

A questão dos megaeventos é debatida na ONU

Esta edição de Proposta apresenta a primeira tradução em português deste documento de 2009, em que a Relatora Especial da Organização das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada, Raquel Rolnik, se dirige ao Conselho de Direitos Humanos da ONU. Constatam-se do documento análises, impressões críticas e recomendações a respeito da prática dos megaeventos nas cidades e seu impacto sobre o direito à moradia adequada. Concentrando-se em dois megaeventos esportivos periódicos, os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo de Futebol, a relatora estabelece um parâmetro de análise e debate sobre o papel de cada ator social, econômico e político no processo de promover, realizar e administrar eventos deste porte. A leitura deve ter em consideração a numeração corrida dos parágrafos, não obstante a separação em capítulos por algarismos romanos e o uso de capitulares como abertura de seções nos capítulos.

Informe da Relatora Especial sobre moradia adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito, Sra. Raquel Rolnik.

I – Introdução

1. Este informe se apresenta em conformidade com a resolução 6/27 do Conselho de Direitos Humanos e constitui o segundo informe anual apresentado ao Conselho desde que a atual Relatora Especial, Sra. Raquel Rolnik, assumiu suas funções em 1º de abril de 2008¹. O informe se concentra no efeito dos megaeventos esportivos na realização do direito a uma moradia adequada. Em sua primeira parte, a Relatora Especial trata dos legados positivos e negativos dos Jogos Olímpicos e da Copa do Mundo de Futebol nas cidades e países anfitriões, do ponto de vista do direito a uma moradia adequada. Na segunda parte, descreve o marco e as obrigações internacionais pertinentes na esfera dos direitos humanos. A terceira parte contém uma resenha dos procedimentos e normativas de ditos eventos que se relacionam com o direito à moradia. Por último, a Relatora Especial apresenta algumas recomendações preliminares para proteger o direito à moradia adequada em todas as fases do processo dos megaeventos, desde a etapa inicial de editais de licitação e as fases de planejamento, preparação e realização do evento até seu legado. O informe se baseia em informação disponível de diversas fontes, incluídos os informes dos titulares anteriores do mandato e as conclusões de um curso prático organizado em junho de 2007 pelo Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos com a participação do titular anterior do mandato, Miloon Kothari, bem como nas observações do Comitê Olímpico Internacional sobre textos anteriores.

II – Os megaeventos e seu efeito na transformação urbana

¹ O primeiro informe anual apresentado pela Relatora Especial se centrou nas repercussões da crise financeira sobre o direito à moradia adequada (A/HRC/10/XX).

2. Até os anos trinta, os Jogos Olímpicos e outros eventos esportivos deixavam poucas marcas na paisagem urbana. Em 1932, a cidade de Los Angeles utilizou estes jogos como oportunidade para estimular a economia local e construiu a primeira Vila Olímpica com características de moradia permanente². Depois da segunda Guerra Mundial, o movimento olímpico ganhou uma força sem precedentes, atraindo o apoio dos governos no marco do esporte como meta social, incluída a construção de infraestrutura pública para os esportes e a promoção das atividades esportivas. Nos anos setenta, ficou mais evidente a combinação da organização de eventos esportivos internacionais com os processos de transformação urbana, acompanhados de uma política de construção de infraestrutura esportiva em zonas centrais como estratégia de renovação urbana do centro das cidades³.
3. Em 1980, o Comitê Olímpico Internacional adotou uma filosofia de incorporar progressivamente o setor privado na promoção dos Jogos. Nos anos noventa, tornou-se hegemônica a prática de organização de megaeventos como componentes do planejamento urbano estratégico, com vistas a melhorar a posição destas cidades na economia globalizada. A realização de jogos internacionais como estratégia de desenvolvimento econômico, que inclui a renovação da infraestrutura urbana e o investimento imobiliário, se converteu no enfoque contemporâneo dos megaeventos por parte das cidades e dos Estados⁴.
4. Os Jogos Olímpicos de Barcelona em 1992 manifestaram este novo enfoque. Foram utilizados como recurso para executar um projeto duplo: modernizar a infraestrutura e promover uma nova imagem pública da cidade, construindo uma arquitetura internacional inovadora⁵. Ambos os elementos estão presentes, com maior ou menor intensidade, nas relações contemporâneas entre os megaeventos esportivos e as cidades anfitriãs, com importantes efeitos no desenvolvimento social e econômico urbano.

III. Os megaeventos e seu efeito no direito à moradia adequada

5. Os megaeventos podem ser uma oportunidade para consolidar o direito à moradia adequada. Os processos de reabilitação que se põem em marcha para preparar os megaeventos podem promover melhoras infraestruturais e ambientais nas cidades anfitriãs. Isto inclui o aumento da mobilidade, a limpeza de zonas contaminadas, o desenvolvimento da gestão de resíduos e o saneamento, a administração de infraestrutura social e cultural e a construção de novas moradias ou a reabilitação de unidades habitacionais nas cidades anfitriãs.

² Muñoz, F. “Evolución histórica y tipología de pla planificación urbana de las Villas Olímpicas”, Centre d’Estudis Olímpic i de l’Esport, Barcelona, 1996.

³ Mascarenhas, Gilmar. “Globalização e governo urbano nos megaeventos olímpicos: os Jogos Panamericanos de Santo Domingo, 2003. Diez años de cambio en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008”, Universidad de Barcelona, 2008.

⁴ Veja-se “Labor, economy, and transparency in large urban projects”, Alberto de Oliveira (UFRRJ), 2009, Congresso da LASA, Brasil, 2009; e “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism”, e Harvey D., 1989, Geografiska Annaler, série B 71 (1) 3.

⁵ Stavrides, Stavros, “Urban identities: beyond the regional and the global. The case of Athens”, em Jamal Al-Qawasmi, Abdesselem Mahmoud e Ali Djerbi (eds.), 2008, Regional Architecture and Identity in the Age of Globalization, Atas da Segunda Conferência Internacional da CSAAR, Tunisia, págs. 577 a 588, 2005.

6. Porém, as repercussões dos megaeventos no gozo do direito à moradia adequada para todos resultam menos evidentes. Uma vasta experiência demonstrou que os projetos de reabilitação adotados para os jogos frequentemente dão lugar a violações generalizadas dos direitos humanos, particularmente do direito à moradia adequada. Nas cidades que organizam os eventos, são frequentes as denúncias de expulsões e despejos forçados massivos para ceder espaço ao desenvolvimento da infraestrutura e à renovação urbana, de redução do acesso à moradia como resultado de gentrificação, de operações de grande envergadura contra as pessoas sem teto, e de punição e discriminação dos grupos marginalizados. Os que mais sofrem as consequências destas práticas são os setores mais desfavorecidos e vulneráveis da sociedade, tais como os segmentos de baixa renda, as minorias étnicas, os imigrantes, os anciãos, as pessoas com deficiência e os grupos marginalizados (como vendedores ambulantes e trabalhadores sexuais).

A. Consequências positivas para a moradia

7. A realização de megaeventos serve habitualmente como catalisador para o início e aplicação de planos de desenvolvimento de moradia nas cidades anfitriãs. Uma vez designada uma cidade como anfitriã, se destinam maiores investimentos públicos e privados ao setor de construção. Por conseguinte, as cidades anfitriãs registram normalmente atividades de construção sem precedentes, que se traduzem em uma maior disponibilidade de empregos e de unidades habitacionais. Dado o número de moradias necessárias para alojar o grande número de visitantes, a cidade enfrenta uma reabilitação e urbanização em grande escala. O desenvolvimento urbano também inclui, com frequência, planos públicos de revitalização urbana, que geralmente consistem no “embelezamento” e na “modernização” de certas áreas. As áreas tanto centrais como periféricas das cidades anfitriãs são objeto de transformação. Uma vez finalizado o evento, as novas moradias podem estar à disposição dos residentes locais, que encontrarão transformada sua cidade.
8. Entre os exemplos de utilização de áreas com fins de moradia após os eventos, figuram: a) em Moscou, os Jogos Olímpicos de 1980 marcaram a culminação de uma política de construção de moradias sociais com a transformação da Vila Olímpica em 18 edifícios de apartamentos com 16 andares; b) em Atenas, a Vila Olímpica erigida para os Jogos Olímpicos de 2004 deixou 3 mil novas unidades habitacionais subsidiadas em benefício de 10 mil residentes⁶; c) em Londres, a metade das 2,8 mil unidades da Vila Olímpica se convertirá em moradias acessíveis após os Jogos, e os planos atuais para a área do Parque Olímpico contemplam ao redor de 10 mil novas moradias, 35% das quais poderão ser adquiridas⁷.
9. A realização de megaeventos habitualmente supõe a reabilitação das redes de trânsito e os sistemas de transporte público, melhoras ambientais e aumento da disponibilidade de instalações culturais e esportivas, bem como de espaços públicos abertos para os habitantes das cidades. Todos estes investimentos, se forem formulados com uma perspectiva incluyente e em benefício da maioria, podem ter um efeito positivo no direito à moradia adequada.

⁶ “Fair play for housing rights. Mega-events, Olympic Games and evictions”, COHRE, 2007, pág. 142.

⁷ Informação fornecida pelo Comitê Olímpico Internacional.

10. Para oferecer alternativas de circulação diversas e de boa qualidade durante o megaevento, e incorporá-las às estratégias de mobilidade urbana, a maioria das cidades anfitriãs constróem novas auto-estradas e anéis rodoviários, recuperam ruas do centro urbano, melhoras as redes ferroviárias, ampliam os sistemas de trens subterrâneos e bondes, e constróem novos aeroportos ou ampliam os já existentes. Segundo a índole destas intervenções, podem melhorar as condições de moradia, brindando aos moradores um maior acesso às oportunidades econômicas, sociais e culturais.
11. Entre os exemplos de melhoras infraestruturais, podem-se citar: a) em Barcelona, construiu-se um novo aeroporto e um anel rodoviário para os Jogos Olímpicos de 1992; b) em Atenas, foram construídos uma nova linha de bondes e um anel rodoviário, e se ampliou o sistema de transporte subterrâneo como preparativos para os Jogos Olímpicos de 2004; e c) em Beijing, se construíram um novo aeroporto, novas linhas de trens de superfície e subterrâneos e dois anéis rodoviários para os Jogos Olímpicos de 2008⁸.
12. As preocupações em matéria ambiental também são um importante componente dos preparativos para receber um megaevento esportivo. Este aspecto se tornou mais evidente em consequência dos Jogos Olímpicos de Sydney, em 2000. Submetido às pressões de organizações ambientais e aos novos parâmetros expostos pelo Comitê Olímpico Internacional, o comitê organizador incorporou as preocupações ambientais na organização do evento. Desde então, as autoridades anfitriãs locais incluem estratégias no seu planejamento e aproveitam a oportunidade para melhorar os serviços de gestão de dejetos, reorganizar a coleta de resíduos, limpar as ruas e áreas contaminadas, criar parques públicos e adotar outras iniciativas na esfera ecológica. Também empreendem campanhas mais complexas, frequentemente para retomar planos atrasados de melhoramento ambiental, tais como limpeza de rios e lagos contaminados, a renovação ou ampliação do sistema de esgoto, a introdução de sistemas de produção energética (gasodutos de gás natural, represas, redes elétricas), e o reassentamento de indústrias contaminantes.
13. Entre os exemplos de melhora ambiental, figuram: a) em Tokio, se construíram três plantas de tratamento de águas residuais pouco antes dos Jogos Olímpicos de 1964; b) em Seul, se fez a limpeza do contaminado rio Hang e se criaram novos sistemas de gestão da contaminação atmosférica e de coleta de resíduos como preperação para os jogos; e c) em Beijing, se renovaram 640 quilômetros de tubulações de esgoto e se criaram dois gasodutos de gás natural no período prévio aos jogos de 2008⁹.
14. Receber eventos olímpicos e futebolísticos tem consequências positivas para a disponibilidade de instalações esportivas para a população local, uma vez que eles terminem. Durante estes períodos, se constrói uma variedade de estádios, centros de treinamento, campos de esporte e outras instalações para responder a demanda gerada pelos eventos. Também aumentam consideravelmente as atividades sociais devido ao desenvolvimento de centros culturais novos e melhorados, concebidos para brindar atrações adicionais aos visitantes. As disposições que se adotam para os eventos também aumentam o número de espaços públicos abertos e de áreas verdes e de lazer. Além das instalações esportivas construídas para abrigar os jogos e posteriormente postas à disposição do público, podem-se mencionar os seguintes exemplos de aumento da

⁸ "Fair play and housing rights", *op. cit.*, pág. 74.

⁹ *Ibid.*, pág. 74.

disponibilidade de instalações culturais e esportivas: a) em Seul, se construíram novas casas de cultura antes dos Jogos Olímpicos; b) em Barcelona, se renovaram teatros, museus e galerias de arte como preparação para os jogos; e c) em Atenas, se realizou um trabalho de preservação de sítios arqueológicos antes dos Jogos Olímpicos¹⁰.

B. Consequências negativas para a moradia

15. No período que transcorre entre a designação da cidade anfitriã e a realização do evento, as cidades normalmente sofrem uma série de transformações que não só afetam sua infraestrutura urbana como também produzem mudanças econômicas, sociais e demográficas com consequências de longo prazo para a população local. Como a análise sobre a repercussão destes eventos geralmente se concentra nos benefícios econômicos para a cidade anfitriã, presta-se menos atenção à avaliação dos efeitos na vida dos moradores, especialmente os setores menos favorecidos da sociedade. Lamentavelmente, o legado dos eventos especiais no contexto destas pessoas é longe de ser positivo. Os supostos benefícios econômicos em realizar os jogos não se distribuem equitativamente entre toda a população local. Em lugar disto, parecem exacerbar-se as disparidades existentes, dado que os processos de regeneração e embelezamento da cidade geralmente se concentram nas áreas habitadas principalmente por grupos pobre se vulneráveis. As consequências duradouras dos megaeventos frequentemente incluem características inquietantes, que se descrevem na seção seguinte.

Despejos

16. As expulsões e despejos forçados são características comuns dos preparativos dos megaeventos. O aumento da demanda por espaço para construir locais esportivos, alojamento e vias públicas se canaliza mediante projetos de reabilitação urbana que frequentemente tornam necessária a demolição de moradias existentes e a abertura de espaços para novas obras. A importância que se concede à criação de uma nova imagem internacional da cidade, como parte integrante da preparação dos jogos, supõe amiúde a eliminação de manifestações de pobreza e subdesenvolvimento, por meio de projetos de reurbanização que dão prioridade ao embelezamento urbano em relação às necessidades dos moradores locais. Posto que as autoridades públicas utilizam a organização dos megaeventos como catalizador para a regeneração da cidade, os moradores de áreas afetadas podem enfrentar deslocamentos massivos, despejos forçados e a demolição de suas casas. Também podem ocorrer deslocamentos em razão das medidas adotadas pelas autoridades para eliminar rapidamente favelas consideradas esteticamente negativas das áreas frequentadas pelos visitantes, ainda que não o façam no marco de projetos gerais de reabilitação.
17. Na maioria dos casos, não se exploram suficientemente as alternativas aos despejos, não se realizam consultas prévias aos deslocamentos com as comunidades afetadas e não se dá às vítimas uma indenização adequada e nem outra moradia. Além disso, os deslocamentos quase nunca permitem o regresso dos habitantes anteriores às moradias recém construídas. O certo é que os

¹⁰ Ibid.

proprietários, os locatários e os ocupantes sem título se vêem frequentemente submetidos a pressão de autoridades públicas, ou dos agentes imobiliários privados, para que abandonem a área, e só raramente se lhes reconhecem seus direitos e não recebem garantias de poder regressar ao lugar reabilitado. Em muitas oportunidades, os despejos se levam a cabo acompanhados de violência, ameaças e agressões contra os moradores. Geralmente se argumenta com a urgência dos prazos para justificar os despejos perturbadores e violentos e a inobservância dos direitos das comunidades afetadas.

18. Podem citar-se os seguintes exemplos de despejos devidos à construção de áreas esportivas e de alojamento para os visitantes e às melhoras na infraestrutura: a) em Seul, 15% da população sofreram despejos forçados, e se demoliram 48 mil edifícios antes dos Jogos Olímpicos de 1988¹¹; b) em Barcelona, desalojaram-se 200 famílias com a finalidade de dar lugar à construção de novos anéis viários antes dos Jogos Olímpicos de 1992¹²; c) em Beijing, nove projetos relativos à construção do local, de superfície de mais de 1 milhão de metros quadrados, exigiram o reassentamento dos moradores¹³; houve denúncias de despejos massivos, realizados às vezes por homens não identificados no meio da noite e sem aviso prévio, e durante os quais se submeteu os moradores e ativistas por moradia a repressão, ameaças e detenções arbitrárias¹⁴; d) em Nova Delhi, 35 mil famílias foram desalojadas de terras públicas para preparar os Jogos da Commonwealth de 2010¹⁵; e) na África do Sul, o projeto de moradias N2 Gateway, que compreendia a construção de moradias de aluguel para a Copa do Mundo de 2010, teve como consequência a remoção de mais de 20 mil moradores do assentamento informal de Joe Slovo, e se realocou os moradores em áreas pobres nos limites da cidade¹⁶; f) em Londres, a ordem de expropriação emitida para a organização dos Jogos Olímpicos de 2012, que outorga atribuições às autoridades locais para reunir a terra necessária para importantes projetos de regeneração, obriga os residentes a abandonar os distritos olímpicos¹⁷.

Deslocamentos indiretos devido a gentrificação

19. Mesmo que não sendo consequência direta da construção de instalações para abrigar os jogos, e nem de projetos de urbanização destinados a melhorar a imagem da cidade anfitriã, podem ocorrer deslocamentos massivos em razão de processos indiretos, como a gentrificação e o aumento dos custos da moradia. A gentrificação pode ter como origem os projetos de revitalização que se empreendem antes dos eventos. Uma vez submetidos a processos de

¹¹ Solomon J. Greene; "Staged cities; mega events, slum clearance, and global capital" em *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 6, 2003, págs. 171 y 179.

¹² "Fair play for housing rights", *op. cit.*, pág. 197.

¹³ Informação proporcionada pelo Comitê Olímpico Internacional, com dados provenientes do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos de Beijing.

¹⁴ "Beijing 2008. Human rights and the Olympics in China" (2004); e "Demolished: forced evictions and the tenant's rights movement in China", *Human Rights Watch*, vol.16, Nº 4; 2004.

¹⁵ "Fair play for housing rights", *op. cit.*, pág. 28.

¹⁶ Caroline Newton, "The reverse side of the medal: about the 2010 FIFA World Cup and the beautification of the N2 in Cape Town", *Springer Netherlands*, vol. 2, Nº 1, 2009, pág. 9.

¹⁷ Veja-se a página web da London Development Agency, www.lda.gov.uk; e "Hosting the 2012 Olympic Games: London's Olympic preparations and housing rights concerns", 2001, COHRE, pág. 26.

revitalização, as vizinhanças subdesenvolvidas atraem pessoas de mais alta renda, que começam a se mudar para estas áreas. O repentino interesse dos investidores imobiliários em áreas que anteriormente se considerava de baixo valor aumenta os preços de compra e aluguel. Isto se repercute na acessibilidade da moradia para os moradores locais, e com frequência tem como resultado sua expulsão de fato destas regiões. Em particular os inquilinos, quando não têm meios de alugar as novas unidades, se vêem obrigados a se reassentar em outras regiões e frequentemente não recebem indenização, outra moradia ou ajuda financeira. Algumas vezes, se inclui os proprietários de imóveis em programas mistos de desenvolvimento com promotores privados, que lhes garante o acesso a novas residências; em outros casos, se vêem obrigados a vender seus imóveis e abandonar a área, seja como resultado do aumento dos custos ou da intimidação proveniente das empresas de construção.

20. Por conseguinte, a gentrificação e o aumento de preços têm como efeito obrigar as comunidades de baixa renda a abandonar essas regiões em favor de residentes das classes média e alta. Desta maneira, a comunidade sofre uma profunda mudança em sua composição demográfica. Ao mesmo tempo que uma população de renda média e alta se muda para regiões anteriormente pobres e encontra uma maior disponibilidade de moradias, os moradores anteriores se vêem empurrados para áreas externas à cidade, perdem seus vínculos comunitários e sofrem um maior empobrecimento devido à diminuição das oportunidades de emprego e escolaridade, assim como pelo aumento dos gastos com transporte para chegarem ao trabalho.
21. Entre os exemplos de deslocamento devidos à gentrificação e aumento de custos de moradia, figuram: a) em Seul, o preço dos apartamentos aumentaram em 20,4% nos primeiros oito meses de 1988, e os preços da terra se incrementaram em 27% durante o ano, no que foi o maior aumento desde 1978¹⁸; b) em Barcelona, o aumento dos preços de moradia num período de cinco anos em torno dos jogos alcançou 131%, enquanto no resto do país foi de 83%¹⁹; em 1993, um ano depois dos Jogos Olímpicos, estes preços se elevaram apenas 2%²⁰; c) em Atlanta, cerca de 15 mil residentes de baixa renda se viram obrigados a abandonar a cidade devido ao fato de que o aumento dos aluguéis passou de 0,4% em 1991 para 7,9% em 1996, antes dos Jogos Olímpicos deste ano²¹; d) em Sydney, o aumento dos preços de moradia nos cinco anos precedentes aos jogos foi de 50%, enquanto no resto do país ficou em 39%²²; e) em Beijing, aproximadamente 1,5 milhão de pessoas foram deslocadas de seus lares para permitir a renovação urbana antes dos Jogos Olímpicos de 2008²³; f) em Londres, os preços imobiliários nas zonas ao redor do sítio olímpico se elevaram entre 1,4% e 4,6% depois do anúncio de que a cidade havia vencido a licitação, enquanto no restante da cidade os preços caíram 0,2%²⁴.

¹⁸ Solomon J. Greene; *op. cit.*, págs. 172 y 179.

¹⁹ "2012 Home Games: a study of the housing and regeneration legacies of recent Olympic and Paralympic Games and the implications for residents of east London", East Thames Group, pág. 14.

²⁰ "Barcelona. International events and housing rights: a focus on the Olympic Games", COHRE, 2007.

²¹ "2012 Home Games", *op. cit.*, pág. 14.

²² *Ibid.*

²³ "One world, whose dream? Housing rights violations and the Beijing Olympic Games", COHRE, 2008, pág. 6.

²⁴ "Hosting the 2012 Olympic Games: London's Olympic preparations and housing rights concerns", 2001, COHRE, pág. 31.

Redução da disponibilidade de moradia social e de baixo custo

22. A repercussão dos processos de revitalização e embelezamento na acessibilidade da moradia é ainda maior quando afeta bairros de moradias sociais e de pessoas de baixa renda. As moradias sociais, frequentemente situadas em zonas urbanas pobres, dão a seus residentes uma oportunidade de alojamento de baixo custo, às vezes subvencionado pelo Estado. Mesmo assim, os projetos de revitalização que se executam antes dos megaeventos, a maior parte deles em vizinhanças subdesenvolvidas, geralmente incluem as moradias sociais em seus planos de demolição. Dado que muitos projetos de moradia são propriedade do Estado, os projetos de revitalização geralmente procedem sua demolição para abrir espaço a novos empreendimentos. Diminui assim consideravelmente a disponibilidade de moradia de baixo custo, tornando estes setores da população ainda mais vulneráveis à violação de seus direitos.
23. Podem ser dados os seguintes exemplos de diminuição da disponibilidade de moradia social: a) em Atlanta, se destruíram 1,2 mil unidades de moradia social antes dos Jogos Olímpicos²⁵; b) em Sydney, os informes disponíveis indicam que ao redor de 6 mil pessoas ficaram sem casa antes dos jogos²⁶; c) em Vancouver, perderam-se mais de 1,4 mil unidades de moradia de pessoas de baixa renda por causa da especulação imobiliária gerada pelos Jogos Olímpicos de Inverno de 2010²⁷; d) na África do Sul, o Ministro da Moradia observou que o plano de construir centenas de milhares de moradias de baixo custo poderiam ser afetados pelas novas exigências orçamentárias do período anterior à Copa do Mundo de 2010 (A/HRC/7/16/Add.3, parágrafo 69); e) em Londres, se demoliu a Clays Lane State, uma moradia social histórica que ficava na área olímpica e era habitada por cerca de 400 pessoas. Segundo a London Development Agency, o imóvel não satisfazia as normas do governo em matéria de lares decentes²⁸.

As consequências dos assentamentos improvisados

24. A situação das pessoas que vivem em assentamentos improvisados é particularmente preocupante no contexto da preparação dos megaeventos. Como símbolo de pobreza e subdesenvolvimento, normalmente se considera que estas construções arruinam a imagem que a cidade procura promover com a organização dos jogos. Dado que são considerados antiestéticos e que não têm segurança de posse, os assentamentos improvisados são os primeiros a ser demolidos quando se organiza um megaevento na cidade. As zonas onde eles ficam são frequentemente utilizadas seja para construção de locais esportivos e alojamentos para os visitantes, seja para erigir novas moradias para os residentes locais. Em muitos casos, se desalojam os assentamentos improvisados para construir uma nova infraestrutura, como estradas, autopistas e linhas férreas, ou porque não se adequam à nova paisagem urbana. As administrações locais habitualmente não oferecem indenização, nem moradia adequada, aos moradores desalojados dos assentamentos improvisados. Comunidades inteiras se vêem obrigadas a reassentar-se, geralmente nas partes mais externas da cidade ou em zonas rurais, onde não encontram meios de sustento e as oportunidades de

²⁵ "2012 Home Games", *op. cit.*, pág. 13.

²⁶ *Ibid.*, pág. 16.

²⁷ "Cracks in the foundation", Pivot Legal Society, setembro de 2006, págs. 1 e 3.

²⁸ Informação fornecida pelo Comitê Olímpico Internacional.

emprego e de acesso a mercados informais são exíguas, e onde já não existem seus vínculos com a comunidade. Os moradores de assentamentos improvisados abarcam, quase sempre, minorias étnicas, migrantes, segmentos de baixa renda e outros tipos de desfavorecidos.

25. Alguns dos exemplos do efeito dos megaeventos em assentamentos improvisados são: a) em Dallas, entre 200 e 300 pessoas foram desalojadas de favelas antes da realização da Copa do Mundo de 1994²⁹; b) na África do Sul, aprovou-se a lei de eliminação e prevenção de ressurgimento de favelas, com a finalidade de eliminá-los e alojar os habitantes sem teto em acampamentos antes do começo da Copa do Mundo de 2010³⁰; c) no Rio de Janeiro, a Vila do Autódromo e vários outros assentamentos improvisados se vêem ameaçados de desalojamento em razão da construção de instalações para os Jogos Olímpicos de 2016³¹.

Penalização das pessoas sem teto e das atividades informais

26. A situação das pessoas sem teto também piora no contexto dos megaeventos. Pouco antes de sua realização, algumas autoridades locais adotam medidas para retirar as pessoas sem teto das áreas frequentadas pelos visitantes. Às vezes se lhes oferecem incentivos para que abandonem estas áreas, mas na maioria dos casos eles são objeto de remoção e reassentamento forçado durante os eventos. Legislações especiais são produzidas de modo a tipificar como delitos atos como dormir nas ruas e mendigar. Da mesma forma, se promulgam leis que proíbem os vendedores ambulantes e as trabalhadoras sexuais de levar a cabo suas atividades durante o evento. Foram comunicados casos de utilização de acampamentos com instalações de grande capacidade para alojar pessoas sem teto e outros grupos “antiestéticos” enquanto se desenvolvia o evento. Neste contexto, alguns observadores puseram em relevo uma tendência inquietante das cidades anfitriãs de introduzir uma “lógica de exceção” na gestão da vida pública enquanto se prepara o evento, que permite restrições dos direitos e das garantias processuais, se isso se considera necessário, para assegurar a realização do evento³². Além disso, como aumentam os desalojamentos e diminui a possibilidade de moradia social, assentamentos improvisados e residências temporárias, pode-se incrementar o número de pessoas sem teto.
27. Pode-se citar os seguintes exemplos de penalização de pessoas sem teto e de atividades marginalizadas: a) em Seul, as atividades de embelezamento para os Jogos Olímpicos de 1988 incluíram a detenção de pessoas sem teto em instalações fora da cidade³³; para preparar a Copa do Mundo de 2002, as autoridades locais de Seul criaram uma lista de lugares onde se proibia a presença de pessoas sem teto³⁴; b) em Barcelona, as pessoas sem teto foram trasladadas para fora da cidade durante os jogos³⁵; c) em Atlanta, a carência de

²⁹ "Fair play for housing rights", *op. cit.*, pág. 28.

³⁰ "Shack dwellers fight demolition in South Africa court", www.oneworld.net, 15 de maio de 2009.

³¹ "Plano olímpico para Rio-2016 prevê a remoção de favela", *Folha de S. Paulo*, 8 de outubro de 2009.

³² "Fair play for housing rights", *op. cit.*

³³ *Ibid.*, pág. 198.

³⁴ *Ibid.*, pág. 27.

³⁵ "2012 Home Games", *op. cit.*, pág. 15.

moradia e atividades conexas foram declaradas ilegais e se expediram mais de 9 mil indiciamentos contra sem teto³⁶.

Consequências desproporcionais para os grupos particularmente vulneráveis a discriminação

28. O legado negativo dos megaeventos incide particularmente nos setores mais desfavorecidos da sociedade. Estes grupos se vêem afetados desproporcionalmente pela tendência aos desalojamentos forçados, os despejos, a menor disponibilidade de moradia social, a reduzida acessibilidade à moradia, a carência de moradias, o alheamento da comunidade e das redes sociais existentes, a restrição às liberdades civis e a penalização da carência de moradia e de atividades marginalizadas. Os desalojamentos e despejos forçados que têm como origem o embelezamento e a gentrificação afetam comumente à população de baixa renda, às minorias étnicas, os imigrantes e os anciãos, aos quais se obriga que abandonem seus lares para reassentar-se em zonas distantes do centro da cidade. Igualmente, as políticas e leis especiais adotadas para “limpar” a cidade dão como resultado a remoção de pessoas sem teto, mendigos, vendedores ambulantes, trabalhadores sexuais e outros grupos marginalizados das zonas cênicas e seu reassentamento em áreas especiais ou fora da cidade.
29. Entre os exemplos de consequências desproporcionais sobre os grupos particularmente vulneráveis à discriminação, se incluem: a) em Atenas, as comunidades ciganas foram o principal objeto de remoções³⁷; b) em Atlanta, foram predominantemente objeto de desalojamento os afroamericanos³⁸; c) em Sydney, se desalojaram comunidades aborígenes de áreas próximas aos sítios olímpicos, com o fim de embelezar a cidade³⁹; d) em Beijing, a maioria das vítimas de desalojamentos foi de trabalhadores imigrantes⁴⁰; e) em Vancouver, a cidade contrata serviços de segurança privados para retirar as pessoas sem teto e os mendigos das zonas comerciais (A/HRC/10/7/Add.3, parágrafo 87).

C. Tensões em torno dos megaeventos: mobilização e negociações

30. Em muitos casos, as comunidades e grupos de interesse afetados se dão conta de que a proposta inicial das autoridades para a organização de um megaevento pode trazer consigo violações do direito à moradia adequada, tais como o despejo forçado de moradores locais, a penalização de pessoas sem teto e outras práticas similares. Para fazer frente a estas ameaças, a população afetada e as organizações sociais se mobilizam para resistir à proposta e exigem que se modifique sua formulação. Em alguns casos, a resistência social conduziu a negociações com as partes interessadas, à adoção de uma estratégia diferente e a uma nova concepção do plano para incorporar os pedidos da população afetada e proteger os direitos da população local.
31. Alguns exemplos de mobilização social e renegociação dos megaeventos: a) para os Jogos Olímpicos de Atenas em 1996, as autoridades previam demolir um complexo habitacional situado defronte a uma das principais rotas olímpicas,

³⁶ "Fair play for housing rights", *op. cit.*, pág. 198.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, pág. 14.

³⁹ "2012 Home Games", *op. cit.*, pág. 14.

⁴⁰ "Fair play for housing rights", *op. cit.*, pág. 199.

mas devido à firme resistência dos moradores e dos ativistas de moradia, os edifícios não foram demolidos⁴¹; b) no período prévio aos Jogos Panamericanos do Rio de Janeiro, em 2007, o Comitê Social do Pan interveio ante as autoridades locais para pedir a modificação de vários planos relativos ao evento, incluída a suspensão do despejo da Vila Autódromo⁴²; c) em 2002, como resposta aos planos oficiais para os Jogos Olímpicos de Inverno de 2010 em Vancouver, a organização Coalizão sobre o Impacto dos Jogos Olímpicos nas Comunidades defendeu a realização de um referendo sobre os jogos e formulou uma série de recomendações à Vancouver 2010 Bid Corporation (empresa responsável) que ao final resultaram no compromisso das autoridades de que os jogos beneficiariam à comunidade e às zonas urbanas pobres, promessa que se incorporou nos documentos de oferta para 2010⁴³.

IV. O marco internacional de direitos humanos aplicável aos megaeventos

A. Proteção contra despejos forçados

32. Os despejos forçados são, *prima facie*, incompatíveis com as exigências do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e podem se justificar somente em condições muito extremas e com a observância dos princípios pertinentes do direito internacional⁴⁴. A obrigação dos Estados de se abster da promoção de despejos forçados se aplica a todas as circunstâncias, incluído o contexto dos megaeventos. Os Estados devem garantir em todo momento que se aplique a lei contra seus agentes ou terceiros que levem a cabo despejos forçados⁴⁵, e proporcionar a todas as pessoas segurança sobre a posse e proteção legal contra despejos forçados⁴⁶. Os princípios e orientações básicas sobre os despejos forçados e desalojamentos, formulados pelo titular anterior do mandato, fornecem orientação adicional⁴⁷.
33. Quando os despejos são justificados, devem-se levar a cabo com estrito cumprimento das disposições pertinentes dos instrumentos internacionais de direitos humanos e em conformidade com os princípios gerais de sensatez e proporcionalidade. Em particular, devem se aplicar as seguintes proteções processuais: a) dar a oportunidade de autênticas consultas aos afetados; b) notificar de maneira adequada e razoável todas as pessoas afetadas, antes da data prevista para o despejo; c) proporcionar informação, no momento oportuno e a todos os afetados, sobre os despejos propostos, e quando se o proceda, sobre a finalidade para a qual se quer utilizar determinada terra ou moradia; d) devem estar presentes funcionários governamentais ou seus representantes durante os despejos, especialmente quando se trate de grupos de pessoas; e) todas as

⁴¹ Stavrides, Stavros "Urban identities: beyond the regional and the global. The case of Athens", em Jamal Al-Qawasmi, Abdesselem Mahmoud e Ali Djerbi (eds.), 2008, *Regional Architecture and Identity in the Age of Globalization*, Atas da Segunda Conferência Internacional da Tunísia, 2005.

⁴² Veja-se Lemos Marques, A; Barros de Moura, B., "Pan Rio 2007: manifestações e manifestantes", XIII Encontro da Associação nacional de pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional, Brasil, maio de 2009.

⁴³ Elby David, "Still waiting at the altar: Vancouver 2010's on-again, off-again, relationship with social sustainability", Pivot Legal Society, junho de 2007.

⁴⁴ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, observação geral Nº 4, parágrafo. 18.

⁴⁵ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, observação geral Nº 7, parágrafo. 8.

⁴⁶ Observação Geral nº 4, op. Cit. parágrafo 7.

⁴⁷ Veja-se E/CN.4/2006/41, anexo.

peças que levem a cabo um despejo devem estar adequadamente identificadas; f) os despejos não devem se realizar em más condições climáticas ou à noite, a menos que assim concordem as pessoas afetadas; g) devem ser proporcionados recursos legais; h) deve ser fornecida, quando for possível, assistência letrada às pessoas que a necessitem para pedir reparação aos tribunais⁴⁸. Mesmo quando os despejos sejam justificados e sejam efetuados conforme as proteções processuais apropriadas, não devem ter como consequência deixar as pessoas sem teto, e cabe ao Estado adotar medidas adequadas, dentro do máximo de recursos de que dispõe, para proporcionar moradia, reassentamento ou acesso a terra produtiva⁴⁹.

B. O direito a participar na tomada de decisões e comunidades locais

34. No contexto dos megaeventos, é primordial o direito das comunidades locais à participação e à informação. Os eventos afetam a população que reside na cidade anfitriã, particularmente às pessoas que vivem nas zonas de revitalização e nos lugares onde acontecem os jogos. As estratégias públicas em matéria de moradia devem “refletir uma consulta extensa com todas as pessoas afetadas e sua participação”⁵⁰. Ademais, antes de todo desalojamento, devem ser exploradas todas as alternativas viáveis, consultando-se as pessoas afetadas, com a finalidade de evitar a necessidade do uso da força⁵¹. Também é necessária a informação relativa ao novo destino da terra ou moradia em questão, e uma verdadeira consideração pelas alternativas propostas pela população afetada.
35. Para resguardar coerência com os princípios e orientações básicas sobre os despejos e desalojamentos originados do desenvolvimento imobiliário, este processo e o planejamento urbano devem cumprir os seguintes requisitos: a) notificação adequada a todas as pessoas possivelmente afetadas de quem se esteja considerando o despejo, com as quais se celebrarão audiências públicas sobre os planos propostos e suas alternativas; b) difusão eficaz e antecipada por parte das autoridades da informação correspondente, em particular os registros da terra e os planos amplos de reassentamento propostos, com medidas dirigidas especialmente à proteção dos grupos vulneráveis; c) um prazo razoável para o exame público e a formulação de comentários e/ou objeções sobre o plano proposto; d) oportunidades e medidas para facilitar a prestação de assessoria jurídica, técnica e de outro tipo às pessoas afetadas sobre seus direitos e opções; e) celebração de audiências públicas que dêem a oportunidade às pessoas afetadas e a seus defensores de impugnar a decisão de despejo e/ou apresentar propostas alternativas e formular exigências e prioridades de desenvolvimento (E/CN.4/2006/41, anexo, parágrafo 37).

V. Procedimentos e regulações dos Jogos Olímpicos e da Copa do Mundo de Futebol e sua relação com o direito à moradia adequada

36. Por serem os dois maiores eventos desportivos do mundo, os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo da FIFA têm o poder de influir outros eventos com seu

⁴⁸ Observação geral Nº 7, *op. cit.*, parágrafo 15.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Observação geral Nº 4, *op. cit.*, parágrafo 12.

⁵¹ Observação geral Nº 7, *op. cit.*, parágrafo 13.

exemplo, seja na esfera esportiva, cultural ou outras. Esta análise é aplicável também a outros eventos importantes.

37. Ainda que os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo sejam comparáveis quanto a sua dimensão e atratividade pública, deve-se assinalar que os primeiros se realizam em uma só cidade, enquanto a Copa do Mundo se desenvolve em distintas cidades de um ou mais países. Quando o evento está concentrado em uma cidade, as pressões e exigências que ele impõe aos moradores são mais consideráveis.

A. O Movimento Olímpico e o direito à moradia adequada

38. Os Jogos Olímpicos são o maior evento esportivo do mundo. São celebrados a cada dois anos, alternando-se entre jogos de verão e de inverno. O Movimento Olímpico vincula todas as organizações e pessoas que aceitam guiar-se pela Carta Olímpica, vigente desde 7 de julho de 2007, e que reconhecem como órgão reitor supremo do movimento o Comitê Olímpico Internacional.
39. A Carta Olímpica regula a organização do Movimento Olímpico e a celebração dos Jogos Olímpicos. Codifica os “princípios fundamentais do Olimpismo” e é vinculante para todos os membros do movimento. O princípio fundamental 2, da versão de 2007 da Carta indica que “o objetivo do olimpismo é pôr sempre o esporte a serviço do desenvolvimento harmônico do homem, com o fim de favorecer o estabelecimento de uma sociedade pacífica e comprometida com a manutenção da dignidade humana”. A Carta também estabelece o princípio da não discriminação (princípio 5), respalda o desenvolvimento sustentável e promove a idéia de que os Jogos Olímpicos deixem um legado positivo às cidades e países anfitriões. Além disso, os integrantes do Olimpismo estão obrigados por um código de conduta, que volta a declarar a obrigação de respeitar os princípios da dignidade da pessoa e de não discriminação.
40. Em 1999, o Comitê Olímpico Internacional aprovou o Programa 21 do Movimento Olímpico, “O esporte a favor do desenvolvimento sustentável”, que, entre outros objetivos, tem como fim lutar contra a exclusão social e promover uma infraestrutura esportiva mais adaptada às necessidades sociais⁵². O Programa 21 dedica especial atenção à sorte de minorias e dos membros menos favorecidos da sociedade. E também respalda a luta contra a pobreza e a integração dos grupos sociais desfavorecidos, assim como a adoção de políticas e práticas de desenvolvimento. O Programa 21 também apoia a promoção de um modelo viável de assentamentos humanos. Exige que as infraestruturas esportivas se integrem harmoniosamente no contexto local e que as novas obras reforcem as estratégias de moradias locais e integrem os membros mais pobres da sociedade. Também estimula uma maior participação da população local nos preparativos olímpicos mediante regulamentos e procedimentos apropriados.
41. O marco normativo do Movimento Olímpico contém certas disposições relativas aos direitos humanos. O direito a uma moradia adequada não está previsto diretamente na Carta Olímpica, e sim no Programa 21, que é somente um instrumento declarativo, e por isso suas disposições não são facilmente aplicáveis. Para assegurar que as práticas da instituição obsem os direitos e

⁵² O Programa 21 foi aprovado em conformidade com o Programa 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

normas em matéria de moradia, é importante que eles sejam contemplados claramente nas normas vinculantes.

B. A FIFA e o direito à moradia adequada

42. Fundada em 1904, a Fédération Internationale de Football Association (FIFA) é responsável por organizar e dirigir os principais torneios internacionais deste esporte, entre os quais se destaca a Copa do Mundo da FIFA. Esta entidade se rege por seus estatutos, atualizados em junho de 2009, que constituem o instrumento básico do futebol mundial e estabelecem o funcionamento da instituição. Os estatutos estão acompanhados de normas que regulam sua aplicação. Em 2004, o Comitê Executivo da FIFA aprovou um Código Ético, emendado posteriormente em 2006. Esse código pede a todos os oficiais da FIFA o cumprimento dos princípios e objetivos da instituição. O órgão supremo é seu Congresso, que elege o Presidente e o Comitê Executivo. A Comissão de Ética é o terceiro órgão judicial, junto à Comissão Disciplinar e a Comissão de Apelação.
43. Os valores básicos da FIFA estão definidos como autenticidade, unidade, desempenho e integridade. Entre as disposições gerais de seus estatutos, a instituição incorporou uma política de “luta contra a discriminação e postura contra o racismo”, assim como a promoção de relações de amizade “na sociedade, com uma finalidade humanitária”. Em 2005, o Congresso da FIFA introduziu um novo pilar na missão da instituição, resumido no lema “desenvolver o jogo, comover o mundo, constituir um futuro melhor”. Por entender que o futebol é uma “parte integrante da sociedade”, a FIFA tem o dever de “encabeçar uma contribuição concreta e positiva ao desenvolvimento sustentável mediante o futebol”. A instituição também decidiu desempenhar um papel socialmente responsável e se comprometeu a aportar uma contribuição importante para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁵³.
44. Em geral, e em que pesem estes compromissos recentes, é difícil encontrar nos procedimentos e normativas da FIFA alguma norma que ajude a instituição e seus membros a integrar uma perspectiva de direitos humanos em suas atividades cotidianas. Ainda que as mudanças introduzidas na missão da FIFA sejam elogiáveis, é necessário aplicá-las na prática. Tem particular importância a introdução das normas internacionais relativas ao direito à moradia adequada nos procedimentos e regulamentos que se aplicam na organização da Copa do Mundo da FIFA. Isso poderia ser um primeiro passo rumo à realização de uma nova missão da Federação.

C. Processos de licitação e seleção

45. O processo de licitação e seleção é a primeira etapa na preparação de um megaevento. Também é o momento chave para incorporar as normas necessárias que assegurem que todos os interessados pertinentes apoiem e garantam a proteção dos direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada, durante toda a organização do evento.

⁵³ "Football for Hope", FIFA, Zurich, 2004, págs. 8 e 9.

O Comitê Olímpico Internacional (COI)

46. Os procedimentos do Comitê Olímpico Internacional relativos ao processo de licitação e seleção se regem pela Carta Olímpica e o Código Ético. Ademais, as “Normas de Conduta aplicáveis a todas as cidades que desejem organizar os Jogos Olímpicos” (2007) são aplicáveis a partir do momento em que uma cidade apresenta sua candidatura.
47. O processo de licitação e seleção do Comitê é um procedimento bastante estruturado e formal que abarca numerosas etapas, instituições e requisitos. As etapas compreendem a seleção de uma cidade candidata em nível nacional, o procedimento de aceitação das candidaturas internacionais e o procedimento relativo à candidatura e seleção da cidade anfitriã. Uma vez que se selecionou uma cidade, celebra-se um contrato de cidade anfitriã no qual constam os direitos e obrigações de cada parte. O Comitê pode retirar a oferta de uma cidade e revogar a permissão concedida a uma cidade anfitriã para organizar as Olimpíadas. A Comissão de Ética também pode investigar denúncias de infração do Código Ético. E também, o Comitê não formaliza convênios com organizações que não cumpram os princípios do Movimento Olímpico. Estes procedimentos servem como mecanismo de aplicação e prestação de contas que se pode utilizar para certificar que as cidades candidatas ou anfitriãs cumpram com seus compromissos, com os princípios olímpicos e as normas internacionais de direitos humanos.
48. Os requisitos que se exigem das cidades solicitantes e candidatas são consideráveis. Em primeiro lugar, as cidades solicitantes devem apresentar cartas de garantia de que os jogos observarão a Carta Olímpica, e um breve questionário onde resumam seus projetos de planejamento. Em segundo lugar, como parte do procedimento de candidaturas, devem apresentar um questionário detalhado relativo a uma gama de questões (incluindo os planos de desenvolvimento e uso dos sítios esportivos e de alojamento, assim como as obrigações jurídicas internacionais que se vinculem com a organização do evento). Em terceiro lugar, devem levar a cabo e apresentar uma pesquisa de opinião independente sobre o apoio popular ao projeto olímpico. Desde 2008, se introduziu no processo uma tendência positiva com relação a moradia, posto que as cidades devem explicar o uso que darão às novas moradias depois dos jogos. O Procedimento de candidatura e o Questionário para 2016⁵⁴ pede informação sobre os requisitos para a aquisição de terras e os desalojamentos, e sobre sua compatibilidade com as normas internacionais. Da mesma forma, se proporciona às futuras cidades anfitriãs os princípios e orientações básicas relativos aos desalojamentos e despejos motivados pelo desenvolvimento⁵⁵. Os compromissos assumidos na etapa da candidatura são vinculantes para a cidade escolhida como anfitriã⁵⁶.
49. Em termos gerais, o Comitê Olímpico Internacional desenvolveu um mecanismo bastante estruturado e institucionalizado para o processo de licitação e seleção

⁵⁴ Pode-se consultar a página web do Comitê Olímpico Internacional, www.olympic.org.

⁵⁵ Informação fornecida pelo Comitê Olímpico Internacional.

⁵⁶ Procedimento de aceitação de candidaturas. Jogos das XXX Olimpíadas 2012, COI, Suíça, 2003; Procedimento de candidatura e Questionário para 2012, Comitê Olímpico Internacional, 2004; e Normas de Conduta aplicáveis a todas as cidades que desejem organizar os Jogos Olímpicos, *op. cit.*

das cidades anfitriãs. Além disso, a transparência destes procedimentos facilita a prestação de contas à sociedade. Assim, o processo de licitação e seleção fornece logo em seu início muitas oportunidades para considerar o direito à moradia adequada; com efeito, o questionário para 2016 incorpora algumas das preocupações em matéria de moradia. Apesar disso, nenhuma informação indica a existência de práticas similares em outros procedimentos, tais como cartas de garantia ou contratos com a cidade anfitriã. Tampouco abarcam exigências a este respeito as Normas de Conduta aplicáveis a todas as cidades que desejem organizar os Jogos Olímpicos. Para garantir o cumprimento dos princípios do olimpismo e dos compromissos assumidos no Programa 21, é importante abordar as questões relativas a moradia em todas as etapas do processo de licitação do Comitê.

50. Entre 2006 e 2007, o Relator Especial anteriormanteve um contato frutífero com o Comitê Olímpico Internacional mediante o intercâmbio de correspondência e a celebração de reuniões com representantes da organização. Nas reuniões realizadas em 2007, trataram do impacto dos Jogos Olímpicos na realização do direito a uma moradia adequada e das medidas para prevenir sua violação. O Comitê também colaborou na preparação do presente informe com o aporte de observações e informações úteis.

A FIFA

51. A informação relativa ao processo de seleção dos países anfitriões da Copa do Mundo da FIFA não está diretamente disponível ao público geral. A Relatora Especial se dirigiu sem êxito às autoridades da FIFA para solicitar-lhes informação acerca dos procedimentos e normativas aplicáveis à organização da Copa do Mundo. A partir de 2006, o Relator Especial anterior procurou entabular um diálogo com a FIFA a este respeito. Desde sua nomeação em maio de 2008, a atual Relatora Especial renovou este convite em diversas oportunidades; apesar disso, não recebeu resposta da organização nem observações sobre o presente informe. Dada a falta de transparência e de prestação de contas dos procedimentos pertinentes, resulta difícil levar a cabo uma análise exaustiva dos métodos e mecanismos existentes, e detectar as boas e más práticas da instituição com respeito aos procedimentos de seleção.
52. Apesar da falta de informação oficial a respeito, o anúncio público do processo de licitação para as Copas do Mundo da FIFA de 2018 e 2022, o registro da oferta e as Normas de Conduta aplicáveis a tais eventos fornecem certa compreensão do processo. Segundo o anúncio, os futuros países anfitriões terão que assegurar que tomarão medidas para alcançar mudanças positivas em consonância com a filosofia da FIFA empressa no lema “Para o jogo, para o mundo”⁵⁷. O anúncio também descreve os procedimentos de seleção dos países anfitriões para 2018 e 2022. Em diferentes fases da candidatura, as associações membros solicitantes devem preencher e apresentar um formulário de declaração de interesse, um formulário de registro da oferta, um convênio de licitação, um livro de oferta, um acordo de acolhida e outros documentos. Tendo em conta as propostas de oferta recebidas, o Comitê Executivo da FIFA designará as associações membros anfitriãs das Copas do Mundo de 2018 e 2022⁵⁸.

⁵⁷ Processo de licitação para a Copa do Mundo de 2018 da FIFA e para a Copa do Mundo de 2022 da FIFA, Zurique, 2009.

⁵⁸ *Ibid.*, págs. 1 e 2.

53. Segundo o formulário de registro da oferta e as Normas de Conduta, a integridade é essencial no processo de licitação, e as associações membro solicitantes devem cumprir o Código Ético da FIFA. Além disso, esta instituição pode pedir a sua Comissão de Ética que faça uma avaliação do processo de licitação em relação às Normas de Conduta. Ainda que isto proporcione um marco normativo e um instrumento de prestação de contas para os eventos de 2018 e 2022, as Normas de Conduta são somente uma diretiva *ad hoc* aplicável a esta licitação particular, de maneira que não resulta claro o marco para futuras licitações. Também não se incorporou nenhuma norma nem requisito relativo a moradia no Código Ético, no formulário de registro de oferta ou nas Normas de Conduta. Não obstante, o Código Ético pede a todos os oficiais da FIFA que se abstenham de toda conduta que possa ser danosa a seus princípios e objetivos.
 54. O processo para as Copas do Mundo de Futebol de 2018 e 2022 oferece várias oportunidades para incorporar as questões de moradia nas primeiras etapas dos preparativos. O livro de oferta que se pede às associações membros solicitantes fornece a oportunidade de solicitar informação detalhada sobre as repercussões que se esperam do evento no setor de moradia.
 55. As Recomendações e Requisitos Técnicos para os estádios de futebol (2007) prevêem alguns aspectos relativos a moradia. Pede-se aos organizadores que tenham presente que a proximidade de zonas residenciais existentes é a questão mais delicada no desenvolvimento de um novo estádio, que se possível deve ser evitada. Também se pede que estabeleçam tão logo quanto possível contatos e consultas com representantes da comunidade local com respeito à localização e desenho dos estádios, para conseguir que eles se integrem à comunidade e melhorem a vida dos moradores locais. Ainda que estas recomendações tenham grande importância para a proteção do direito da população local a moradia adequada, é importante que sejam incluídas nas condições de licitação impostas aos países candidatos, assim como nos acordos de licitação e acolhida do evento, com o fim de garantir sua aplicação efetiva.
 56. Em linhas gerais, os procedimentos da FIFA carecem de informação acessível ao público em geral. A transparência e prestação de contas são fundamentais para certificar-se de que o evento não reduza, e sim amplie, os direitos humanos das populações locais. Além disso, ainda que a instituição regularmente emita normas de conduta aplicáveis a cada processo de licitação, não existe um marco normativo que se aplique a todos eles. A FIFA deve adotar diretrizes para todos os procedimentos de licitação. Dado que não se incorporou nenhuma questão relativa a moradia no processo de licitação da FIFA, parece não haver nenhum meio de avaliar nem assegurar a observância, por parte dos candidatos, do direito à moradia adequada.
 57. A Relatora Especial espera que se possa entabular no futuro próximo um diálogo construtivo com a FIFA a respeito destas questões.
- D. O papel das cidades a países candidatos no processo de licitação: práticas positivas e negativas
58. Durante o processo de licitação, as autoridades das cidades e países candidatos dão a conhecer sua estratégia para a organização do evento e assumem compromissos ante o COI ou a FIFA, a população local e a comunidade internacional em geral. Em que pese este compromisso, com frequência se

- omitem as questões e compromissos relativos a moradia no processo de planejamento e licitação, o que pode dar lugar a violações de direitos humanos.
59. Os Estados têm o dever de respeitar, proteger e cumprir o direito à moradia adequada. Os Estados descuidam de seus deveres quando, no planejamento e licitação para receber eventos, não respeitam o acesso existente a moradia, não regulam e não vigiam as atividades dos agentes estatais e de terceiros, não outorgam proteção legal e instituições adequadas, não investigam e processam os autores de abusos ou não oferecem reparações às vítimas.
 60. Nos últimos anos, os processos de licitação do COI e da FIFA deram origem a boas e más práticas a respeito de moradia por parte das cidades candidatas. Ao prestar atenção aos eventos que serão celebrados nos próximos anos, é importante dar seguimento aos compromissos das propostas de oferta em matéria de moradia e avaliar seu cumprimento.
 61. O livro de oferta de Londres para os Jogos Olímpicos de 2012 incluía uma avaliação das consequências ambientais e seus aspectos socioeconômicos, mas não se prestou atenção às repercussões do evento na esfera da moradia, nem se fez uma avaliação independente a este respeito, e tampouco se incluiu na proposta um compromisso explícito de respeitar os direitos humanos. Não obstante, a oferta de Londres supõe um compromisso de limitar ao mínimo a construção de novos sítios, com a finalidade de evitar perturbações para as atuais moradias, e de reduzir o número de possíveis despejos forçados. A oferta de Londres também incluía o compromisso de dedicar 50% das novas unidades a moradia social⁵⁹. Os planos oficiais também indicam que se construirá no Parque Olímpico 10 mil novas moradias, 35% das quais serão moradias acessíveis, e várias instalações comunitárias com o fim de lutar contra históricas carências da região escolhida. Independentemente destes compromissos, estão sendo destruídas unidades de moradia social em razão dos jogos, e se está desalojando os residentes locais dos sítios olímpicos (veja-se o parágrafo 23 deste informe). Mesmo assim, em alguns casos as autoridades procuraram reassentar as comunidades desalojadas; por exemplo, a London Development Agency está construindo novos locais para reassentar 35 famílias nômades de Hackney e Newham⁶⁰.
 62. Algumas das práticas de do processo de licitação dos Jogos Olímpicos de Inverno de Vancouver foram consideradas como exemplos de melhores práticas. Quando aprovaram o livro de oferta de Vancouver para os Jogos Olímpicos de Inverno junto com o Acordo de inclusão das zonas urbanas pobres e o Acordo multipartes, os organizadores se comprometeram a assegurar que os jogos foram social e ambientalmente sustentáveis. Estes compromissos incluíam em particular a garantia de que todas as pessoas se beneficiariam com os jogos, e que os setores mais desfavorecidos da sociedade não se veriam afetados negativamente⁶¹. O Acordo de inclusão de zonas urbanas pobres abarcava os compromissos de evitar despejos, pôr freio aos preços de moradia, assegurar que ninguém ficaria sem casa como consequência dos Jogos Olímpicos, e dedicar 30% das novas unidades a moradia social. A Vila Olímpica de Whistler se transformará num bairro residencial, com restrições de preço à maioria das unidades, e reservado aos residentes locais; 250 unidades da Vila Olímpica de

⁵⁹ "Fair play for housing rights", *op. cit.*

⁶⁰ Informação fornecida pelo Comitê Olímpico Internacional.

⁶¹ Olympic Oversight Interim Report Card, Impact on Communities Coalition, 19 de abril de 2009, pág. 1.

Vancouver serão designadas como moradia fora do mercado; se adquiriram 10 hotéis SRA para estabilizar a existência de moradias no segmento de baixa renda; 250 mil dólares foram comprometidos com a ampliação do albergue de emergência de Covenant House, e soma igual foi designada para albergues temporários durante os jogos; e se entabularam negociações para assegurar que não se incluísse nenhuma moradia social no alojamento dos participantes⁶². Ainda assim, os informes indicam que 19 dos 37 compromissos não se cumprirão. Com efeito, os informes indicam um notável aumento no número de pessoas sem casa, a promessa das autoridades de aumentar o número de “autos de infração” contra essas pessoas, a falta de acesso das pessoas sem casa aos serviços essenciais nas zonas olímpicas restringidas, o dismantelamento de hotéis de um quarto que oferecem alojamento social, propostas de reduzir os fundos para moradia acessível, a falta de reparação por despejos ilegais, a falta de consultas com os residentes e violações da liberdade de expressão e de reunião de ativistas de moradia⁶³.

63. O livro de oferta do Rio de Janeiro para as Olimpíadas de 2016 prevê a melhora e reassentamento de alguns assentamentos e o compromisso de cumprir as normas nacionais e internacionais⁶⁴. Notícias de jornal, apesar disso, fazem menção a ameaças de despejo de alguns assentamentos sem referência alguma a seu reassentamento ou indenização (veja-se o parágrafo 25).
64. Na África do Sul, formulou-se um programa de desenvolvimento para a proposta de oferta de receber a Copa do Mundo de 2010. Com a finalidade de utilizar este evento como catalizador de mitigação da pobreza e de luta contra a segregação, o país se comprometeu não só a construir ou renovar os sítios esportivos e a infraestrutura necessária para a Copa do Mundo, mas também a iniciar programas de esportes em bairros desfavorecidos, melhorar os serviços de saúde e desenvolver centros de arte comunitários, entre outras iniciativas para melhorar a vida dos setores menos favorecidos da sociedade. Apesar disso, a concentração de atenção no desenvolvimento e o compromisso de fomentar uma sociedade mais incluída e próspera não parecem estar no plano da realidade. Os informes indicam que os recursos designados aos orçamentos de moradia, nos preparativos da Copa do Mundo, continuam sendo baixos, enquanto aqueles destinados a esportes e lazer aumentaram de maneira impressionante⁶⁵.

E. O papel dos patrocinadores, sócios e outras empresas nos megaeventos

65. As empresas privadas que participam na preparação e no recebimento dos megaeventos devem atuar em observância dos princípios e valores do Movimento Olímpico e da missão da FIFA. Da mesma forma, as normas de direitos humanos e os instrumentos relativos à responsabilidade social das empresas fornecem orientação adicional na matéria.
66. Os Estados têm a responsabilidade primordial de proteger, respeitar e cumprir os direitos humanos, mas as empresas devem respeitar as normas internacionais de direitos humanos assim como a legislação dos países nos quais operam⁶⁶. O

⁶² Vancouver 2010 sustainability Report 2007-2008, VANOC, pág. 56.

⁶³ Olympic Oversight Interim Report Card, *op. cit.*, pág. 6; y "Fair play for housing rights", *op. cit.*, págs. 190 e 191.

⁶⁴ Veja-se a página web do Rio 2016 Cidade Candidata em www.rio2016.org.br.

⁶⁵ Caroline Newton, *op. cit.*

⁶⁶ Veja-se o Informe do Representante Especial do Secretário Geral sobre a questão dos direitos

papel do setor privado deve ser focado desde a perspectiva dos direitos humanos, incluído o acesso das vítimas à justiça e seu direito a indenização⁶⁷.

67. As autoridades locais e nacionais e os organizadores de megaeventos tais como o COI e a FIFA têm também responsabilidades relativas ao papel dos patrocinadores. Como parte de sua responsabilidade de proteção, as autoridades públicas estão obrigadas a estabelecer o marco jurídico e processual apropriado para garantir que as entidades privadas, incluídos os patrocinadores e os agentes que operam localmente na preparação do evento, não infrinjam o direito da população local à moradia adequada.

VI. Conclusões e recomendações

68. Tendo presentes as consequências dos megaeventos, é fundamental que todos os interessados pertinentes adotem uma atitude responsável com respeito aos impactos dos Jogos Olímpicos, da Copa do Mundo de Futebol e eventos similares, no direito à moradia adequada. Todos os participantes devem, em todas as fases do evento, levar devidamente em consideração suas consequências para o gozo dos direitos humanos.

A. Recomendações aos Estados

69. As autoridades nacionais e locais devem adotar todas as medidas necessárias para respeitar, proteger e cumprir o direito à moradia adequada no contexto dos megaeventos.
70. As cidades e países candidatos devem ter sempre presentes as questões relativas à moradia quando preparam suas propostas de oferta. As cidades anfitriãs devem incluir em suas candidaturas, propostas de oferta e contratos de recebimento o compromisso de cumprir com o direito à moradia adequada. Para assegurar que as repercussões do recebimento do evento não produzam violações de direitos fundamentais, os processos de licitação e planejamento devem ajustar-se a todas as normas internacionais e nacionais pertinentes.
71. Além disso, as propostas devem prever:
- a) A segurança jurídica da posse para proprietários, locatários e ocupantes;
 - b) Proteção contra os despejos forçados, a discriminação e a hostilização da população local em relação com o evento, e recursos para as vítimas;
 - c) Programas de reassentamento e indenização para a população afetada.
72. Antes de apresentar uma proposta de oferta, as autoridades estatais e locais devem fazer uma avaliação das repercussões que os preparativos do evento terão no direito dos residentes locais à moradia adequada. Essas repercussões também devem ser monitoradas durante toda a organização do evento. Devem se realizar auditorias depois do evento para avaliar as consequências no setor de moradia.

humanos e as empresas transnacionais e outras empresas comerciais (A/HRC/11/13), segundo o qual a responsabilidade das empresas de respeitar os direitos humanos exige a devida diligência (manter-se ciente dos efeitos desfavoráveis de sua atividade nos direitos humanos e mitigar ou impedir esses efeitos) e a disponibilização de mecanismos de apresentação de reclamações.

⁶⁷ Veja-se também "Making the law work for everyone", Comissão para o Empoderamento Jurídico dos Pobres e PNUD, Nova York, 2008.

73. Para fortalecer a transparência e a prestação de contas, as autoridades locais devem dar chance de participação no processo de planejamento, desde a fase da licitação, a todas as pessoas que se verão afetadas pela preparação do evento, e levar verdadeiramente em consideração suas opiniões. A participação deve estar também aberta às organizações da sociedade civil, em particular aquelas que se dedicam a promover o direito à moradia adequada.
74. As autoridades estatais e locais devem se abster de realizar despejos forçados como preparativo de megaeventos. Quando os despejos se justificarem, devem ser feitos com plena observância das disposições pertinentes do direito internacional em matéria de direitos humanos e em concordância com os procedimentos indicados na Observação geral nº 7, e nos princípios e orientações básicas sobre os despejos e desalojamentos originados do desenvolvimento.
75. É importante certificar-se de que o parque imobiliário criado como resultado dos megaeventos responda as necessidades da cidade anfitriã em matéria de moradia. Deve dar-se prioridade aos projetos e planos de investimento para criar e melhorar a moradia para os segmentos de baixa renda, incluída a melhora e regularização dos assentamentos improvisados.
76. As autoridades devem assegurar que suas atividades e as atividades de terceiros que participam na organização do evento contribuam para a criação de um mercado de moradias estável. Podem se adotar medidas para prevenir a especulação sobre os preços de moradia e para ofertar moradia mais acessível.
77. Deve se dedicar uma atenção urgente às pessoas que vivem em condições de moradia deficiente e às pessoas sem teto, para assegurar que sua situação não piore como resultado dos megaeventos.
78. Deve se promulgar legislações que garantam que pessoas sem teto não sejam submetidas a hostilidades e recebam apoio, serviços e alojamentos apropriados. Também se podem dar garantias de que as pessoas sem casa e outros grupos, como os trabalhadores do sexo e os vendedores ambulantes, não serão penalizados por razões relativas à organização do evento.
79. Deve prestar-se especial atenção aos grupos particularmente vulneráveis à discriminação, para certificar-se de que as repercussões do megaevento não os afetem negativamente. Os Estados devem assegurar o respeito dos princípios de não discriminação e igualdade de gênero.
80. Os Estados devem adotar um marco normativo a fim de que as atividades dos patrocinadores e outras entidades privadas que participem no megaevento observem o direito à moradia adequada. Deve se adotar um conjunto exaustivo e formal de critérios para uma seleção de patrocinadores e sócios.
81. Devem-se adotar disposições relativas ao direito à moradia adequada em todos os acordos contratuais com terceiros que participam da organização do evento. Os Estados devem investigar e sancionar toda violação das obrigações fixadas nos acordos e nas normas internacionais dos direitos humanos.

B. Recomendações ao Comitê Olímpico Internacional e à FIFA

82. Para assegurar que os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo de Futebol não tenham como consequência violações do direito à moradia adequada, o COI e a FIFA devem avaliar as candidaturas de licitação em função do cumprimento das normas internacionais relativas ao direito à moradia adequada, e garantir se selecionem somente os candidatos ajustados a tais normas.

83. Além disso, o Comitê Olímpico Internacional e a FIFA devem exigir informação detalhada em relação às questões da moradia no questionário da candidatura, assim como uma avaliação das repercussões do projeto do candidato na moradia. O COI e a FIFA devem pedir às associações e cidades candidatas que informem sobre:
- a) As estratégias para observar o impacto na moradia durante toda sua organização e depois de sua realização;
 - b) Os procedimentos para investigar e sancionar as violações do direito à moradia adequada e para oferecer reparação às vítimas;
 - c) As normativas e procedimentos para aplicar a segurança da posse;
 - d) As normativas e procedimentos de proteção contra despejos forçados, discriminação e hostilização da população relacionados ao evento;
 - e) Os mecanismos para proporcionar indenização e reassentamento às pessoas afetadas.
84. Na seleção de uma cidade ou associação anfitriã e na conclusão de um acordo com ela, o COI e a FIFA devem incorporar disposições relativas à moradia nos acordos de recebimento.
85. O Comitê Olímpico Internacional e a FIFA devem assegurar que seus procedimentos de licitação e seleção estejam abertos ao exame da sociedade civil. Devem exigir que os candidatos façam processos abertos e transparentes de planejamento e licitação, com a participação da sociedade civil, em particular as organizações que representam o setor de moradia e as pessoas afetadas.
86. O COI e a FIFA devem avaliar se as atividades de terceiros previstas nos projetos das cidades candidatas estão adequadamente reguladas e não se desviam das normas em matéria de moradia.
87. Do mesmo modo, o Comitê Olímpico Internacional e a FIFA devem selecionar patrocinadores de seus eventos ajustando-se a critérios detalhados que levem em conta os antecedentes das empresas em relação à responsabilidade social e seu respeito às normas internacionais de direitos humanos. Deve se dar prioridade às empresas que tenham códigos de conduta apropriados ou iniciativas de responsabilidade social empresarial.
88. Nos acordos contratuais com os patrocinadores, sócios e as empresas privadas para a preparação dos eventos, o COI e a FIFA devem incorporar cláusulas para regular as atividades destas sociedades em conformidade com as normas de direitos humanos, incluído o direito à moradia adequada. Devem se incorporar disposições explícitas para impedir que se façam despejos forçados, hostilização ou intimidação da população local e discriminação contra grupos vulneráveis. Por último, essas empresas devem ser responsáveis por suas atividades e deve se proporcionar reparação às vítimas de qualquer abuso.
89. O Comitê Olímpico Internacional e a FIFA devem incluir referências às normas de moradia em seus principais instrumentos normativos, tais como cartas, estatutos, códigos éticos ou normas de conduta. Também devem considerar mecanismos para observar e avaliar o cumprimento de tais normas por parte de todos os interessados pertinentes que participam nos megaeventos, investigar e sancionar os abusos e estabelecer procedimentos de apresentação de denúncias.
90. O Comitê Olímpico Internacional e a FIFA devem assegurar que os marcos institucionais e jurídicos dos processos de licitação e seleção contemplem o direito à moradia adequada.

91. Considera-se muito conveniente a adoção de mecanismos mais estruturados e institucionalizados para os processos de seleção da FIFA, com o fim de monitorar os candidatos para que cumpram suas obrigações relativas a moradia.
92. A FIFA deve assegurar que todos os seus procedimentos e normativas em relação aos preparativos dos megaeventos, incluídos os processos de licitação e seleção, sejam públicos e de fácil acesso.