

**XXIX CONGRESSO ALAS  
CRISE E EMERGÊNCIAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA  
SANTIAGO DO CHILE 2013 - 29 DE SETEMBRO A 4 DE OUTUBRO**

## **LEI GERAL DA COPA: A VIOLÊNCIA DA EXCEÇÃO**

Desenvolvimento de investigação em curso.

GT04: Controle social, legitimidade e segurança cidadã.

Joyce Karine de Sá Souza<sup>1</sup>

### **Resumo:**

O trabalho pretende abordar a situação de exceção gerada pela Lei Geral da Copa em face da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para tanto, analisa-se como a legislação excepcional limita ou suspende diversas normas jurídicas brasileiras para que o evento esportivo possa ser sediado em território brasileiro. Por fim, demonstra-se como Estado de Direito se instrumentalizou enquanto dispositivo do poder econômico através da sua própria suspensão. Enfatiza-se que não há pretensão de tratar o tema exaustivamente e de tampouco apontar uma resposta definitiva para uma problemática por si só volúvel.

**Palavras-chave:** Exceção; Lei Geral da Copa; Brasil.

*A pátria de chuteiras*  
Nelson Rodrigues

### **1. INTRODUÇÃO**

Em junho de 2012, a presidenta do Brasil Dilma Rousseff sancionou a Lei Geral da Copa que dispõe sobre as medidas relativas à Copa do Mundo FIFA 2014 que será realizada no Brasil. A legislação regulamenta as condições e garantias cedidas para a *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA), assim como disciplina as atividades consideradas relevantes para a realização dos eventos.

O que fica obscurecido é que a Lei Geral da Copa limita ou suspende diversas normas jurídicas brasileiras para que o evento esportivo possa ser sediado em território brasileiro. Um exemplo é a suspensão do artigo do Estatuto do Torcedor que proíbe a venda e o consumo de bebidas alcoólicas nos estádios brasileiros, liberando a comercialização durante os eventos relativos à Copa do Mundo. Assim como o regime diferenciado de licitação e contratações públicas que se seguiu enquanto regra para as compras relativas ao evento futebolístico. O direito ao exercício de greve será limitado no período que antecede

---

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG/Brasil.

e durante a realização da Copa. Caso o Brasil não consiga fazer cumprir todas as exigências, a União – esfera executiva federal do Brasil – responderá pelos danos que causar, por ação ou omissão, à FIFA, seus representantes legais, empregados ou consultores (art. 22 da Lei Geral da Copa).

Para além do aspecto jurídico positivo, o que impressiona desde que a FIFA anunciou o Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014 foi a avalanche de desapropriações que têm sido realizadas para a execução das obras em estádios de futebol e outras obras que envolvam a estrutura física para a realização e recepção da Copa do Mundo.

O que se observa de plano é que a Lei Geral da Copa, longe de proteger o interesse público, é uma arena que privilegia interesses privados. A FIFA criou um grande monopólio econômico, político e jurídico, abrindo caminho para abusos e privatização do espaço público. Fica clara, portanto, a situação de exceção e violência imposta ao Estado brasileiro para a realização do evento futebolístico.

O trabalho pretende abordar como estruturas tradicionais do Estado Democrático sucumbem diante das exigências impostas pela FIFA, afastando a aplicação de normas constitucionais vigentes e garantidas pelo ordenamento jurídico brasileiro e reduzindo as garantias e direitos constitucionais dos cidadãos.

Todavia, alerta-se que não se pretende esgotar o tema, uma vez que a realização da Copa do Mundo no Brasil ainda tem gerado – e gerará – manifestações teóricas e práticas contra os abusos cometidos, como já se tem noticiado por todo o mundo devido à onda de manifestações ocorridas no Brasil no decorrer do ano de 2013. O que se quer criticar aqui são alguns postulados difundidos enquanto absolutos e universais como o Estado de Direito, o constitucionalismo e a democracia, levantando questões importantes sobre como isso pode influir na realidade da vida contemporânea e representar uma ruptura com o discurso retórico dominante. Procura-se demonstrar que, em verdade, o Estado Democrático de Direito se instrumentalizou enquanto dispositivo do poder econômico através da sua própria suspensão e instauração de um estado de exceção permanente.

## **2. ESTADO DE EXCEÇÃO**

Segundo Carl Schmitt (2009), em sua obra *Teologia Política*, “soberano é quem decide sobre o estado de exceção” (p.13). O estado de exceção configura-se como a suspensão provisória de um ordenamento jurídico, pondo-o fora de vigência para a manutenção e preservação da própria ordem, sendo instituído para esse determinado fim. Assim sendo, no estado de exceção há ampliação dos poderes do soberano, sendo que a primeira medida a ser tomada para a sua imposição é a suspensão do ordenamento jurídico. Há redução das garantias e direitos constitucionais dos cidadãos e é abolida a distinção entre legislativo, executivo e judiciário, passando para as mãos de apenas uma das instâncias estatais o poder de decidir sobre o estado de exceção. No estado de exceção o soberano concentra todo o poder que antes era diluído através da separação dos poderes, sendo investido de toda a soberania delegada pela nação, tornando-se a única instância estatal com concentração total do poder político-jurídico, o que lhe permite decidir sobre todas as situações que possam surgir na excepcionalidade.

A situação de exceção permanece até que o soberano decida quando está estabelecida a situação normal de segurança e ordem públicas para a vigência de uma

ordem jurídica, ou seja, até quando ele decida quando está superado o estado de exceção. Nesse sentido, “o soberano, que pode decidir sobre o estado de exceção, garante sua ancoragem na ordem jurídica” (Agamben, 2004, p.56). Assim, pode-se dizer que a decisão soberana, característica da exceção, tem por objetivo uma ordem jurídica, seja preservando ou instaurando o direito.

Não obstante, Matos (2012) define estado de exceção da seguinte forma:

“A expressão ‘estado de exceção’ (*state of emergency, Ausnahmezustand*) designa a ‘provisória’ suspensão do direito ou, de modo mais técnico, da Constituição em sua inteireza ou em pontos de grande importância, como, por exemplo, os direitos e garantias fundamentais (liberdade de ir e vir, liberdade de expressão, liberdade de comércio, garantia da propriedade, direitos políticos de votar e ser votado etc.). De maneira geral, instaura-se o estado de exceção quando ocorrem circunstâncias ‘anormais, graves e imprevisíveis’ – catástrofes naturais, guerras civis, terrorismo generalizado, invasões estrangeiras etc. – que ameaçam a estrutura do Estado de Direito, determinando a concentração de poderes, normalmente – mas não exclusivamente – pelo Executivo com o objetivo de normalizar a situação”. (p.282)

Contudo, como bem notou Agamben (2004), as situações de excepcionalidade aliadas à ampliação dos poderes governamentais – e inclui-se aqui a desconsideração dos direitos humanos fundamentais enquanto juridicamente vigentes e garantidos –, são cada vez mais comuns no mundo contemporâneo, tornando-se paradigmas de governo. Segundo o autor, a situação excepcional é um espaço no qual “o que está em jogo é uma força-de-lei sem lei” (p.61). Nesse sentido, “o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea” (p.13), uma vez que é a forma mais eficaz de eliminar adversários políticos, assim como aqueles que não se integram ao sistema político dominante. Tal situação de distorção do estado de exceção que busca realizar o direito origina o estado de exceção permanente que, sob o pretexto de buscar o jurídico, mantém-se na indeterminação. A exceção permanente atinge um momento no qual não mais tem a função de restaurar ou instaurar uma ordem jurídica, ou seja, dar vida ao direito, mas pretende que a unidade política permaneça sob os auspícios de uma ideologia que somente subsiste enquanto violência.

A situação de exceção gerada para a realização da Copa do Mundo em território brasileiro se configurou com a sanção da Lei Geral da Copa em junho de 2012 pela presidenta do Brasil Dilma Rousseff. A lei excepcional nega a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em vários pontos não tendo, portanto, a função de preservar a ordem jurídica brasileira dando vida ao direito, mas pretende que a exceção seja a regra para a realização das exigências da FIFA. O futebol tornou-se uma cultura autoritária e em nome dos seus cânones todo o tipo de segregação e exclusão têm sido praticada – e serão praticados – em solo brasileiro. Não obstante o tratamento superficial que se vem dispensando à Lei Geral da Copa é necessário desvelar seus efeitos que, para além de serem tratados enquanto supostamente transitórios, terminam por incorporar-se definitivamente no seio da sociedade brasileira.

### **3. LEI GERAL DA COPA E EXCEÇÃO**

A partir desse tópico faremos uma breve análise da Lei Geral da Copa sob a ótica do estado de exceção, ou seja, apontaremos alguns pontos em que a lei excepciona a

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Todavia, primeiramente, dirige-se uma crítica à declaração de que a realização da Copa do Mundo no Brasil é de “interesse público”. Bom, o que vem a ser interesse público nesse contexto? Ainda que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 não defina claramente o que seja “interesse público”, a simples afirmação de que “o Brasil é o país do futebol” não é suficiente para se verificar que a realização da Copa do Mundo no Brasil é um desejo unânime e de maioria absoluta dentre os brasileiros.

Em que pese todas as teorias que se manifestam sobre o primado do público em detrimento do particular, cabe ressaltar a ideia que se lança como espectro sobre todas elas. Em verdade, o Estado de Direito fruto do liberalismo francês de 1789 é fundado na violência que visa legitimar as ações estatais face aos cidadãos. Assim, o Estado de Direito é, por definição, um *status* de determinado grupo a quem os outros são obrigados a reconhecer de forma, inclusive, coercitiva.

Ainda que a história oficial narre que os limites da atividade estatal sobre o indivíduo foram delineados na medida em que os direitos fundamentais ganharam contornos jurídico-positivos e a conduta estatal passou a ser orientada pela ordem normativa, tal ideologia cai por terra a partir do momento em que a investigação empreendida por Michel Foucault (2008) revela o principal mecanismo de poder da razão de Estado. É o que o autor irá denominar de golpe de estado – manifestação própria do Estado – maneira pela qual a *ratio status* se afirma enquanto violência. O golpe de Estado procura a preservação dos interesses estatais frente às possíveis crises que possa enfrentar durante sua existência, para tanto, ignora a ordem jurídica enquanto instrumento de legitimação da *raison d'Etat*; o golpe de Estado segundo Foucault (2008) é “uma suspensão, uma interrupção das leis e da legalidade. O golpe de Estado é o que excede o direito comum” (p.349).

Por conseguinte, o primado do público enquanto “interesse público” advindo desde os albores de uma Revolução Francesa se traduz enquanto retórica a partir do momento em que se investiga suas razões. A *raison d'Etat* acolhe a exceção e não a norma. A razão de Estado decide sobre a exceção, ainda mais: decide se há uma situação normal. A razão de Estado decide se há Estado de Direito. É sob tal paradoxo que se verifica a declaração de que a realização da Copa do Mundo no Brasil é de interesse público. É de interesse de um Estado brasileiro que privilegia o terreno privado da FIFA em detrimento do espaço público. A FIFA se apresenta, portanto, enquanto detentora da decisão soberana sobre os valores públicos, uma vez que se aprova uma lei – a Lei Geral da Copa – muitas vezes claramente contrária aos interesses do povo brasileiro.

A Lei Geral da Copa (2012), logo em seu artigo 11 define as áreas de restrição comercial e vias de acesso durante a realização dos eventos futebolísticos. Veja-se o conteúdo dos parágrafos 1º e 2º do artigo:

“§ 1º Os limites das áreas de exclusividade relacionadas aos Locais Oficiais de Competição serão tempestivamente estabelecidos pela autoridade competente, considerados os requerimentos da FIFA ou de terceiros por ela indicados, atendidos os requisitos desta Lei e observado o perímetro máximo de 2 km (dois quilômetros) ao redor dos referidos Locais Oficiais de Competição.

§ 2º A delimitação das áreas de exclusividade relacionadas aos Locais Oficiais de Competição não prejudicará as atividades dos estabelecimentos regularmente em funcionamento, desde que sem qualquer forma de associação aos Eventos e observado o disposto no art. 170 da Constituição Federal.”

Desse modo, verifica-se de plano que as liberdades de locomoção e de ir e vir garantidas pelo texto constitucional brasileiro de 1988 – Título II em que se protegem os Direitos e Garantias Fundamentais – estão suspensas no perímetro de 2 km (dois quilômetros) durante a realização dos eventos de futebol. O que se instaura com a Lei Geral da Copa é um espaço privado gerido pela FIFA, no qual ninguém entra sem sua autorização ou pode comercializar livremente no território por ela delimitado. O artigo 170 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 defende que:

“A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

Não há soberania nacional no território da FIFA, uma vez que é a entidade privada que decide sobre a ordem em um espaço por ela delimitado. Muito menos há garantia da livre concorrência em uma área de exclusividade de comercialização pela FIFA. Assim sendo, não se defende o interesse do consumidor porque não há variedade de ofertas em um território privado que impede que outros produtos sejam ofertados. Ademais, muito menos se reduz qualquer desigualdade. Ao contrário, fomenta-se a desigualdade ao se delimitar um território de livre comercialização e locomoção unicamente em favor de uma entidade privada. De forma alguma, portanto, há tratamento favorecido para empresas brasileiras, pois a FIFA tem seus próprios patrocinadores, sendo eles de capital estrangeiro. Por fim, e não menos assustador, o livre comércio e o exercício de qualquer atividade econômica é totalmente cerceado no território da FIFA por não ser assegurado a todos, sendo garantidos somente àqueles que tenham autorização de um órgão privado com interesses econômicos: *Fédération Internationale de Football Association*.

Nesse contexto, conforme notou Matos (2012):

“O terreno econômico se apresenta enquanto espaço apátrida, especulativo e descomprometido com quaisquer valores públicos e coletivos, levando as nações a desregular para, paradoxalmente, regular, com o que a democracia e o Estado de Direito se fragilizam” (p.299).

O que se forma em tal situação é um território pertencente à FIFA e por ela organizado e comandado com o aval do Estado brasileiro. As pessoas que circularão nesse território não serão cidadãos brasileiros, mas consumidores de um espetáculo de futebol em que qualquer coisa se torna mercadoria e, portanto, consumível. Assim, de cidadão o homem passa a ser consumidor. Daquele povo que parecia emanar o poder soberano e por isso mesmo era detentor dos Direitos do Homem, agora emana o direito ao espetáculo. E assim o sistema jurídico brasileiro se tornou o fundamento que o terreno econômico da

FIFA necessitava para garantir com fundamentos jurídicos – frágeis – a concorrência e um pressuposto de legalidade em sua atuação durante a realização da Copa do Mundo no Brasil.

Seguindo o conteúdo da Lei Geral da Copa em relação à captação de imagens ou sons, radiodifusão e acesso aos Locais Oficiais de Competição, os artigos 12 e 13 regulamentam a titularidade exclusiva da FIFA para a autorização do trabalho da imprensa durante o evento:

“Art. 12. A FIFA é a titular exclusiva de todos os direitos relacionados às imagens, aos sons e às outras formas de expressão dos Eventos, incluindo os de explorar, negociar, autorizar e proibir suas transmissões ou retransmissões.

Art. 13. O credenciamento para acesso aos Locais Oficiais de Competição durante os Períodos de Competição ou por ocasião dos Eventos, inclusive em relação aos Representantes de Imprensa, será realizado exclusivamente pela FIFA, conforme termos e condições por ela estabelecidos.”

Portanto, o acesso aos locais oficiais serão de autorização privativa da FIFA, mais uma afronta à liberdade de locomoção e de ir e vir asseguradas pela legislação brasileira. Contudo, o que chama atenção aqui é a regulamentação excepcional do sistema de comunicação brasileiro, uma vez que a Constituição da República Federativa do Brasil assegura e regulamenta o trabalho da imprensa no Brasil. Conforme o artigo 220 da Constituição da República Federativa do Brasil:

“A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.”

Desse modo, a comunicação social garantida pela legislação brasileira terá sua atuação limitada pelos interesses da FIFA. Há de se admitir, portanto, que a Lei Geral da Copa suspende o artigo 220 da Constituição da República Federativa do Brasil, assim como vários outros dispositivos consagrados constitucionalmente. A crítica que se levanta demonstrando esses pequenos pontos de choque e contradição entre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei Geral da Copa é que a suspensão da Constituição é uma prática existente e não se pode encobri-la sob a argumentação de um “interesse público”.

A violência da exceção é clara quando se observa que em prol dos interesses econômicos de uma entidade privada se elabora uma legislação específica para desregulamentar o que está garantido constitucionalmente para se regulamentar excepcionalmente. Toda sociedade ocidental político-juridicamente organizada sob a ideia de Estado de Direito e povo soberano desenvolveu um padrão constitucional sob o ponto de vista formal. Isso significa que há leis utilizáveis que regulam a convivência em sociedade e que orientam a conduta dos indivíduos, assim como o Estado age conforme a ordem normativa. Contudo, os princípios formais como Estado de Direito, democracia e Constituição demonstram-se cada vez mais limitados de realidade empírica e incapazes de administrar a vida em sociedade. Portanto, a violência da exceção é a regra e faz parte do próprio direito e de sua construção. Segundo Matos (2012), o paradoxo é surpreendente: “para desincluir a violência da vivência social, ela precisa ser incluída como exceção

soberana no próprio corpo do direito” (p.297). E a Lei Geral da Copa demonstra como a exceção se torna regra, ainda que velada.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito já não consegue elaborar respostas satisfatórias baseado em princípios burgueses formais, razão pela qual foi rapidamente assimilado pelo crescimento econômico e sua dominação por entidades privadas. A soberania resguardada pelo direito apenas significa uma soberania insipiente em dominar a técnica jurídica e, em virtude dessa falta de sentido construída sobre a sociedade do espetáculo – no caso proposto visto através da realização da Copa do Mundo no Brasil –, a garantia dada aos direitos humanos, Estado de Direito, proteção da Constituição e à democracia não passa de retórica vazia de real conteúdo.

Desse modo, é preciso admitir que a exceção seja parte do próprio direito. A suspensão da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 pela Lei Geral da Copa é um exemplo claro de que a atividade jurídica está a serviço de interesses econômicos e que a atual estrutura de igualdade jurídica e universal, democracia, soberania nacional e direitos humanos para todos os homens sucumbe diante de um terreno econômico que torna tais dispositivos apenas simbólicos. Portanto, confirma-se que o estado de exceção é elemento que constitui o Estado de Direito. Todavia, é preciso estar em estado de alerta em relação à permanência na exceção. A Lei Geral da Copa abre o caminho para que políticas como a que ela protege sejam cada vez mais a regra e com isso a vida em sociedade regulada por um direito puramente simbólico terá de ser repensada.

#### BIBLIOGRAFIA

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Acessado em 15 de agosto de 2013, no sítio Web do Governo Federal do Brasil: <http://www2.planalto.gov.br>

BRASIL (2012). *Lei Geral da Copa*. Acessado em 15 de agosto de 2013, no sítio Web do Governo Federal do Brasil: <http://www2.planalto.gov.br>

Agamben, G. (2004). *Estado de Exceção* (I. D. Poleti, Trad.). São Paulo, SP, BR: Boitempo.

Foucault, M. (2008). *Segurança, território, população* (E. Brandão, Trad.). São Paulo, SP, BR: Martins Fontes.

Matos, A.S.M.C. (2012). Nomos Pantocrator? Apocalipse, exceção, violência. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 105, 277-342.

Schmitt, C. (2009). *Teología Política* (F.J. Conde & J.N. Navarro, Trad.). Madrid, ES: Trotta.