

El derecho a la ciudad en América Latina

Visiones desde la política

Fernando Carrión y Jaime Erazo
coordinadores

Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
International Development Research Centre IDRC/CRDI
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

México 2016



International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



El derecho a la ciudad en América Latina : visiones desde la política / Fernando Carrión y Jaime Erazo, coordinadores. -- Primera edición
ISBN: 978 607 02 8415-1
1. Ciudades y pueblos -- América Latina. 2. Política urbana -- América Latina. 3. Sociología urbana -- América Latina. I. Carreón, Fernando editor. II. Erazo, Jaime, editor
HT127.5.D46 2016
LIBRUNAM 1907200

El derecho a la ciudad en América Latina
Visiones desde la política
Fernando Carrión y Jaime Erazo (coordinadores)

Primera edición: octubre de 2016
ISBN: 978 607 02 8415-1

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
www.unam.mx

Coordinación de Humanidades
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria.
Delegación Coyoacán, c.p. 04510, Ciudad de México.
www.coord-hum.unam.mx

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
República de Cuba núm. 79, Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc.
c.p. 06010, Ciudad de México.
www.puec.unam.mx

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8, Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, México.
c.p. 04510, Ciudad de México.
www.cialc.unam.mx

International Development Research Centre IDRC/
Centre de Recherches pour le Développement International CRDI
www.idrc.ca

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Secretario Ejecutivo: Pablo Gentili
Directora Académica: Fernanda Saforcada

EEUU 1168| C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel [54 11] 4304 9145/9505. Fax [54 11] 4305 0875| e-mail clacso@clacso.edu.ar
web www.clacso.org

Esta publicación cuenta con el apoyo financiero por parte del IDRC.

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO.

El contenido de esta obra es responsabilidad del autor.
Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio
—incluidos los electrónicos— sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y Hecho en México / Printed and made in Mexico

Índice

Introducción 9
Markus Gottsbacher y Jaime Erazo

CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO A LA CIUDAD

Cuestión social y el derecho a la ciudad 23
Alicia Ziccardi

Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadana. 41
Martha Schteingart

Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva
institucionalidad. Prácticas significativas en España 49
Joan Subirats

El derecho a la ciudad en la Ciudad de México:
utopía, derechos sociales y política pública. 73
Víctor Delgadillo

Donde la ciudad pierde su esencia: lucha de las clases medias por
el espacio público y el derecho a la ciudad en ciudad de Panamá 91
Magela Cabrera Arias

El derecho humano al agua y las contradicciones urbanas y regionales del
abastecimiento del agua a la Ciudad de México 109
Arsenio E. González Reynoso

CAPÍTULO II. DINÁMICAS DE PROTESTA Y CONFLICTIVIDAD URBANA

¿Qué producen los conflictos urbanos? 127
Patrice Melé

Las transformaciones de los conflictos y los movimientos sociales
en las ciudades latinoamericanas 157
Emilio Pradilla Cobos

Ciudades sitiadas. La seguridad para la Copa de 2014
y las Jornadas de Junio en Brasil 173
Any Brito Leal Ivo

Conflicto urbano en la Ciudad de México:
el caso de la Supervía Poniente 201
Juana Martínez Reséndiz

CAPÍTULO III. POLÍTICA URBANA

La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana. . 219
Pedro Pérez

Nuevas políticas urbanas, gentrificación y resistencia: movimientos sociales
incipientes en Querétaro 241
Emiliano Duering, Carmen González y Daniel Hiernaux

Asentamientos irregulares y nuevas políticas urbanas en Bolivia:
el desafío de la participación institucionalizada. 259
Nataly Viviana Vargas Gamboa

CAPÍTULO IV. CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

Jóvenes y ciudadanía en la Ciudad de México 281
Lucía Álvarez Enríquez

Territorio desigual y ciudadanía en Acapulco.
Una mirada analítica frente a la segregación socioeconómica 315
Óscar Torres Arroyo

Ciudadanía, espacio urbano y actoría social de la infancia:
¿Qué derecho a la ciudad para las niñas y los niños en la Ciudad de México? . . . 333
Tuline Gülgönen

Vida y muerte de la organización en barrios: memoria colectiva de la convivencia
urbana en la ciudad de San José, Costa Rica 349
Paulo Coto Murillo y Julio Solís Moreira

CAPÍTULO V. REFORMA Y PLANEACIÓN URBANA

Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina.
Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana 381
Beatriz Cuenya

Los sujetos patrimoniales del centro histórico: de la valoración identitaria a la
valorización mercantil. Una exploración inicial desde la Ciudad de México 397
René Coulomb y Edna Elena Vega Rangel

Democracia, planeación y participación en Colombia. Marcos institucionales
y prácticas para la construcción de ciudad popular. 415
Liliana M. Sánchez M. y Alberto L. Gutiérrez T.

La planeación de las áreas verdes como una expresión del derecho a la ciudad:
análisis de caso de Atizapán de Zaragoza, Estado de México. 431
Elsa Pérez Paredes y María Concepción Martínez Rodríguez

Ciudades sitiadas. La seguridad para la Copa de 2014 y las Jornadas de Junio¹ en Brasil²

Any Brito Leal Ivo*

Introducción

La Copa Mundial de Fútbol de 2014 representó una sucesión de eventos a nivel internacional en Brasil.³ Su doble dimensión, política y económica, y la naturaleza de los compromisos internacionales firmados alteraron significativamente las dinámicas urbanas, sus modelos de gestión, resignificando el espacio público de la *polis*. Se instituyó un nuevo orden que fue administrado por un Estado protagonista de las acciones en el ámbito de las ciudades-sede, que fue instrumentado por

* Arquitecta Urbanista por la Facultad de Arquitectura de la Universidad Federal de Bahía (UFBA) (1994), Doctora en Conservación y Restauo por el Programa de Posgraduación en Arquitectura y Urbanismo y Maestra en Urbanismo por ese programa, actualmente es profesora adjunta de la Facultad de Arquitectura de la UFBA en el régimen de dedicación exclusiva.

¹ En 2013 la historia de Brasil fue marcada por una serie de manifestaciones populares en diversas ciudades. Se estima que el 20 de junio, un millón y medio de personas fueron a las calles en 120 ciudades de Brasil para protestar (Fernandes y Roseno, 2013), entre otras cosas, contra el aumento de la tarifa de autobús, la Copa de 2014, la calidad de la educación y de la salud pública, la corrupción, etcétera.

² Este texto fue escrito originalmente en portugués y traducido al español por Adele Belitardo.

³ Además de la Copa de 2014 y de las Olimpiadas de 2016, Brasil ha sido escenario de la Río +20 (2012), de la Copa Confederaciones (2013), de la Jornada Mundial de la Juventud (2013), entre otros eventos.

el mercado, y convirtió a este Estado nacional en rehén de su propia reputación a los ojos vigilantes del mundo, que juzga su eficiencia y capacidad realizadora por las acciones preparatorias y por las garantías del país para recibir la Copa de 2014 (Ivo, 2015). Este nuevo orden estuvo asociado indirectamente en ese contexto a las *Jornadas de Junio*, en Brasil, ganando importancia analítica, obteniendo “la calle” como locus privilegiado de expresión en la ciudadanía⁴ y una acción política más amplia y diversa: el enfrentamiento de los límites impuesto por la FIFA durante los juegos de la Copa de las Confederaciones, se convirtió en una forma de poner en evidencia los compromisos de este “Nuevo Estado Nuevo”.⁵ Al mismo tiempo, por la visibilidad internacional de ese evento futbolístico, las “áreas de exclusión” de la FIFA⁶ constituyen un campo estratégico de reivindicaciones a las luchas contemporáneas por el Derecho a la Ciudad.

En el origen de las negociaciones y candidatura de Brasil para ser la sede de la Copa, algunos factores han sido evocados como legados importantes para el conjunto de la población y más específicamente para el grupo de moradores de las ciudades-sede: las acciones de recualificación de las sedes para los eventos; los proyectos de “revitalización” urbana y las mejorías de infraestructura urbana, como elementos positivos favorables, divulgados ampliamente por los medios de comunicación nacionales e internacionales, implícitos en la promesa de la Copa en la restructuración de las ciudades-sede, legitimando y justificando los altos investimentos gastos para la Copa de 2014, en Brasil. De entre los legados presentados desde la candidatura del país, en 2007, hasta la Copa de las Confederaciones, en 2013, destacan el refuerzo a la imagen de Brasil como un gran *jugador* internacional y como nueva potencia mundial. Los retornos en al ámbito del desarrollo económico y la mejoría de la movilidad urbana, apuntados inicialmente como legados y ganancias “indiscutibles” de los ciudadanos y de las ciudades con mega eventos mundiales de fútbol.

⁴ Trataremos en ese texto de la ciudadanía en Brasil, reconociendo su incompletitud, como fue desarrollado por Carvalho (2012) y, entendiéndola como una ciudadanía de la desigualdad que, por fin, estructura y reproduce una sociedad de desiguales (Holston, 2013).

⁵ Ivo (2011) examina el protagonismo de la instancia federal del Estado brasileño en la reanudación de un nuevo proyecto de desarrollo nacional y en la reafirmación estratégica de la imagen nacional moderna y competitiva que caracterizó a los años 2000.

⁶ La FIFA ha determinado un radio de 2 km en el entorno de las arenas para comercialización, control de marcas, negocios y mercancías diversas, con severa vigilancia, mediante fuerte esquema de seguridad que garantice sus negocios.

En el ámbito interno, las presiones relativas a la “urgencia de las obras” y a la necesaria efectucción del país con el objetivo de atender los compromisos internacionales corporativos, y lo refuerzo a una “imagen de eficiencia” de Brasil, presionan la creación de una estructura legal de “excepcionalidad” que, en la práctica, interfiere sobre los dispositivos legales y constitucionales del derecho a la ciudad, haciendo retroceder numerosas conquistas de regulación popular y participativas reconocidas como principios democráticos y limitando la libre actuación del Estado. Es con ese horizonte que nos permitimos relacionar la organización de la Copa de 2014 con las Jornadas de Junio, en Brasil, en el año 2013 (Ivo, 2015). Los dispositivos regulatorios, los procesos de formulación y gestión del entorno urbano, creados para los mega eventos, acaban representando, en última instancia, una violación de los derechos de la ciudadanía en la ciudad. En ese escenario de reestructuración, los grupos sociales menos favorecidos y “clases populares”,⁷ son los que de forma directa sufren en su mayoría esa desregulación, sea en razón de las acciones de preparación y los desplazamientos forzados por obras y proyectos asociados a ese mega evento, sea por los mecanismos de control territoriales sobre la población, para garantizar la seguridad durante la Copa.

En nombre de la grandiosidad de la “nación”, teniendo como argumento primero el bien común y los compromisos internacionales, destaca un fortalecimiento de la esfera privada y la permanencia de intereses económicos sobre la esfera pública. Así, la violencia de la intervención del mercado es velada por el espectáculo, el suceso es cuantificado en cifras por los “vencedores”,⁸ y la política es “festivizada” (Venturi, 1994) por la despolitización del poder, garantizado por estructuras de control en nombre de la seguridad de los visitantes y de los ciudadanos. Entonces, la dinámica de los actores sobre el territorio, en el contexto de preparación de las ciudades para los juegos de la Copa, revela las tensiones, paradojas y contradicciones inherentes a una opción estratégica y prioritaria de planeamiento de las ciudades, con base en mega eventos, y revela lo que Harvey

⁷ En el sentido usual de la literatura sociológica, el término es sinónimo de la clase trabajadora, incluyendo amplios segmentos sociales que sobreviven en condiciones de reproducción social basadas en bienes materiales escasos y precarios para allá de los segmentos del empleo formal. Para Paulo Freire, la noción es sinónimo de “oprimidos”, clases que viven en condiciones elementales de la ciudadanía, reconociendo una cultura propia del pueblo.

⁸ Para Press (2009), los mega eventos tienen como vencedores los medios de comunicación, políticos, organizadores y comités, sector de la construcción civil y del turismo, etcétera.

(2009)⁹ denomina como un proceso de “incorporación reguladora” por la cual los agentes de las grandes corporaciones del mercado terminan por rediseñar el aparato regulador existente, atendiendo prioritariamente los intereses cooperativos internacionales representados en este caso por la FIFA.

Este artículo busca analizar los efectos de un modelo de desarrollo urbano estratégico sobre las ciudades, sus modalidades de acción que influencia las tramas entre las diversas escalas local, nacional y global, observando los efectos sobre la ciudadanía y las ciudades a partir de la preparación de los juegos de la Copa Mundial de 2014. Por otro lado, establece los nexos de relación entre las acciones de candidatura y preparación de Brasil para la Copa con las manifestaciones de las calles, conocidas como Jornadas de Junio, ocurridas en Brasil, en 2013, como forma de reacción “espontánea” de la ciudadanía, que cuestiona el modelo de actuación del Estado en términos de políticas públicas, y especialmente el derecho a la circulación y accesibilidad en el ámbito urbano, en contrapunto a las intervenciones del Estado favorables al mercado, reivindicando en esas manifestaciones el derecho a la ciudad. Para tanto, el artículo estructurase en cuatro partes. En la primera, presenta algunos elementos analíticos de la restructuración urbana, discutiendo la naturaleza del capital en la implementación de acciones de grande impacto, implícitas a la adopción de un espíritu emprendedor urbano. La segunda muestra como la implantación de las obras de la Copa afecta efectivamente las condiciones de vivienda y de circulación de los segmentos de las “clases populares” urbanas. La tercera destaca la tendencia a la transformación de la política urbana como política de seguridad nacional y la cuarta recupera los antecedentes y la forma de actuación de las Jornadas de Junio, mostrando que esas manifestaciones van mucho más allá de una contestación por un aumento de la tarifa de autobús en São Paulo para cuestionar un modelo de intervención liberal en las ciudades por el mercado, que termina por subordinar, definir y controlar grande parte de los conglomerados urbanos sustrayendo el derecho de los ciudadanos a la ciudad.

⁹ Harvey (2009) denomina de “incorporación reguladora” el proceso por lo cual las corporaciones del mercado terminan influenciando el aparato regulador, en favor de sus intereses.

Las ciudades “emprendedoras” como “talleres de la producción capitalista”¹⁰

En la historia reciente, los modos de articulación entre las escalas local, nacional y global, o transnacional, y las tensiones en ellas inscritas, tornan más compleja la gestión de las ciudades y traen nuevos problemas en cuanto al “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 2001), especialmente en un contexto de crisis estructural del capital, que se expresa también como crisis de las ciudades. Como caracteriza Harvey, en la entrevista al *Le Monde diplomatique* (5 de marzo de 2009), el derecho a la ciudad no significa sólo el derecho al acceso a bienes públicos, sino el derecho a la ciudadanía, o sea, de participar y decidir sobre una nueva remodelación de la ciudad, en consonancia con los intereses generales de su población.¹¹

Las redes transnacionales de actores corporativos, financieros y empresariales reestructuran la producción del espacio de la metrópolis contemporánea y alteran continuamente la escala de poder entre el ejecutivo nacional, el local y el ejercicio de la ciudadanía. Esa reestructuración de la ciudad, resultante del efecto de los flujos de capitales globalizados, sin embargo, no ocurre exclusivamente en el ámbito de las intervenciones físicas sobre la arquitectura de la ciudad, pero es mediada, también, por vectores simbólicos que justifican y valoran la aproximación entre los flujos de la economía, cultura y política, reposicionando las escalas de poder sobre (o en los) territorios.

Contribuye a ese ambiente un nuevo Estado nacional rediseñado en consonancia con las prerrogativas de agentes económicos estratégicos, que refleja la creencia en el “libre mercado”, y que fragiliza el espacio público, aquí entendido como el de uso común y posesión colectiva, caracterizador de la ciudad como sociedad heterogénea.

La desconcentración del Estado nacional en favor de las instancias locales ha integrado la agenda de reforma institucional de la década de 1990, basado en un nuevo paradigma del desarrollo fundado en la idea de innovación,

¹⁰ Según David Harvey (2009).

¹¹ En Brasil, el derecho a la participación ciudadana en el destino de la ciudad está reconocido tanto por la Constitución Federal de Brasil, de 1988, como por el Estatuto de la Ciudad (Ley No. 10.259, de 10 de julio de 2001).

mediada por regulaciones tácticas y estratégicas de una *gobernanza urbana*¹² como posibilidad de pacto entre agentes en arenas públicas por el encaminamiento de soluciones parciales para los problemas urbanos. La tesis schumpeteriana de la “destrucción creativa” del capitalismo articulada a la noción de “obsolescencia programada” de London (1932) parece representar, en ese contexto actual, la vía “alternativa” para la crisis de las ciudades, y así la ciudad, como “máquina del crecimiento urbano” (Logan; Molotoch, 1987), gana nuevos significados. Las ciudades se transforman en “talleres de la producción capitalista” (Harvey, 2006:52) y la reestructuración urbana “impuesta” en función de esos eventos pasa a constituirse un vector de expansión del capital bajo el protagonismo de nuevos agentes internacionales en los procesos decisorios de las ciudades, cuestionando su efectiva construcción democrática.

Una “nueva gobernanza urbana” (Ivo, 2013) se instala, mediada por el Estado nacional sobre “las cosas” del local, atendiendo a las especificaciones y expectativas internacionales fechadas, alterando las escalas de poder entre las instancias del local, del nacional y del transnacional, así como las modalidades de actuación entre el público y lo privado. La preparación del país para la Copa de 2014 evidencia otra articulación entre los agentes públicos y privados, marcada por el protagonismo del Estado nacional y de los agentes internacionales del mercado, en las tomas de decisión sobre el local: esa nueva gobernanza urbana puesta en juego es cada vez más limitadora de la participación decisoria del local, favoreciendo un urbanismo pactado, consonante a un nuevo modelo de desarrollismo urbano en construcción. Ese nuevo modelo es marcado por una nueva cooperación entre el Estado nacional, los agentes internacionales y las tramas y captura de las elites locales de esas oportunidades y procesos decisorios en la implementación de proyectos de ciudades y para las ciudades.

¹² La noción de *governance urbana* se refiere al proceso interactivo y dinámico de cooperación y participación de diferentes agentes en la toma de decisiones colectivas en el ámbito de las políticas urbanas. Ella envuelve procesos de responsabilidad pública —*accountability*— de transparencia de las decisiones, con base en un nuevo modelo de cooperación entre actores públicos y privados que invoca a la transparencia y el control social por la vía de participación de la ciudadanía en la construcción y decisiones de las políticas urbanas. Y, por esa vía construye el consenso y la legitimidad. Esa noción emerge al final de la década de 1980, en el contexto de reforma de Estado en favor de las descentralizaciones de políticas. Anete Ivo (1997; 2000; 2001) y Renato Bosch (1999) demuestran límites de la aplicación de los dispositivos normativos de la “buena” gobernanza, en las ciudades brasileñas, considerando la matriz socioeconómica profundamente desigual y la herencia de una cultura política patrimonial y autoritaria influenciando los procesos de decisión pública.

Las obras de la Copa de 2014: las obras de movilidad urbana y sus efectos a la ciudadanía en la ciudad

Se estima que, hasta el inicio de 2012, 170 mil personas sufrieron daños vinculados directamente a las obras de movilidad urbana para la Copa de 2014 en las doce ciudades-sede. En su mayoría, son áreas ocupadas por población de escasos recursos, situados en terrenos de alto valor y en tejido urbano consolidado. Los procesos de expropiación están siendo apuntados como acciones que hieren directamente el derecho a vivienda —derecho fundamental reconocido por la Constitución brasileña—. ¹³ La retirada de esas viviendas va en contra también de los tratados internacionales firmados por Brasil. ¹⁴ Las áreas escogidas tampoco presentan relaciones directas con las obras de preparación del país para los juegos mundiales de fútbol. Por ejemplo, en Rio de Janeiro, toda una comunidad ha sido expropiada baja a justificativa de creación de aparcamiento periférico de los juegos.

Las bajas indemnizaciones, el no reconocimiento del derecho a la vivienda en inmuebles de uso mixto, la reubicación de moradores para áreas distantes y sin servicios públicos, el adelgazamiento de las comunidades y la degradación programada de sitios son algunas características acerca de los *modus operandi* en esos procesos excluyentes. Todavía figuran, entre las acciones comúnmente adoptadas por el poder público, el uso de negociación individualizada, sin pasar por arenas colectivas más amplias de debate en las propuestas. Es común la derribada de inmuebles sin que el proceso de negociación haya finalizado, el ofrecimiento de valores diferenciados y el terror colectivo por las expulsiones efectuadas durante la madrugada, también marcan el proceso de implementación de las obras preparatorias de la Copa, en Brasil. El uso de violencia, la depreciación del área por el abandono de escombros entre las casas de los moradores resistentes —generando basura, enfermedades e instaurando el sentimiento de inseguridad— y la consecuente depreciación del área afectan la autoestima de los moradores que, bajo el estigma de pobreza e ilegalidad, son sometidos a formas autoritarias de poder

¹³ La Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 en el artículo sexto reconoce el derecho a la vivienda como derecho fundamental: “Son derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el ocio, la seguridad, la previdencia social, la protección a la maternidad y a la infancia, la asistencia a los desamparados, en la forma de esta Constitución”.

¹⁴ Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (suscrito por Brasil en el año de 1992) y la Declaración de los Derechos Humanos.

y coacción. La elaboración de catastros relacionados con los programas de asistencia pasa a ser válida y acepta la remoción, entre otras prácticas, que ilustran la forma como el Estado viene actuando en las áreas de interés de las obras de la Copa Mundial, en Rio de Janeiro y en las demás ciudades-sede.

La indemnización propuesta es comúnmente inferior al valor de los inmuebles en los alrededores. Los inmuebles de uso mixto no siempre son reconocidos como de vivienda y, por lo tanto, no son indemnizados. La organización popular y los movimientos de resistencia encuentran en la ausencia de informaciones, un elemento más de adelgazamiento de la capacidad de reacción de las fuerzas populares (Rólnik, 2008 y Cohre, 2007). En el Informe de la Misión de la Relatoría del Derecho a la Ciudad (Plataforma Dhesca, 2011), se suma como argumentos de criminalización a los moradores, la condición de ilegalidad de la ocupación de las áreas, los riesgos de desmoronamiento y la salvaguarda de áreas ambientales. Guardan esta característica las bolsas de pobreza entre las ocupaciones de clase media y alta que más sufren en el proceso.

Más allá de la materialidad del inmueble, la acción de la Copa relacionada al control y a la seguridad también produce la violación del derecho a la vivienda y del derecho a la privacidad, en la medida en que el disfrute de la casa está subordinado a las reglas contractuales con la FIFA, afectando el derecho de vivir y el derecho de la ciudadanía a la ciudad. La construcción de muros limítrofes en las favelas, las barreras edificadas en las vías expresas y la invasión del “Morro do Alemão”, que han sido aplicadas en Rio de Janeiro sugieren como esos derechos no pueden defenderse. El derecho a disfrutar de su casa, de ir y venir genera apremios en el derecho de vivir y reafirma las diferencias en el uso y vida de segmentos sociales de la ciudad: la invasión de casas en las favelas sin mandatos judiciales, en algunos casos varias veces al día (Uchoas, 2010), ilustran la violencia del aparato policial libre de los protocolos jurídicos obligatorios.

La ausencia de participación popular en esas negociaciones, el desconocimiento de los proyectos y propuestas por los moradores, la reducción de los grupos y sus líderes, la falta de acceso a la información y el uso de datos equivocados y contradictorios conducen al entendimiento de que las obras para la Copa de 2014 constituyeron un mecanismo que colaboró para los procesos de privatización de la ciudad, implementados por la fuerza violenta y coercitiva sobre los más pobres. Según el documento de la Plataforma Dhesca, la justicia, en la instancia municipal, pasa a instrumental decisivo contra el ciudadano, contribuyendo para el no respecto a la ciudadanía y para el incumplimiento de los

tratados internacionales firmados por Brasil.¹⁵ Ese panorama de denuncias se reproduce en las demás ciudades-sede en grados diferenciados y tampoco siempre declarados. La ausencia de datos, el desconocimiento de los proyectos y la desregularización son trazos característicos del proceso de preparación nacional para la Copa de 2014.

La naturaleza de las intervenciones, además de la ausencia de información sobre los proyectos y áreas escogidas, dificulta acciones de resistencia y afecta los modelos participativos en la toma de decisiones de proyectos, favoreciendo la implementación de proyectos de una ciudad emprendedora, asociados a las grandes corporaciones y a las directrices del mercado internacional. El desplazamiento de las esferas de negociación y decisión contribuye significativamente para neutralizar la organización social local y las acciones políticas de control, debate y resistencia territorialmente trabadas en el enfrentamiento de la implementación y en los avances de un modelo emprendedor de ciudad.

Ciudades sitiadas. La política de seguridad como política urbana para la Copa de 2014

La seguridad pública constituye en Brasil uno de los sectores económicos con crecimiento significativo¹⁶ y también es una variable determinante para otros sectores del mercado, pues los mega eventos constituyen también una oportunidad

¹⁵ “Brasil es signatario de los siguientes tratados y convenciones internacionales de derechos humanos que establecen reglas relativas al derecho a la tierra, a la vivienda y a la propiedad: Declaración universal de los derechos humanos de 1948; Pacto internacional de derechos sociales, económicos y culturales de 1966; Pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966; Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965; Declaración sobre raza y prejuicios raciales de 1978; Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979; Convención sobre los derechos de los niños de 1989; en la Declaración sobre asentamientos humanos de Vancouver de 1976; Agenda 21 sobre medio ambiente y desarrollo de 1992; Agenda Habitat de 1996; Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo de 1989; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948; la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969. Además, Brasil reconoce la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (Plataforma Dhesca, 2011).

¹⁶ Entre 2006 y 2010, segundo el informe “Defensa Nacional y Seguridad Pública”, elaborado por el TCU, los gastos con la defensa aumentarán 83%, pasando de 16.7 billones para 30.8 billones. Lo que significa un crecimiento de la orden de 18% en relación al PIB, que ha pasado de 0.71% para 0.84%.

de negocio.¹⁷ O sea, bajo la gestión de la imagen del país, la seguridad se torna una garantía de una imagen favorable, agradable para los turistas, pero al mismo tiempo, la violencia, a los ojos del mundo, puede significar un factor desfavorable a la reputación nacional reconocida por las cualidades de una población hospitalera y sin conflictos.

La repercusión de esos eventos mundiales en diversas escalas favorece la emergencia de problemas y tensiones relacionados a la seguridad, ampliando y justificando la acción del Estado en mayores proporciones (Prado, 2012). En ese contexto, se observa un riesgo de priorización de aspectos de desregulación en los investimentos sobre el territorio¹⁸ y de comportamientos represivos en el encaminamiento de conflictos sociales y de resistencias, baja la justificativa de necesitar ofrecer un ambiente de paz y de alegría a los visitantes y embestidores.

Por la naturaleza global del evento, la seguridad es garantizada por una política que se desplaza del área de protección civil para una política de seguridad nacional, en forma de represión y control sobre el espacio urbano. Se suma a ese movimiento o control de grupos de mercado sobre la localización de actividades en la urbe, ampliándose en otro sentido, las áreas y campos controlados, dirigidos y emprendidos por agentes del mercado mundial, teniendo el mega evento como escaparate de fuerza estatal que gerencia la urbe “vigilada”.

La creación del centro de vigilancia en Rio de Janeiro en 2010, llamado vulgarmente de “Cuartel General del Rio de Janeiro”, se justifica como instrumento de operación urbana. Ese nuevo instrumental impone nuevos parámetros y modelos de gestión, posibilitado por el uso de las tecnologías de información y la vigilancia 24 horas de la vida en la ciudad. Permite la vigilancia continua de la *polis* como medio de garantizar la eficiencia de la urbe.

El Centro de Operaciones Rio y el programa “Municipios Inteligentes” (Gobierno de Rio de Janeiro, 2010) ejemplifican el impacto del uso de esas herramientas de control que, asociadas a las tecnologías de información y comu-

¹⁷ En febrero de 2012, representantes del *Grupo Netcom Team Internacional*, empresa de Israel especializada en seguridad pública para grandes eventos, presentó una serie de propuestas para la seguridad de la Copa para el secretario estadual de Paraná para Asuntos de la Copa 2014. La Agencia Brasil informó que, en el mes de marzo de 2012, el vice-ministro de las relaciones exteriores de Israel estuvo en Brasil, buscando estrechar las relaciones entre los dos países, ayudando en el área de seguridad durante la Copa de 2014 y durante las Olimpiadas en 2016, siendo recibido por el vice-presidente del país y por el presidente del Senado (Lopes, 2012).

¹⁸ Véase el informe “Relaciones Militares entre Brasil y Israel”, elaborado por *Stop The Wall*, 2010.

nicación en la vigilancia territorial del municipio, posibilitan nuevas tramas de poder y control. Presentado como un moderno centro de toma de decisiones, que tiene la más alta tecnología de información, el Centro de Operaciones Rio, con sus 215 puntos de actuación, funcionando 24 horas, tiene el objetivo de auxiliar la ciudad diariamente, durante eventos importantes y en situaciones de emergencia, integrando los servicios de la ciudad y garantizando que “La ciudad no puede parar”.¹⁹

Esa misma tecnología sirve para contener y vigilar a la ciudad en términos de seguridad pública. En la Copa de Brasil, se montó un centro unificado en Brasilia,²⁰ vigilando y recibiendo las informaciones de las doce ciudades-sede, posibilitando la gerencia y toma de decisiones en casos de crisis. Unidades móviles también podrán ser utilizadas en los parques y áreas de fiestas.

Un Centro de Comando y Control Internacional funcionaría en Rio de Janeiro y tendrá la participación de 10 representantes de los 31 países participantes de la Copa, 10 representantes que hacen frontera con Brasil y 10 representantes de naciones “estratégicas” para la seguridad del Mundial, en Brasil. Inspirado en las ediciones de la Copa de Alemania y de África, el gobierno brasileño elaboró un Plan Estratégico y un Plan Táctico Nacional. La particularidad más grande de Brasil es incorporar acciones, en caso de huelga de los trabajadores, en el evento. Los aeropuertos brasileños estarán conectados a la Interpol 24 horas. Aunque los policías brasileños no tengan experiencia en situaciones de ataque terrorista, Botelho garantiza que Brasil estará preparado para las más diversas situaciones, pasando del combate a la pedofilia, prostitución, tráfico de drogas y aficiones organizadas y hasta las acciones de grupos internacionales: “El hecho de que el país no tenga un episodio específico no significa que el país no esté preparado. El país es plenamente consciente de lo que ocurre en el mundo” (Cardoso, 2011).

Los centros de control y la “Policía de Fútbol” son, responsables de la garantía de la seguridad de los turistas y brasileños en los juegos, incluyendo el control de las fronteras. Se estima un gasto con la seguridad para la Copa de aproximadamente 1.6 billones de reales. La capacitación de los policías es

¹⁹ Película publicitaria “Centro de Operaciones, Rio de Janeiro”.

²⁰ Véase el reportaje “Seguridad de la Copa de 2014 puede tener centro de comando unificado en Brasilia” (Wamburg, 2010).

destacada: cursos de derechos humanos, lenguas y atención al turista han sido suministrados, 210 mil policías ya han sido formados para atender bien al turista:

De acuerdo con el secretario Aragón, la Copa Mundial es una gran oportunidad para concretar reformas complejas, pero necesarias en la seguridad pública del país. “Con los ataques de 11 de septiembre, Estados Unidos descubrió que simplemente no poseía un plan nacional de gestión de crisis. Todos los países viven los problemas y dificultades de actuación conjunta de las fuerzas de seguridad”, recuerda. “Pero nosotros vemos en la Copa un principio de oportunidad de integrar lo sistema de seguridad pública brasileño, para acabar de una vez con esos discursos simplistas de unificación, intervención. Vamos transformar las inversiones y preparaciones necesarias para el evento en un legado permanente para la población” (Olhos, 2012).

Ese evento ha abordado aspectos relativos a la tecnología, seguridad en aeropuertos, identificación de sospechosos y uso de los medios de comunicación en situaciones de emergencia y ha contado con la participación de 80 representantes brasileños en una conferencia en Israel. El Comandante General de la Policía Militar reconoce su visita a Israel para preparación para la Copa de 2014:

Una de las medidas más importantes, según el Comandante General de la Policía Militar de São Paulo, el coronel Álvaro Batista Camilo, es el inversor en tecnología y entrenamiento de combate al terrorismo, ya en curso en el Estado. Para eso, miembros de la Policía Militar ya han visitado Israel para conocer la tecnología y el entrenamiento desarrollado para combatir ese tipo de delito (Neves, 2010).

Según el Informe del GT Copa Brasil, de la Secretaría de Seguridad Pública, de 2010, representantes de Brasil también han visitado los Centros de Control de Nueva York, Washington y El Paso, con el objetivo de conocer los sistemas de seguridad integrada, (11 de septiembre). Visitas a África, durante la Copa de 2010, también han sido realizadas con el objetivo de conocer la experiencia de montaje y ejecución de operaciones de seguridad en la última edición de la Copa Mundial.

Así, bajo la hegemonía de las organizaciones internacionales y de los nuevos ordenamientos, se opera una articulación local y global, tanto en el plan de las inversiones económicas como de los flujos de información y seguridad —*ítems* que pasan a ser mensurados y dirigidos según estimaciones externas, intereses parti-

culares y temporalidad definida—. Nuevas variables de eficiencia, de instrumentalización, de mensuración y control de diversas esferas de la vida colectiva pasan a ser orientadas según patrones y normas internacionales, y el tejido urbano es asegurado por políticas de seguridad que priorizan el control sobre el territorio de la ciudadanía.

Se suma al espíritu emprendedor urbano la idea de *eficiencia* (inherente a la noción de Estado eficiente y estratégico) como justificación para la monitorización, el control y la vigilancia constantes. Esta es una de las dimensiones inherentes a un concepto del emprendimiento de las ciudades, que ilustra como las ciudades-sede son resignificadas, priorizándose, en ese contexto, junto con la fuerza del ejecutivo nacional, las corporaciones económicas y adoptan nuevas formas de seguridad y control urbano.

La Fuerza Aérea confirmó a fines del 2012 el uso de aviones no tripulados en la seguridad de la Copa de 2014, ya utilizados en misiones de reconocimiento e inteligencia en áreas de la frontera de Brasil. Los modelos disponibles son capaces de patrullar durante el día y la noche, poseen cámaras infrarrojas (con equipamientos de visión y rastreo nocturno): “Es posible, por ejemplo, filmar personas por la noche o escondidas bajo las copas de los árboles. Otra ventaja relatada es que la aeronave puede hacer eso a una distancia donde se torna imposible ser vista o escuchada” (Rebello, 2012).

El control de los espacios y de los entornos de las arenas para la Copa de 2014 son objetos de estrategia de acción de seguridad máxima asumida por la Unión, no que se refiere a la regulación de actividades informales de venta de productos, del tránsito, del comercio ambulante y otros “infortunios”, según la opinión de la FIFA. De esa forma, en un radio de dos kilómetros de las arenas, un fuerte esquema de seguridad, en nombre del flujo de personas y de los eventuales riesgos relativos a esa aglomeración, va a servir de garantía de un territorio de control y de negocios para la FIFA: apenas los patrocinadores del evento pueden ser divulgados, el tipo de cerveza comercializada y los demás productos vendidos también van a seguir las determinaciones de la FIFA. Se realiza así una privatización más del flujo de las actividades y de las trocas en las ciudades. Esos puntos-claves del entorno siguen las reglamentaciones y determinaciones de la FIFA: las marcas vendidas, los productos comercializados, el tránsito local, o flujo de personas permitido, las expresiones espontáneas e informales de los moradores, todos esos elementos son también suscritos siguiendo normas de la FIFA.

En la consolidación de una imagen favorable de Brasil en el mundo en relación al *ítem* de seguridad y suceso de los negocios envueltos, la pacificación

del “Morro do Alemão” en Rio de Janeiro, en el año de 2010, se torna un marco referencial de preparación de Brasil para abrigar esos mega eventos. Como un marco simbólico, “la ocupación del *Complexo do Alemão*, en la zona norte de Rio de Janeiro, ‘cautivó’ los brasileños como ningún otro evento desde la Copa Mundial de África del Sur”, según el diario *The New York Times*, fue divulgado y transmitido en escala mundial (Operação, 2012).

Como un rito de paso, esa acción del Estado brasileño demarcó simbólicamente el control y la actuación efectiva del gobierno para preparación del país en la Copa de 2014 y las Olimpiadas de 2016, pasando a nortear otras intervenciones del Estado en ciudades-sede, constituyendo un modelo de la acción de policía justificado para y por la Copa de 2014:

El suceso de la invasión en el “Complexo do Alemão”, el domingo (28), entusiasmó Dilma Rousseff y la presidente electa ya estudia mantener las Fuerzas Armadas en Rio de Janeiro hasta la Copa de 2014. De acuerdo con informaciones del diario *Estado de São Paulo*, el Rio fue considerado un excelente “laboratorio”, con resultados “más que satisfactorios”. A Dilma le gustaría usar el modelo de cooperación entre las policías Militar, Civil y Federal con los militares para nuevas acciones de combate al crimen, repitiendo la unión hasta en otras capitales” (Redação Época, 2010).

La invasión del “Morro do Alemão” en Rio de Janeiro es ejemplo de formas de actuación del Estado que puede afectar derechos del ciudadano y la autonomía y particularidades de las ciudades brasileñas. La seguridad pasa a ser un eje estratégico de la política urbana, empresariada y tratada de forma segmentada y territorialmente segregada. Las áreas pobres se tornan “sitiadas” bajo la vigilancia constante, pasando de la vigilancia del tráfico hasta el área de vigilancia del Estado, o sea, de una u otra forma, son territorial y socialmente discriminadas, siendo comparadas, metafóricamente, a “campos de concentración” (Araujo, 2010).

El proyecto de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) fue aplaudido por la opinión pública como el rescate, por parte del Estado, de todas las áreas dominadas por traficantes con su vasto arsenal. En una realidad en que el helicóptero de la policía se tornó blanco de fusiles, había pasado la hora de desarmar los “bandidos”. Tan exitosas fueron las UPP, en el gobierno de Sérgio Cabral, en Rio de Janeiro, que la presidente Dilma Rousseff ya ha se pronunciado públicamente, y ha declarado que va a expandir el modelo de la política de

Seguridad Pública para allá del territorio *fluminense*, en el sentido de ampliarlo a una escala federal” (Araujo, 2010).

La construcción de muros en las favelas, durante el 2009, en Rio de Janeiro, también merece ser mencionada como una acción de control y seguridad preparatoria a la acción de invasión del “Morro do Alemão”, que está relacionada a la Copa (Vieira, 2009). Han sido previstos 13 muros en Rio de Janeiro. El de “Morro de Santa Marta” ya está edificado: posee 3 metros de altura y 634 metros de extensión. Sin embargo, es también un acto simbólico en el sentido de exponer físicamente la separación y es una marca delimitadora de la contención y del control entre lo que está dentro y fuera, por parte del Estado, reforzando acciones pacificadoras futuras. Comparado al Muro de Berlín, la solución adoptada ocasionó constreñimientos para Brasil en la ONU (CHADE, 2009).

El jueves, representantes de las comunidades se reunieron en la Federación de las Favelas de Rio y decidieron hacer un acto público de repudio al muro en la primera semana de mayo. Van intentar también impedir la obra en la Justicia. “El simbolismo del muro es muy malo”, queja el presidente de la Federación, Rossino de Castro. “¿Quieren transformar las comunidades en gueto?” (Vieira, 2009).

En nombre de la protección ambiental de las cercanías y de la delimitación de la expansión territorial de las ocupaciones, amurallar la favela significa también, a los ojos del transeúnte en la ciudad, velar la pobreza por detrás de la cerca de hormigón con tres metros de altura en todo el perímetro. A la suma, doce favelas *fluminenses* recibirán ese cinturón. Llamados Eco-límites, los valores destinados a contener territorialmente las favelas en Rio han crecido: de 260 millones calculados para el fondo ambiental, 5.88 millones han sido gastos en la construcción de muros. Este valor se duplica más en el año siguiente, pasando a 14 millones de reales (Castro, 2009). Una única entrada sirve de control a los que entran y salen. La justificativa de contención de la expansión de las favelas sobre las áreas verdes y para la instalación de los Eco-límites es contestable: las doce comunidades escogidas son las que menos crecieron, según datos del Instituto Municipal Pereira Passos (IPP) de 1999 hasta 2008.

Estos límites físicos delimitados por muros son adoptados también en las vías expresas de Rio de Janeiro, en especial la Línea Roja, justificado como una barrera acústica, preservando los moradores del “Complexo da Maré” de los ruidos del tránsito intenso. Sin embargo, el muro blindado, decorado con imágenes

típicas, sirve de barrera visual a los que llegan en la ciudad maravillosa por el aeropuerto Galeão. La pobreza es así contenida y escondida. Y la seguridad en la vía de acceso a la Ciudad Maravillosa es garantizada.

Convergente con las prácticas ya en curso en la ciudad de Rio de Janeiro para la Copa de 2014 y las Olimpiadas de 2016, el Banco Mundial²¹ defiende el enfoque de control y vigilancia territorial como estrategia para el combate de la violencia urbana. O sea, dispone inversiones en mejoras de los barrios, reducción del desordenamiento urbanístico, priorizando inversiones en vías públicas, iluminación y espacios públicos en el refuerzo a la política de seguridad reconocida y financiada por el banco. El BID reconoce, como directriz de acción preventiva, la creación y el fortalecimiento de las guardas de barrios, asimismo destaca los sistemas de vigilancia como herramientas fundamentales de control inmediato de las ocurrencias de violencia. Esa orientación del BID aparece más como un actor internacional convergente en el refuerzo a la relación entre ciudad, seguridad y economía en la preparación del país para la Copa de 2014.

Así, las acciones de seguridad urbana y restructuración de las ciudades convergen, pasando la política urbana a constituirse en política de seguridad. El trazado de la urbe, la conformación espacial y las áreas públicas ganan prioridad en los usos por el valor instrumental de control y represión de la violencia, orientados entonces bajo la perspectiva de la seguridad nacional, según nuevos principios de pacificación y garantías a la población de visitantes, comprometiéndose aún más los frágiles derechos civiles de los anfitriones de la fiesta. Es en ese contexto de restricciones “del derecho al derecho a la ciudad” que eclosionan las manifestaciones populares que marcaron la historia del país en 2013.

Las Jornadas de Junio en Brasil y la Copa de 2014

Para entender las Jornadas de Junio en Brasil y sugerir los posibles nexos con la Copa de 2014, es necesario el esfuerzo por entender, aunque de una forma rápida, la “Revolta do Buzu”, ocurrida en Salvador-Bahía, en 2003 (Manolo, 2011). Esa observación se justifica no sólo por la importancia de la pauta del transporte público en esas dos manifestaciones (2003-2013), sino por las características

²¹ *El BID y la Copa 2014*. Ciudadanía e inclusión social en las ciudades-sede. Resumen ejecutivo. Banco Interamericano de Desarrollo, Representación en Brasil, enero 2011.

del propio movimiento y sus estrategias de acción, que hacen de la movilidad urbana instrumento de lucha. En la movilización de los estudiantes en 2003, en su mayoría formada por estudiantes de la red pública de enseñanza de Salvador, ya estaban presentes algunos de los trazos reconocidos como enigmáticos de las manifestaciones iniciadas en São Paulo, por el aumento de la tarifa de autobús, en el año de 2013.

En las movilizaciones de los estudiantes de Salvador, la “espontaneidad”, la horizontalidad y la inexistencia de un liderazgo único y claramente reconocido, la apropiación de las calles generando la inmovilidad de la ciudad como táctica de acción, así como la pulverización de las acciones en diversos puntos del territorio urbano de forma dinámica, son algunos trazos reconocidamente incorporados por el Movimento Passe Livre en las manifestaciones de 2013. Más allá de esas características de acción, en la Revolta do Buzu, los conflictos y debates sobre la legitimidad o no de la participación de partidos políticos ya estaba presente: “el liderazgo es del pueblo, no tenemos líderes, tenemos representantes”, parte del documental “A Revolta do Buzu”, de Carlos Prozato. El rechazo por los medios de comunicación formales también marca la actuación estudiantil en el inicio del siglo XXI, en Bahía. Fue el aumento de la tarifa de autobús de 1.30 para 1.50, o sea, 20 centavos o más en la tarifa, la motivación de la Revolta do Buzu durante 2003 en Salvador, trayendo la discusión el problema del transporte público como cuestión primordial al “acceso a la ciudadanía” y consecuentemente del derecho a la ciudad. Siguiendo esas manifestaciones en Bahía en 2003, la “Revolta das Catracas” en Porto Alegre, y un año después, en 2005, se crea el “Movimento Passe Livre”.

Coincidencia o no, 10 años después, los 20 centavos añadidos en la tarifa del transporte público de São Paulo iniciaran las Jornadas de Junio en 2013. La frase recurrente en las manifestaciones: “No es por 20 centavos”, explica que las manifestaciones van más allá del valor monetario del transporte, y lo que pauta la lucha es el derecho a la ciudad.

En un proceso en el que la población es siempre objeto en lugar de sujeto, el transporte es ordenado desde arriba, según imperativos de la circulación del valor. De esta forma, la población es excluida de la organización de su propia existencia cotidiana en la metrópoli, organización que se realiza principalmente por el sistema de transporte, lo cual restringe la movilidad al ir y al volver del trabajo y coloca torniquetes en todos los caminos de la ciudad. Y en los momentos en que se fortalecen los torniquetes, las contradicciones del sistema se tornan más evidentes, suscitando procesos de resistencia. Es en medio de la

lucha contra la exclusión urbana que se forjó el Movimento Passe Livre (MPL, 2013: 13-14).

Fue el 6 de junio de 2013 que el Movimento Passe Livre, representado por un pequeño número de personas, protestaron contra el aumento de la tarifa para 3.20 reales, en la ciudad de São Paulo, en frente al Ayuntamiento. Delante de la inicial recusación por reducir la nueva tarifa y la violencia del poder de la policía ejercida sobre los manifestantes, que las tácticas de cerramiento de las vías son retomadas como estrategia de lucha de los protestantes. Las manifestaciones crecen numerosamente, llevando aproximadamente 1.5 millones de personas a las calles en la manifestación del día 20 de junio en diversas ciudades brasileñas —más de 28 ciudades, incluidas las de medio porte que también fueron escenario de reivindicaciones.

Las redes sociales tienen protagonismo en la organización, espontaneidad y divulgación de informaciones e imágenes de los actos, una novedad en este momento. El proceso decisorio de trayectos y de la forma de la manifestación son decididas colectivamente, en el momento de las protestas, como también había ocurrido en la Revolta do Buzu, una década antes. El uso masivo de armas no letales por parte de la policía, no reduce la acción represora del Estado a esas manifestaciones. Es exactamente la potencia represora del aparato estatal que ha contribuido para que esas acciones ganasen otras proporciones, como reconocido en el documental “A partir agora: as Jornadas de Junho”, también dirigido por Carlos Prozato. La MPL pierde el control sobre las manifestaciones y las Jornadas de Junio ganan vida propia, trayendo para los estudiosos y la sociedad la perplejidad generalizada por su fuerza de movilización y formas de “funcionamiento” “singulares”.

Como desarrollado por Anete Ivo (2002), la producción de la democracia tiene se expresado en el contexto de la urbanización por variaciones en la cualidad de las políticas públicas. De esa forma, entendemos que los predicados de los servicios públicos evidencian manutenciones, avances y retrocesos a la democracia y retratan el grado de ciudadanía alcanzado. En este contexto, la cualidad de la movilidad urbana, expresa por fin, la ciudadanía incompleta (Carvalho, 2012) históricamente establecida en Brasil.

La movilidad urbana en los últimos años es marcada por la ausencia de políticas de transporte colectivo eficientes, y, en otro sentido, por una política pública donde la precariedad y baja cualidad de los servicios prestados son adjetivos recurrentes del sistema de transporte público. Los incentivos tributarios recientes fomentaran la adquisición de coches y esa política justifica el gran montante de recursos financieros públicos invertidos en la restructuración

de los canales de flujos varios urbanos ya saturados: “Es la cuestión urbana, ¡estúpido!” (Maricato, 2013). Ese diseño expresa una política de inserción de las clases tradicionalmente empobrecidas en el mercado, por vía del consumo de masa y dan el primer tono sobre lo que está en juego en esas manifestaciones: aunque con tonos diversos, la “inmovilidad” urbana y el colapso de circular en la urbe son ahora una realidad cotidiana de todos.

Ese modelo ilógico del punto de vista de la fluidez del sistema de circulación en las ciudades trae como solución, vías expresas y de pago, constituyendo lo que Souza (2001) llama de “Ciudad Selectiva” y lo que Boddy (1994) denomina de “Ciudad Análoga”. Ese mismo modelo, cuando provoca contradictoriamente el colapso de la fluidez urbana, se torna la gota de agua de dinámicas urbanas perversas y selectivas que extrapolan la pauta de la movilidad.

Los valores estimados para los estadios, cuando en la candidatura de Brasil (2007), eran de 2.1 billones de reales: en la selección de las doce ciudades, la estimativa para los gastos con los estadios ha pasado para 4.3 billones de reales y llegó a 5.4 billones de reales en 2010. El último balance del gobierno (2013) mostró un incremento de 163% en el valor de las obras de los estadios en relación con la previsión de 2007, ultrapasando los 7 millones de reales (Mattos, 2013). Las obras de los estadios contarán con 97% de los investimentos provenientes de las arcas públicas, y todas serán controladas y exploradas como arenas *multishow* por la iniciativa privada después del evento (Konchinski, 2012).

Las tensiones paradoxales del contexto se expresan en carteles que claman por mejores servicios públicos, un termómetro de la democracia. Como Ivo-Anete (2002) ya indicaba, la democracia se expresa y es vivenciada cotidianamente por la cualidad de los servicios públicos prestados. Las inscripciones grabadas en fajas, camisas y carteles cuestionan por fin las inversiones para la Copa, en especial los gastos con las arenas (espacios esencialmente privados y privativos). Uno de los principales legados de la Copa en Brasil era la mejora de la movilidad urbana ya en crisis, lo que no se concretó, sea por el desistimiento de los proyectos, sea por los atrasos en las obras, o por el hecho de que las obras ejecutadas no significaren una mejoría en la circulación de las ciudades.

En aquel momento, es innegable un desgaste e incredulidad de las poblaciones urbanas en los partidos políticos, en el sistema representativo vigente, exacerbado y fomentado, en parte, por los grandes grupos económicos de comunicación. Esa crisis de representación resulta, por lo tanto, de los embates simbólicos y de imagen que hacen de los escándalos políticos, materia prima de trabajo de los medios de comunicación, reforzando la crisis representativa

pre existente, la legitimidad gubernamental y el cuestionamiento del propio sistema democrático. La política del escándalo (Castells, 2009) protagoniza los debates políticos recientes.

A ese escenario de crisis de legitimación, se suma la creación de una estructura legal excepcionalmente creada para las obras de la Copa, que significa, en la práctica, un estrechamiento de los canales regulatorios y de participación de la sociedad civil conquistados en el contexto de la redemocratización del país. La inhibición de las instituciones limitadoras a la libertad de acción del Estado, como por ejemplo, la propuesta que propone retirar del Ministerio Público su competencia investigadora llamada PEC-37, en aquel momento, se torna pauta de las manifestaciones en curso.

La insatisfacción popular y la violencia del Estado para su contención, en el periodo de la realización de los juegos de la Copa de las Confederaciones, en Brasil, anticipan una demostración de fuerza en la garantía de la Copa de 2014. Con eso, el territorio de dos kilómetros en el entorno de las Arenas, se convirtió en las ciudades-sede, en el campo primordial de los embates de las manifestaciones por el derecho a la ciudad y cuestionamiento del *modus operandi* del Estado, allá de ser reconocidamente una real posibilidad de llamar la atención del mundo sobre esos procesos. Es exactamente en las investidas populares contra ese límite que los compromisos estatales con las instituciones económicas internacionales se muestran claramente como una forma de violencia contra los ciudadanos.

La sanción de las medidas provisorias (MPs) 496,²² del 19 de julio de 2010, la 497,²³ de 27 de julio del mismo año, la 527,²⁴ de 08 de marzo de 2011, y, por

²² La MP 496 altera el límite de endeudamiento de las municipalidades en operaciones de crédito para el financiamiento de infraestructura para la Copa de 2014. Así, es “creada” la capacidad presupuestaria de los municipios.

²³ La MP 497 crea el Régimen Especial de Tributación permite aún exención tributaria para las obras de reforma, ampliación y modernización de los estadios de fútbol para la Copa de 2014, otorgando al Ministerio de los Deportes definir y aprobar los proyectos que se encuadran en ese dispositivo. Considerando que los emprendimientos indicados gozarían también de exención de tributos para compra o alquiler de máquinas, equipamientos, material de construcción, instrumentos, entre otros y serían exentos también de tasas de importación, en caso de no haber proveedor nacional.

²⁴ La MP 527 instituye el Régimen Diferenciado de Contratación para las obras de la Copa Confederaciones, para la Copa Mundial de 2014 y las Olimpiadas y Paralimpiadas de 2016.

fin la MP 540,²⁵ de 02 de agosto de 2011, inaugura un lastro de excepcionalidad creado en respuesta a las exigencias de la FIFA, culminando con la aprobación de la Ley General de la Copa en el año de 2012. Se suma a esa estructura legal el Proyecto de Ley 728,²⁶ que “define crímenes e infracciones administrativas con vistas a incrementar la seguridad de la Copa Confederaciones FIFA de 2013 y de la Copa Mundial de Fútbol de 2014”. Esos instrumentos legales constituyen la base diferenciada para los negocios de la Copa, “despegado” del sistema normativo y regulador hasta entonces vigente, consonante no sólo con las exigencias de la FIFA, pero con las expectativas empresariales nacionales, como respuesta para “quitar los proyectos de la hoja”. Después de las Jornadas de Junio más una Medida Provisoria es creada: la de número 499 de 2013, que define el crimen del terrorismo. Los gastos con la seguridad para la Copa representan 2 billones de reales y contarán con un efectivo de casi 170 mil personas, allá de las fuerzas armadas y con posibles recursos de seguridad nacional.

Consideraciones finales

La comprensión de los procesos sociales y urbanísticos de cambio contemporáneo implica tomar cuenta, la relación inseparable entre lo estructural y coyuntural. Por lo tanto, la preparación de las ciudades para la Copa Mundial de Fútbol, las manifestaciones de junio de 2013 y las Olimpiadas de 2016, no son meros episodios que se agotan por sí mismos, en el tiempo de la concreción de los juegos deportivos o en las formas de manifestaciones de calles en junio, sino como procesos en construcción, por los cuales operan, por un lado, las mediaciones entre la particulari-

²⁵ La MP 540 permite el financiamiento de las obras de la Copa con recursos del FGTS. La creación de un régimen especial de tributación permite exención tributaria para las obras de reforma, ampliación y modernización de los estadios de fútbol para la Copa de 2014, otorgando al Ministerio de los Deportes definir y aprobar los proyectos que se encuadran en ese dispositivo.

²⁶ El Proyecto de Ley 728, que “define crímenes e infracciones administrativas con vistas a incrementar la seguridad de la Copa Confederaciones FIFA de 2013 y de la Copa Mundial de Fútbol de 2014”, allá de reglamentar los crímenes de terrorismo, falsificación, *doping*, violación de sistemas de información, entre otros, en el capítulo VI. De las limitaciones al ejercicio de lo derecho de huelga de lo referido proyecto, el transporte, el atendimento médico, la hotelería, así como la construcción civil, entre otros, son considerados como “actividades de especial interés social”. Para esas actividades, en las ciudades-sede, es obligada la garantía de 70% de la fuerza de trabajo para el atendimento “inaplazable de la comunidad y de la organización del evento”. Quedase el poder público previamente autorizado a contractar servicios sustitutos en caso de huelga.

dad empírica y coyuntural del evento y la ciudad, en sus formas de resistencia; y, por otro lado, una nueva perspectiva de desarrollo, asentada en espíritu emprendedor urbano como un nuevo proyecto y modelo de desarrollo, con sus actores, modalidades de acción y límites y sus formas de resistencia.

En el año 2012, 90% de los entrevistados acreditaban que la Copa era importante para el país y 76% de ellos acreditaban haber corrupción en las obras. En 2014, 75.6% de los brasileños creen que los gastos realizados con el mundial de fútbol fueron innecesarios y ese porcentaje asciende a 80% en la reprobación de los gastos con los estadios. No acreditan que 66% de las obras de movilidad urbana que estuvieran listas para el evento y 50.6% no apoyarían hoy la candidatura del país para ser la sede del Mundial.²⁷

Las frases manifiestas durante las Jornadas de Junio con palabras como “queremos escuelas y hospitales de patrón FIFA”, “O para el robo o paramos Brasil” y “Mi partido es mi país”, o, “yo estoy lleno de tanta corrupción y demagogia”, demuestran parte del complejo y contradictorio escenario político, en Brasil, relacionado con la Copa de 2014 y las manifestaciones recientes. Al final: “No son sólo 20 centavos, son billones en desigualdad”. Esa sentencia y las otras ilustran la relación entre consumo, derechos y política y dan pistas para la complejidad de ese marco histórico brasileño de un proceso aún incipiente, pero que ya da pruebas de la “retomada de la calle” como locus privilegiado de los embates políticos y por otro —deseando el riesgo del equívoco— de la creciente restricción de las instancias de participación y regulación popular sobre la acción del Estado.

Si hasta entonces la participación era considerada un obstáculo temporal a los negocios de la Copa, a partir de las Jornadas de Junio —y la fuerza violenta demostrada por el Estado—, estamos asistiendo al avance de la civilización de las manifestaciones populares como estrategia de enflaquecimiento de los movimientos sociales contrarios a ese nuevo modelo de gestión urbana implantado y justificado por la urgencia de los mega eventos. El editorial de una grande revista nacional, en defensa de la Copa, relaciona las manifestaciones contrarias al Mundial de Fútbol de 2014 al crimen de terrorismo.

Lo que no se puede admitir es que una minoría de descontentos decida recurrir a medios violentos para impedir la realización del evento. Eso es terrorismo. Cabe, por lo tanto, al estado brasileño cohibir con los medios

²⁷ CNT: Resultado de la investigación 117 CNT/MDA, Brasilia, 18 de febrero 2014.

que tenga, dentro de la ley, las manifestaciones terroristas en territorio nacional (Veja, 2014).

Por otro lado, la idea de “democracia representativa”, instrumentalizada en los discursos, van tornándose fundamento a la legitimación de las decisiones tomadas sin un debate más amplio con la sociedad civil, como sintetiza bien el trecho de ese mismo editorial; “El Brasil, nuestro país, se comprometió en 2007, por intermedio de un gobierno legítimamente electo, a ser la sede de la Copa Mundial ese año” (*ibid.*).

Ese panorama, marcado por la violencia estatal demostrada por su poder de policía durante las manifestaciones, por la criminalización de los movimientos sociales contrarios a Copa, por el estrechamiento de los canales participativos y por el incipiente significado de la idea de participación, evidencia el momento atípico e impreciso vivido en Brasil: un momento diametralmente diverso a los procesos urbanos históricamente reconocidos por la Constitución de 1988, conocida como constitución ciudadana.

Si en la década de 1980 asistimos al desmonte de la máquina estatal, por su “inoperancia”, los procesos recientes en Brasil muestran, de forma tímida y no explícita, el desmonte de las instancias de participación popular en los procesos decisorios para las ciudades. No estamos tratando la instrumentalización de las esferas participativas, sino el desmonte por los argumentos que relacionan la democracia y la participación a la inoperancia del Estado por el tiempo demandado para el establecimiento de pactos legítimos entre los actores envueltos, contra el tiempo del evento, o sea, el tiempo del capital financiero, conforme afirmación del secretario general de la FIFA en entrevista colectiva: “menos democracia a veces es mejor para organizar una Copa Mundial” (*Excesso*, 2014).

Bibliografía

- BID. Representação no brasil. 2011. *BID e a Copa 2014. Cidadania e inclusão social nas cidades-sede*.
- BODDY, Trevor. 2004. “Subterránea y elevada: La construcción de La ciudad análoga”, en Sorkin, Michael, *Variaciones sobre un parque temático. La nueva ciudad americana y el fin del espacio público*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

- CARDOSO, Daiane. 2011. Plano de segurança da Copa prevê ação até em greves. *Agência Brasil*, Brasília, 01 fev. Disponível em: www.veja.abril.com.br/noticia/esporte/plano-deseguranca-da-copa-preve-acao-ate-em-greves. Acesso em: dez.
- CARVALHO, José Murilo. 2012. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CASTRO, Maurício. 2009. Os “eco-limites” dos muros das favelas. *Planeta Sustentável*. 08 mai. Disponível em: www.planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/conteudo_469322.shtm. Acesso em: mar. 2010.
- CHADE, Jamil. ONU. 2009. Crítica construção de muro em favelas do Rio. *Estadão*, 06 mai. Disponível em: www.estadao.com.br/noticias/cidades,onu-critica-construcao-de-muroem-favelas-do-rio,366593,0.html. Acesso em: 2009.
- CNT. 2014. Resultado da pesquisa 117 CNT/MDA, 18 fev, Brasília.
- COHRE. 2007. *Diretrizes para las partes involucradas en megaeventos sobre La protección e promoción del derecho de la vivienda*.
- ‘ECO-LIMITES’. 2009. “Ou os muros da discórdia”. *Opinião e Notícia*, Rio de Janeiro, 22 mai. Disponível em: www.opinioenoticia.com.br/opinioao/tendencias-debates/eco-limites-ou-osmuros-da-discordia. Acesso em: 2012.
- EXCESSO de democracia afeta a organização da Copa. 2014. Diz Valkce. Disponível em: www.copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/04/24/excesso-de-democracia-no-brasil-afeta-organizacao-da-copa-diz-valcke.htm. Acesso em: 20 fev.
- FERNANDES, Edson; Roseno; Ricardo de Freitas. 2013. *Protesta Brasil. Das redes sociais as manifestações de rua*. São Paulo: Editora Prata.
- FOLHA DE SÃO PAULO. 2012. *Para 76%, Há corrupção em obras da Copa, diz Datafolha*. São Paulo, 25 dez. 2012. Disponível em: www.1.folha.uol.com.br/esporte/1206055-para-76-acorruptcao-em-obras-da-copa-diz-datafolha.html. Acesso em: dez.
- GORDILHO-Souza, Angela. 2013. *Qual o plano de cidade nos projetos da copa 2014?* 18 abr. 2011. Disponível em: www.observatoriosalvador2014.com.br/post/qual-o-plano-de-cidade-nos-projetos-da-copa-2014. Acesso em: jun.
- GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. 2011. *Governo do Rio apresenta Programa Municípios Eficientes*, 21 nov. Disponível em: www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=571360. Acesso em: mar. 2012.

- HARVEY, David. 2009. *Wall Street e o direito à cidade. Le Monde diplomatique*. Brasil. Año 2, núm. 20, mar.
- _____. 2006. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.
- HOLSTON, James. 2013. *Cidadania Insurgente. Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Ivo, Anete B.L. 2004. A urban governance e as políticas sociais: entre consentimento e emancipação. In: Ziccardi, Alicia (org.), *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el ámbito Local*. México: IISUNAM, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, COMECSO, INDESOL, pp. 77-104.
- _____. (1999) 2001. *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. Buenos Aires: CLACSO, ASDI.
- _____. et al. (org.). (1997) 2000. O poder da cidade. Limites da governança urbana. Salvador: EDUFBA.
- _____. 1997. *Uma racionalidade Constrangida: uma experiência de governança urbana em Salvador*. Salvador: Caderno CRH, núm. 26/27, pp. 107-145.
- _____. s/f. *Recomposição política, comunidade cívica e governança urbana*. Caderno Metrópolis, núm. 8, 2º sem., pp. 9-32.
- Ivo, Any B. L. 2015. *Para além dos jogos de futebol: a reestruturação das cidades para a Copa de 2014 e a marca Brasil*. Salvador: Edufba.
- _____. 2014. O “fetiche” do urbano e a “Marca Brasil”: Salvador na Copa de 2014, in Carvalho, Inaiá; Silva, Sylvio Bandeira de Mello; Gordilho-Souza, Angela; Pereira, Gilberto Corso (orgs.), *Metrópolis na atualidade brasileira—transformações, tensões e desafios da Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: EDUFBA.
- _____. O Novo Estado E A Copa 2014 No Brasil: o “Estado-excessivo” nas intervenções urbanas das cidades-sede do Mundial de futebol de 2014. Cadernos PPG-AU/FAUFBA/Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo—Ano 10, número 1, 2011.
- _____. 2011. “Una nueva copa en un nuevo país. Intervenciones urbanas y creación de ciudades para el mundial de fútbol Brasil 2014”. *Revista Bitagora*. Colombia: Bogotá, núm. 18, pp. 39-54.
- KONCHINSKI, Vinicius. 2012. Dinheiro público paga 97% dos estádios da Copa, mas governo não controlará nenhum. *UOL*, São Paulo, 25 mai. 2012. Disponível em: www.copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2012/05/28/governo-paga-91-dos-estadiosda-copa-mas-nao-controlara-nenhum-apos-torneio.htm. Acesso em: jun.

- LEFEBVRE, Henri. 2001. *O direito a cidade*. São Paulo: Centauro.
- LOGAN, Jonh R.; Molotch, Harvey L. 1987. *Urban Fortunes. The political economy od place*. Berkeley: University of California Press.
- LONDON, Bernard. 1932. *Ending the Depression Through Planned Obsolescence*. Disponível em: www.doc-00-2c-docsviewer.googleusercontent.com. Acesso em: fev 2012.
- LOPES, Roberta. 2012. *Israel se oferece para ajudar o Brasil na segurança dos Jogos de 2016*. Agencia Brasil, Brasília, 14 mar. Disponível em: www.agencia-brasil.ebc.com.br/noticia/2012-03-14/israel-se-oferece-para-ajudar-brasil-naseguranca-dos-jogos-de-2016. Acesso em: mar. 2012.
- MARICATO, Ermínia. 2013. *É o urbano, estúpido!*. In: *Cidades Rebeldes*. Rio de Janeiro: Boitempo.
- NEVES, Fernanda Pereira. 2010. "PM de SP busca em Israel tecnologia de segurança para a Copa de 2014". *Folha On Line*. São Paulo, 09 fev. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u691560.shtml. Acesso em: mar. 2010.
- PLATAFORMA DHESCA. 2011. *Relatório da Missão da Relatoria do Direito à Cidade Plataforma Dhesca*. Rio de Janeiro.
- PRADO, Débora. 2012. *Terror de Estado tipo exportação*. Caros Amigos. São Paulo, ano xv, núm. 180, mar.
- PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. 2012. *Centro de Operações Rio*. Disponível em: www.rio.rj.gov.br/web/corio. Acesso em: mar. _____ s/f. Instituto Pereira Passos.
- PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. *Medida Provisória*, núm. 499, fevereiro 2014.
- _____. *Medida Provisória*, núm. 527, de 08 de março de 2011.
- _____. *Medida Provisória*, núm. 540, de 02 de agosto de 2011.
- _____. Lei 12.462/2011 (Lei Geral Da Copa), de 04 de agosto de 2011.
- _____. *Medida Provisória*, núm. 496, de 19 de julho de 2010.
- _____. *Medida Provisória*, núm. 497, de 27 de julho de 2010.
- REBELLO, Aiuri. 2012. *Força Aérea usará aviões não tripulados na segurança da Copa do Mundo de 2014*. VOL, São Paulo, 05 dez. 2012. Disponível em: www.copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2012/12/05/forca-aerea-usara-avioes-naotripulados-na-seguranca-da-copa-do-mundo-de-2014.htm. Acesso em: jan.
- REDAÇÃO EPOCA. 2010. *Forças armadas podem ficar no Rio até a Copa de 2014*. Disponível em: www.revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,EMI1916

- 80-15228,00-FORCAS+ARMADAS+PODEM+%20FICAR+NO+RIO+ATE+A+COPA+DE.html. Acesso em: 20 out.
- ROLNIK, Raquel. 2008. *Relatoria Especial da Organização das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada*. ONU.
- SEGALLA, Vinícius. 2011. *Copa no Brasil custa mais caro que as três últimas edições somadas*. UOL, São Paulo, 29 de junho. Disponível em: www.esporte.uol.com.br/futebol/copa-2014/ultimas-noticias/2011/06/29/copa-no-brasilpodera-ser-mais-cara-do-que-todas-as-outras-juntas.htm. Acesso em: jun.
- SHUMPETER, Joseph A. (1942) 2008. *Capitalism, socialism and democracy*. New York: Library of Congress.
- STOP THE WALL. 2010. *Relatório Relações Militares entre Brasil e Israel*.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 2010. *Relatório Defesa Nacional e Segurança Pública*.
- UCHOAS, Leandro. 2012. “A Copa do Mundo é nossa?”. *Caros Amigos*. Ano XVI, num. 181, pp. 10-15.
- _____. 2010. “As violações de direitos no Complexo do Alemão e na Vila Cruzeiro”. *Brasil de Fato*, 21 dez. Disponível em: www.brasildefato.com.br/node/5339. Acesso em: mar. 2011.
- VEJA, Carta ao Leitor. 2014. “A favor da Copa”. *Revista Veja*, Editora Abril, edição 2364, año 47, núm. 1112, março.
- VENTURI, Marco. 1994. *Grandi eventi. La festivalizzazione della politica urbana*. Veneza: Cardo Editore.