização urbana. De outro, encontramos as abordagens que apontam os megaeventos como uma ocasião oportuna para a promoção de estratégias de mercantilização da cidade, de gestão empresarial do espaço público e de segregação espacial da pobreza. Do ponto de vista político, ambas as posições são

compreensíveis e legítimas. Entretanto, analiticamente, o estudo dos megaeventos adotando aprioristicamente uma dessas perspectivas implica na substancialização de uma realidade empírica diversa.

Não pretendemos aqui negar que visão de cidade empreendedora está subjacente à estratégia de atração de megaeventos esportivos para a promoção de transformações urbanas. É evidente que o marketing urbano e a veiculação mundial de uma imagem atrativa de cidade são centrais para o entendimento da relação entre a atuação de gestores públicos, os megaeventos esportivos e as políticas urbanas. Contudo, partir do pressuposto que qualquer ação do poder público que esteja relacionado aos megaeventos esportivos será o reflexo imediato dessa concepção de política urbana é substancializar um fenômeno social heterogêneo e dinâmico, envolvendo um amplo espectro de atores e concepções políticas, que é a formulação de políticas públicas em contextos de megaevento. É fundamental que as Ciências Sociais penetrem nesse universo, explorando sua complexidade, mas, para isso, é preciso que as noções reificadas sobre o contexto de megaeventos sejam superadas.

A partir da pesquisa apresentada nessa dissertação concluímos que nenhum paradigma de política urbana e habitacional preponderou completamente na orientação da política habitacional para os atingidos pela duplicação da Avenida Tronco. O conjunto de crenças que norteou a formulação de intervenção de remoção e reassentamento foi composto pela combinação de elementos do paradigma defendido pela comunidade de política liderada pelo Comitê Popular da Copa e das crenças compartilhadas pela coalizão ocasional integrada pela Comissão de Habitação e pela Prefeitura. A combinação de normas e crenças que, a princípio, não se comunicam é denominada por Campbell (1998) como *bricolagem*. Portanto, não há a implementação de uma concepção única e coerente de política habitacional. O resultado do processo competitivo de formulação da política habitacional para a duplicação da Avenida Tronco foi a composição de instrumentos que, por vezes, foram colocados como antíteses um do outro.

Uma das principais dimensões explicativas para a formulação de uma política baseada em um processo de bricolagem de crenças é a modo com os atores imersos em uma rede relacional competitiva manipulam símbolos e constroem significados para os megaeventos esportivos visando influenciar a política pública. De acordo com o estudo de caso realizado, podemos concluir que o grupo hegemônico - isto é, o mais favorável à realização das intervenções urbanísticas para a Copa do Mundo na cidade - teve, na maior parte do processo, maior capacidade de influência do que o grupo desafiador. Podemos atribuir isso a capacidade de generalizar, com o apoio da grande mídia, o entendimento de que a Copa do Mundo era um

instrumento para o progresso para a cidade. A aceitação do discurso dos “legados” pela opinião pública favoreceu o argumento adotado pela coalizão ocasional de que a obra de duplicação da Avenida Tronco representaria o bem geral da população portoalegrense. Nesse ponto, nota-se também a priorização da questão mobilidade, entendida como uma benesse geral, em detrimento ao aspecto habitacional, entendido como um entrave pontual.

Associado ao discurso dos “legados”, está também a bem sucedida construção da ameaça de dano, que teria origem na não concretização desses “legados”. A principal fonte de ameaça de dano seria o não cumprimento do cronograma para a realização das obras de preparação da cidade para a Copa do Mundo. Ao não concluir as obras para o torneio, Porto Alegre estaria perdendo uma oportunidade única de promover transformações positivas no seu cenário urbano. Além disso, sem as obras de mobilidade consideradas necessárias, Porto Alegre não receberia de maneira adequada os atletas e o público do megaevento, o que prejudicaria a imagem da cidade veiculada para o mundo inteiro.

Esses dois argumentos favorecem a capacidade de influência da coalizão ocasional engajada na rede temática analisada. No contexto relacional competitivo dessa rede, o grupo desafiador – no caso, o Comitê Popular da Copa e seus aliados – foi caracterizado como um inimigo do progresso da cidade, uma vez que, ações que contestassem o modo como as obras de preparação de Porto Alegre para o evento que estavam sendo realizadas redundariam no atraso dessas obras. Portanto, a contestação da comunidade de política desafiadora era caracterizada como uma possível fonte de atraso e, por consequência, uma ameaça ao progresso proporcionada pelo megaevento.

Outro aspecto fundamental para a maior capacidade de influência da coalizão ocasional foi o acesso aos recursos institucionais de poder. Por ser composta por membros do poder executivo, essa coalizão tinha acesso a recursos de poder que não estava disponível para o Comitê Popular da Copa. Esses recursos crescem de importância em contextos de megaeventos, uma vez que arranjos participativos possuem pouca influência nessa realidade. Ou seja, ao *locus* da tomada de decisões é basicamente no centro do poder executivo municipal. Por ter acesso direto a esse *locus*, a coalizão ocasional tinha posição privilegiada no processo de disputa.

Apesar das evidentes vantagens do grupo hegemônico em impor seus interesses e concepções normativas, houve períodos, durante o processo de formulação, em que a comunidade de política desafiante teve ampliada sua capacidade de influência. Isso ocorreu tanto pelo estabelecimento de relações com outros canais de poder institucional, como o Ministério Público e vereadores de oposição, como pela mobilização social em ações

contestatórias de rua. Um dos momentos mais significativo em que a balança de poder da rede temática pendeu para o Comitê Popular da Copa foram as manifestações de junho de 2013. No contexto dessas manifestações, o prefeito retirou a obra de duplicação da Avenida Tronco do PAC da Copa, desvinculando a intervenção da realização do megaevento. Dessa forma, não havia mais a necessidade do cumprimento do prazo para a competição.

Esse ato da Prefeitura foi uma resposta ao argumento, consolidado com o auxílio das manifestações, de que o poder público estava preocupado apenas em preparar a cidade para a Copa do Mundo, sem se importar com outros setores importantes para a população. Esse foi um importante momento de ressignificação do que representava o megaevento esportivo para a cidade de Porto Alegre. Se anteriormente preponderava uma concepção positiva acerca da relação entre a Copa do Mundo e a cidade, nesse momento a competição é vista mais como um estorvo do que como fonte de benesses. A utilização do argumento da ameaça da não concretização dos “legados” perdeu momentaneamente eficácia.

O principal elemento normativo do paradigma de política, compartilhado pela comunidade de política desafiadora incorporado na política habitacional para os removidos da Avenida Tronco foi o reassentamento de uma parcela desse contingente na mesma região. No princípio do processo, ficou evidenciado que a Prefeitura não tinha como prioridade a permanência desses moradores na região. A alteração dos rumos da política nesse sentido tem relação com a atuação do Comitê Popular da Copa no processo de formulação. Os demais instrumentos da política – em especial, o Bônus-Moradia e o Aluguel Social – estavam de acordo com as crenças da coalizão formada entre a Prefeitura e a Comissão de Habitação.

Apesar da concepção de cidade empreendedora estar intimamente associada à estratégia de atração de megaeventos, isso não significa que ela orientará todas as intervenções de preparação de uma cidade para um megaevento. Para compreendermos a relação entre megaeventos esportivos e políticas urbanas, precisamos considerar a existência de atores locais com capacidade reflexiva que disputam o modo como serão realizadas essas intervenções. Não há dúvida que os megaeventos possuem características estruturais que favorecem a defesa de perspectivas mais próxima à de cidade empreendedora. Entretanto, a dinâmica processual e relacional da disputa local é fundamental para compreendermos de que maneira o contexto de megaeventos influencia na formulação de políticas públicas a ele relacionadas.

## REFERÊNCIAS

- A COPA dos 20 de Novembro. Direção de Giancarla Bruneto Mauro de Souza. Porto Alegre, 2012. (22 min.), P&B. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=2JsRIBNZgMc>>. Acesso em: 31 jan. 2014.
- AGB (Associação de Geógrafos Brasileiros). Seção Porto Alegre. **Lauda Técnico Sócio-econômico do Processo de Reassentamento da Vila Chocolateiro**. Porto Alegre, 2011. 110 p.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. Michel Foucault e a teoria do poder. **Tempo Social**, São Paulo, n. 7, p.105-110, out. 1995.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Da Invisibilidade à Regularização Fundiária: A trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - Século XX**. 2000. 233 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.
- ANCOP. Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa. **Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil**, 2012. Disponível em: <[http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com\\_k2&view=item&task=download&id=27](http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=27)>. Acesso em: 30 jan. 2014.
- ANITA MAIS VERDE (Porto Alegre). **Por que somos contra a obra**, 2012. Disponível em: <<http://anitamaisverde.blogspot.com.br/p/por-que-somos-contr-a-obra.html>>. Acesso em: 01 mar. 2014.
- APPADURAI, Arjun. A Vida Social das Coisas: As Mercadorias Sob uma Perspectiva Cultural. Niterói: Eduff, 2008.
- ARAÚJO, Gabrielle Oliveira de. **Dinâmicas da Ação Coletiva: uma etnografia sobre o processo de mobilização contestatório em torno da Copa do Mundo de 2014**. 103 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- ARTS, Bas; VAN TATENHOVE, Jan. Policy and power: A conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms. **Policy Sciences**, n. 37, p.339-356, 2005.
- ATKINSON, Michael; COLEMAN, William. Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance. **Governance**, v. 2, n. 5, p.154-180, 1992.
- AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 22, p.107-119, out. 1988.
- BECO 08 - Os Alagamentos e o Barquinho. Porto Alegre: Michael Santos, 2011. P&B. Disponível em: <[http://www.youtube.com/watch?v=PTLwT3zFuWQ&list=UUKjre\\_cNOK\\_ICk-C8I7WMew](http://www.youtube.com/watch?v=PTLwT3zFuWQ&list=UUKjre_cNOK_ICk-C8I7WMew)>. Acesso em: 13 fev. 2014.



BESSANT, Judith. The sociology of policy-making in the modern state. **Journal Of Sociology**, v. 3, n. 44, p.283-300, ago. 2008.

BIRKLAND, Thomas. **After Disaster: Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events**. Washington: Georgetown University Press, 1997.

BIRKLAND, Thomas. Focusing Events, Mobilization and Agenda Setting. **Journal Of Public Policy**, v. 18, n. 1, p.53-74, 1998.

BIRKLAND, Thomas. **Lessons of disaster: policy change after catastrophic events**. Washington: Georgetown University Press, 2006.

BLANCO, Ismael; LOWNDES, Vivien; PRATCHETT, Lawrence. Re-organising Babylon: on the meaning of policy networks and network governance and their democratic consequences. In: **Governance Networks: Democracy, Policy Innovation and Global Regulation, Roskilde University**, 2009. p. 1 - 30.

BONDUKI, Nabil, Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2006.

BORBA, Sheila Villanova; ALFONSIN, Betânia de Moraes; GONZÁLEZ, Sylvia Antunes. Análise de experiências alternativas de habitação popular em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Habitação social nas Metrópoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: Coleção Habitare Antac, 2007. p. 236-275.

BORZEL, Tanja. Organizing Babylon - On The Different Conceptions of Policy Network. **Public Administration**, v. 76, p.253-273, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Matriz de Responsabilidade: Termo Aditivo: mobilidade urbana. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/sobre-a-copa/matriz-de-responsabilidades/rs/anexo.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

BRASIL. Matriz de Responsabilidade: Termo Aditivo: aeroporto. Brasília, 2010 a. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/sobre-a-copa/matriz-de-responsabilidades/rs/termoAditivoII.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

BRASIL. Matriz de Responsabilidade: Termo Aditivo: mobilidade urbana. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/09282012\\_rs.pdf](http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/09282012_rs.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2014.

BRASIL. Matriz de Responsabilidade: Termo Aditivo: mobilidade urbana, aeroporto e telecomunicações, Brasília, 2012 a. Disponível em: <[http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/07022012\\_matriz\\_poa\\_aditivo\\_16\\_maio\\_2012.pdf](http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/07022012_matriz_poa_aditivo_16_maio_2012.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2014.

BRASIL. Relatório de Auditoria Participativa: Comitê Popular da Copa 2014. Porto Alegre, 2012 b.

BRENOL, Marlise. **Reclamação por e-mail**, 2011. Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/rosanedeoliveira/2011/08/01/reclamacao-por-e-mail/?topo=13,1,1,,13>>. Acesso em: 01 ago. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Novo Desenvolvimentismo. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 19 set. 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p.5-24, set. 2006.

BURBANK, Matthew J.; ANDRANOVICH, Greg; HEYING, Charles H.. Mega-events, Urban Development and Public Policy. **The Review Of Policy Research**, Si, v. 19, n. 3, p.179-202, set. 2002.

CAMPBELL, John L.. Institutional analysis and the role of ideas in political economy. **Theory And Society**, n. 27, p.377-409, 1998

CAMPBELL, John L. Ideas, Politics, and Public Policy. **Annual Review Sociology**, v. 28, p.21-38, 2002.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 87-123

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Sousa. Habitação de Interesse Social: mercado ou política?: Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro, 2011.

CARSON, Marcus; BURNS, Tom R; CALVO, Dolores (Ed.). **Paradigms in Public Policy: Theory and Practice of Paradigm Shifts in the EU**. Peter Lang, 2009.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p.77-90, ago. 2012.

COMITÊ POPULAR DA COPA (Porto Alegre). Movimentos elaboram Carta ao prefeito e exigem respostas até o dia 10 de julho. 2013. Disponível em: <<http://comitepopularcopapoa2014.blogspot.com.br/2013/07/movimentos-elaboram-carta-ao-prefeito-e.html>>. Acesso em: 22 fev. 2014.

COMO chegamos até aqui?. Direção de Gt de Comunicação. Porto Alegre: Comitê Popular da Copa, 2011. P&B. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=ijnzc6tEIgo&list=UU2B4WNEtVzLMFJhuVbVrJNg&feature=share&index=10>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Viabilizando a Participação em Conselhos de Políticas Públicas Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy

communities. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 125-144.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. **Participação e Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

CURI, Martin. Espaços da Emoção: Os Torcedores no Estádio. In: 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2012, Águas de Lindoia. **Anais...** . 2012.

CURI, Martin. A disputa pelo legado em megaeventos esportivos no Brasil. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 40, n. 19, p.65-88, jul. 2013.

DAMO, Arlei Sander; OLIVEN, Ruben George. O Brasil no horizonte dos megaeventos esportivos de 2014 e 2016: sua cara, seus sócios e seus negócios. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 19, n. 40, p.19-63, jul. 2013.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DRAIBE, Sônia; RIESCO, Manuel. **El Estado de bienestar social en América Latina: Una nueva estrategia de desarrollo**. Madrid: Fundación Carolina - Cealci, 2009.

DRAIBE, Sônia; RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, p.220-254, ago. 2011.

DUARTE, Rachel. Moradores criticam política habitacional da Prefeitura de POA. Sul 21. Porto Alegre, 03 maio 2012. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/moradores-criticam-politica-habitacional-da-prefeitura-de-porto-alegre/>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

DUDLEY, Geoffrey. Ideas, bargaining and flexible policy communities: policy change and the case of the Oxford Transport Strategy. **Public Administration**, v. 81, n. 3, p.433-458, set. 2003.

ELIAS, Norbert. Modelos de Jogo. In: ELIAS, Norbert. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 1970. p. 77-112.

ELIAS, Norbert. **A Sociedade dos Indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

EMIRBAYER, Mustafa. Manifesto for a Relational Sociology. **American Journal Of Sociology**, v. 103, n. 2, p.281-317, set. 1997.

ENTREVISTADO 1. Entrevista realizada em 21 de agosto de 2013. Porto Alegre. Transcrita.

ENTREVISTADO 2. Entrevista realizada em 12 de novembro de 2013. Porto Alegre. Transcrita.

ENTREVISTADO 3. Entrevista realizada em 19 de dezembro de 2013. Porto Alegre. Transcrita.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira Ciências Sociais**, v. 51, n. 18, p.21-29, 2003.

FAVARO, Claudia. Comitês Populares da Copa, o nascimento de uma resistência. Revista do Instituto Humanitas Unisinos. São Leopoldo, 10 jun. 2013. Entrevista concedida a Ricardo Machado. Disponível em: [http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5055&secao=422](http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5055&secao=422)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, Decisão e Poder: Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileiro de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p.68-81, fev. 2006.

GARCIA, Sandro Rudit. Agentes globais e esfera local: o pólo automobilístico de Gravataí. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 12, n. 23, p.238-266, 2010.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. & GASKELL, G. (org.), **Pesquisa qualitativa: com texto, imagem e som**. Vozes: Petrópolis. 2002.

GOLDEMBERG, Miriam. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GREENE, Solomon J.. Staged Cities: Mega-events, Slum Clearance, and Global Capital. **Yale Human Rights And Development Law Journal**, v. 6, p.161-187, 2003.

HALL, C. Michael. Urban entrepreneurship, corporate interests and sports mega-events. **The Sociological Review**, v. 54, p.59-70, 2006.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

HECLO, Hugh. Issue Networks and The Executive Establishment. In: KING, Anthony (Ed.). **The New American Political System**. Washington: American Enterprise Institute For Public Policy Research, 1978. p. 87-124.

HILLER, Harry H. Mega-events, Urban Boosterism and Growth Strategies: An Analysis of the Objectives and Legitimations of the Cape Town 2004 Olympic Bid. **International Journal Of Urban And Regional Research**, v. 24, n. 2, p.449-458, jun. 2000.

HOMEWOOD, Brian. Moradores de Viena rejeitam candidatura para Olimpíada de 2028. **Reuters Brasil**. Viena, 12 mar. 2013. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/sportsNews/idBRSPE92B04120130312>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

HORNE, John; MANZENREITER, Wolfram. An introduction to the sociology of sports mega-events. **The Sociological Review**, v. 54, n. 2, p.1-24, dez. 2006.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne L.; DELEON, Peter. Social Construction and Policy Design. In: SABATIER, Paul A.. **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 93-128.

IPEA. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil e a sua produção social: desafios e perspectivas. In: IPEA. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. p. 365-404.

IPEA. **O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas**. Brasília, Comunicados do Ipea N° 118, 2011.

JOHN, Peter. **Analysing Public Policy**. Londres: Pinter, 1998.

JORDAN, Grant. Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles? **Journal Of Theoretical Politics**, v. 2, n. 3, p.319-338, 1990.

JORNAL DO COMÉRCIO. Prefeitura empossa novo secretário de Gestão, Newton Baggio. **Jornal do Comércio**. Porto Alegre, 03 maio 2010. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=27087&codp=25&codni=3>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Longman, 1995.

KLIJN, Erik-hans. Policy Networks: An Overview. In: KICKERT, Walter J. M.; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop F. M.. **Managing Complex Networks: Strategies for the public sector**. Londres: Sage Publications, 1997. p. 14-34.

KNOKE, David. Policy Networks. In: SCOTT, John; CARRINGTON, Peter J. (Ed.). **The SAGE Handbook of Social Network Analysis**. Londres: Sage Publications, 2011. p. 210-222.

KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

LANCEPRESS. Cidadãos de Munique votam contra os Jogos Olímpicos de Inverno. **LanceNet**. Rio de Janeiro. 13 nov. 2013. Disponível em: <[http://www.lancenet.com.br/minuto/Cidadaos-Munique-Jogos-Olimpicos-Inverno\\_0\\_1028897264.html](http://www.lancenet.com.br/minuto/Cidadaos-Munique-Jogos-Olimpicos-Inverno_0_1028897264.html)>. Acesso em: 26 jan. 2014.

LUKES, Steven. **Poder: uma visão radical**. Brasília: Unb, 1980.

LIDERANÇA MNLM. Semana Acadêmica das Ciências Sociais – UFRGS. Porto Alegre, 2012. Transcrita.

MACHADO, Roberto. Por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979. p. VII-XXIII.

MASCARENHAS, Gilmar; BORGES, Fátima Cristina da S.. Entre o empreendedorismo urbano e a gestão democrática da cidade: dilemas e impactos do Pan-2007 na Marina da Glória. **Esporte e Sociedade**, v. 4, n. 10, p.1-26, nov. 2008.

MAY, Tim. Pesquisa Social. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MENICUCCI, Telma. Construção de Agendas e Inovações Institucionais: Análise Comparativa da Reforma Sanitária e da Reforma Urbana. **Estudos de Sociologia**, v. 15, n. 29, p.369-396, 2010.

MENNEL, Stephen. **Norbert Elias – an introduction**. Dublin: University College Dublin Press, 1998.

MERCADANTE, Aloizio. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula**. 2010. 509 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MITTELMANN, Rafael. Regularização Fundiária - A Experiência de Porto Alegre. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, n. 26, p.139-157, jul. 2000.

MORAES, Aldovan de Oliveira; ANTON, Flávio José. **Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre**. Porto Alegre: Demhab, 2000.

MPF. Ministério Público Federal. Audiência Pública sobre o Impacto do Megaevento Copa do Mundo de 2014 no Direito à Moradia. Porto Alegre, 25 de março de 2010. Transcrição.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, v. 2, n. 50, p.189-208, 2000.

NEWTON, Caroline. The Reverse Side of the Medal: About the 2010 FIFA World Cup and the Beautification of the N2 in Cape Town. **Urban Forum**, v. 20, n. 1, p.93-108, fev. 2009.

PARSONS, Wayne. **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Massachusetts: Edward Elgar, 1995.

PAULI, Jandir. **O poder nas redes de economia solidária**. 2006. 180 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

PEDERSEN, Anders Branth. Why David sometimes defeats Goliath The power of actors in disprivileged land-use policy networks. **Land Use Policy**, v. 27, p.324-331, 2010.

PORTO ALEGRE. **Plano Básico Habitacional**. Porto Alegre: Demhab, 2010.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar n. 663, de 28 de dezembro de 2010. Diário Oficial de Porto Alegre, Porto Alegre, p.2, 29 de dezembro de 2010 a.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar n. 636, de 13 de janeiro de 2010. Diário Oficial de Porto Alegre, Porto Alegre, p. 2, 14 de janeiro de 2010 b.

PORTO ALEGRE. Portaria n. 228, de 01 de setembro de 2010. Diário Oficial de Porto Alegre. Porto Alegre, 3 de set. 2010 c. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu\\_doc/setembro2010\\_03setembro2010.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dopa/usu_doc/setembro2010_03setembro2010.pdf)> . Acesso em: 22 jan. 2014.

PORTO ALEGRE. Câmara de vereadores. Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana. **Notas Taquigráficas da Reunião da Cedecondh**. 26 de outubro de 2010 d

PORTO ALEGRE. Câmara de vereadores. **Notas Taquigráficas da 42ª Sessão Ordinária**. 2011. Disponível em: <http://200.169.19.94/documentos/notas/docs/293/original/042sorf.htm>. Acesso em: 30 jan. 2014.

PORTO ALEGRE. Projeto de Lei Complementar do Legislativo, n. 010, de 7 de junho de 2011. Processo n. 2248/11, Câmara Municipal de Porto Alegre, 2011 a.

PORTO ALEGRE. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Porto Alegre, n. 227, de 31 de outubro de 2011. Processo 2248/11, Câmara Municipal de Porto Alegre, 2011b.

PORTO ALEGRE. Portaria 152 de 08 de junho de 2011. Diário Oficial de Porto Alegre. Porto Alegre, 09 de junho de 2011 c. Disponível em < [http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/247\\_ce\\_20110609\\_executivo.pdf](http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/247_ce_20110609_executivo.pdf) > Acesso em: 22 jan. 2014.

PORTO ALEGRE. **Dossiê relativo ao projeto duplicação da Av. Tronco**. Porto Alegre, 2013 a.

PORTO ALEGRE. Projeto de Lei Complementar do Legislativo, n. 003, de 22 de fevereiro de 2013. Processo n. 0773/13, Câmara Municipal de Porto Alegre, 2013 b.

RAEDER, Savio. Planejamento Urbano em Sedes d Megaeventos Desportivos. **Actas do 4º Congresso Luso-brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado, Sustentável**. 2010.

RATTON, José Luiz de Amorim; MORAIS, Jorge Ventura de. Para ler Jon Elster: limites e possibilidades da explicação por mecanismos nas ciências sociais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p.385-410, 2003

RENAU, Luis del Romero; TRUDELLE, Catherine. Mega Events and Urban Conflicts in Valencia, Spain: Contesting the New Urban Modernity. **Urban Studies Research**, p.1-12, 2011.

RHODES, R. A. W.. Policy Network Analysis. In: MORAN, Michael; RIEN, Martin; GOODIN, Robert E. (Ed.). **The Oxford Hanbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2006. p. 425-447.

RITCHIE, J. R. Brent; AITKEN, Catherine E.. Assessing the Impacts of the 1988 Olympic Winter Games: The Research Program and Initial Results. **Journal Of Travel Research**, v. 22, n. 3, p.17-24, dez. 1984.

RITCHIE, Jr. Brent; SMITH, Brian H.. The Impact of a Mega-Event on Host Region Awareness: A Longitudinal Study. **Journal of Travel Research**, v. 30, n. 1, p.3-10, jul. 1991.

RITCHIE, Brent; HALL, Michael. Mega Events and Human Rights. In: THE FIRST INTERNATIONAL CONFERENCE ON SPORTS AND HUMAN RIGHTS, Sidney, p.102-115, 1999.

RICHARDSON, Jeremy. Government, Interest Groups and Policy Change. **Political Studies**, v. 48, p.1006-1025, 2000.

ROCHER, Guy. Droit, pouvoir et domination. **Sociologie Et Sociétés**, Montreal, v. 18, n. 1, p.33-46, abr. 1986.

ROJO, Raúl Enrique. Por una sociología jurídica, del poder y la dominación. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 13, p.36-81, 2005.

ROLNIK, Raquel. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. Human Rights Council, United Nations, 2012. Disponível em: <[https://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/public\\_-\\_AL\\_Brazil\\_12.11.12\\_\(14.2012\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/public_-_AL_Brazil_12.11.12_(14.2012).pdf)> Acesso em: 14 fev. 2014.

ROLNIK, Raquel; KILNK, Jeroen. Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 89, p.89-109, mar. 2011.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

SANTOS, Michael. **Moradores da Grande Cruzeiro e Cristal repudiam onda de Boatos de despejos**. 2011. Disponível em: <<http://www.michaelsantos.com.br/2011/02/moradores-da-grande-cruzeiro-e-cristal.html>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

SANTOS, Michael. **Bonus Moradia é atacado por ONGueiros**. 2012. Disponível em: <<http://www.michaelsantos.com.br/2012/01/bonus-moradia-e-atacado-por-ongueiros.html>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

SEVERO, Juan Pablo Diehl. Habitação e Políticas Públicas: o bairro Rubem Berta como reprodução dos processos espaciais de Porto Alegre, RS, Brasil.. **Boletim Geográfico Gaúcho**, Porto Alegre, v. 0, n. 31, p.146-164, out. 2006.

SILVA, Jéssica Moreira Mariquito Naime. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário**. 2009. 192 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para análise dos processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 477-498.

SKOGSTAD, Grace. Policy Networks and Policy Communities: Conceptual Evolution and Governing Realities. In: ANNUAL MEETING OF THE CANADIAN POLITICAL



SCIENCE ASSOCIATION, 2005, Ontario. **Workshop on “Canada’s Contribution to Comparative Theorizing”**. 2005. p. 1 - 19.

STROHAECKER, Adriana Marques. **O (Des)Respeito aos Direitos Fundamentais à Moradia e ao Trabalho nos Reassentamentos de Famílias de Baixa-Renda**: considerações teóricas e estudo de caso da Vila Chocolate. 2011. 110 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande Sul, Porto Alegre, 2011.

SUREL, Yves. The Role of Cognitive and Normative Frames in Policymaking. In: CARSON, Marcus; BURNS, Tom R; CALVO, Dolores. **Paradigms in Public Policy: Theory and Practice of Paradigm Shifts in the EU**. So: Peter Lang, 2009. p. 29-44.

WOOD, Robert. Tobacco’s Tipping Point: The Master Settlement Agreement as a Focusing Event. **The Policy Studies Journal**, v. 34, n. 3, p.419-436, 2006.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Únicos: Desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 75-103.

VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2011, Rio de Janeiro. **Anais**.

ZERO HORA. Florianópolis fica fora da Copa de 2014. Porto Alegre, 31 maio 2009. Disponível em: <<http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/esportes/noticia/2009/05/florianopolis-fica-fora-da-copa-de-2014-2529347.html>>. Acesso em: 30 jan. 2014.