

A close-up photograph of two hands clapping, with a cloud of fine dust or powder suspended in the air between them. The background is dark, making the dust and the hands stand out. The hands are positioned in the center-right of the frame, with the fingers spread and the palms facing each other. The dust is concentrated in the center-left, creating a sense of motion and impact.

Rubens Naves ■ Santos Jr ■ Hesketh

Escritórios Associados de Advocacia

# *[em]*Revista

Ano II

nº 7

# índice

---

|                        |   |
|------------------------|---|
| <i>Editorial</i> ..... | 3 |
|------------------------|---|

## *Artigos*

|   |    |
|---|----|
| <b>Cabe ao Estado assumir, efetivamente, a camisa 10</b> .....        | 4  |
| <i>Por Guilherme Amorim Campos da Silva</i>                           |    |
| <b>Formalismo ameaça gestores e emperra obras</b> .....               | 6  |
| <i>Por Débora de Assis Pacheco Andrade</i>                            |    |
| <b>Os poderes e limites da Autoridade Pública Olímpica</b> .....      | 7  |
| <i>Por Augusto Jorge Hirata</i>                                       |    |
| <b>As perspectivas para o legado olímpico</b> .....                   | 8  |
| <i>Por Heloisa Couto dos Santos</i>                                   |    |
| <b>Mais do que nunca, é hora de cumprir normas urbanísticas</b> ..... | 10 |
| <i>Por Daniela D'Ambrosio</i>   |    |
| <b>Como o Terceiro Setor deve entrar nesse jogo</b> .....             | 11 |
| <i>Por Priscilla Soares de Oliveira</i>                               |    |

## *Análises*

|  |    |
|--|----|
| <b>As dimensões e os riscos do “desafio aéreo”</b> .....       | 13 |
| <i>Por Wagner Roberto Ferreira Pozzer</i>                      |    |
| <b>Parcerias público-privadas precisam deslanchar</b> .....    | 14 |
| <i>Por Guilherme Amorim Campos da Silva</i>                    |    |
| <b>Avanços legais tornam parcerias mais atraentes</b> .....    | 15 |
| <i>Por Lucas Petri Bernardes</i>                               |    |
| <b>Faltam bons projetos e coordenação</b> .....                | 16 |
| <i>Por Rafael Augusto Paes de Almeida</i>                      |    |
| <b>A pressa para construir não justifica negligência</b> ..... | 17 |
| <i>Por Daniel Lacsko Trindade</i>                              |    |

## *Notas*

|   |    |
|---|----|
| <b>Judiciário deve se preparar para aumento de demandas</b> .....     | 18 |
| <i>Por Juliana Velbo e Julio Roberto Moreno</i>                       |    |
| <b>Proteção contra ataques virtuais exige ações preventivas</b> ..... | 18 |
| <i>Por Paulo Naves Veloso</i>   |    |

## *Expediente*

---

**Direção:** Rubens Naves

**Edição:** Flavio Lobo

**Arte:** [www.id2.com.br](http://www.id2.com.br)

**Revisão:** José Genulino Moura Ribeiro

**Coordenação desta edição:** Guilherme Amorim Campos da Silva

## *Sobre craques, equipes e nações*

Reza a lenda futebolística que, em seu terceiro jogo na Copa do Mundo da Suécia, em 1958, a Seleção Brasileira enfrentou um adversário temível, menos pelo talento individual de seus jogadores do que pela disciplina e capacidade de organização.

A equipe soviética, dizia-se, tinha um estilo de jogo norteador pelo planejamento centralizado e pelo coletivismo do chamado “socialismo real”. E, pelo menos segundo boa parte da crônica esportiva brasileira, os soviéticos teriam estudado minuciosamente a nossa seleção (quicá com auxílio de agentes da KGB), formulado e treinado uma estratégia de jogo matematicamente infalível para conter nossos craques e ganhar a partida.

Como bem sabem aqueles que cultuam a história do futebol, ao entrar em campo prontos para ligar a sua máquina de jogar, os “frios” soviéticos (tão diferentes dos russos contemporâneos!) depararam-se com dois adversários inesperados e desconhecidos, escalados de última hora como titulares. Um franzino adolescente com cara de criança e um rapaz de pernas tortas que não passaria pela primeira triagem dos programas de formação de atletas de potências olímpicas como a União Soviética. Pelé e Garrincha.

Segundo testemunhos, o resultado do jogo, 2 a 0 para o Brasil, não expressa o contraste de talentos e habilidades presenciado pelo afortunado público reunido no Estádio Ullevi, em Gotemburgo.

O episódio juntou-se, no imaginário nacional, a outras parábolas cuja “moral” sabemos de cor: podemos ser uma sociedade meio desorganizada, mas o talento e a criatividade individuais nos redimem e garantem o nosso lugar no mundo. Uma autoimagem que tem lá sua graça, mas que também se espelha numa realidade social na qual, entre os despossuídos, só os dotados de certos talentos especiais podem almejar um lugar ao sol.

### ***Quem somos e podemos ser***

Hoje, em meio aos preparativos para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016, o Brasil vê-se sob o risco de exibir ao mundo uma face cujo anacronismo e cuja ineficiência fazem lembrar não a respeitável esquadra soviética do lendário goleiro Yashin, mas instituições burocráticas típicas de uma ordem social incompatível com inventividade, ousadia e inovação.

Ao identificar e avaliar os desafios que se impõem ao País, a maioria dos textos desta edição aponta um obstáculo comum: a lógica formalista dominante em parte da legislação e, sobretudo, em setores vitais da ação estatal. A título de combater o compadrio e a corrupção, e manter o poder e os serviços públicos no trilho da legalidade e do atendimento às demandas sociais – causas não apenas legítimas, como indispensáveis –, essa lógica mostra-se cada vez mais inadequada, onerosa e ineficaz nos atuais contextos internacional e brasileiro.

Para vencer o jogo na busca de mais justiça social e desenvolvimento consistente e sustentável, precisamos urgentemente de mais estudo, planejamento, organização e controle social centrado em resultados. Precisamos também de mais liberdade e incentivo ao talento e à invenção.

Não há Garrincha ou Neymar que resolva, num lampejo de gênio, falta de estádios, aeroportos e planejamento urbano. Como não haverá – tomara! – organização defensiva capaz de segurar um bom time brasileiro abrilhantado pelos nossos novos craques.

***Rubens Neves***



## *Cabe ao Estado assumir, efetivamente, a camisa 10*

O Brasil está diante de oportunidades únicas de abrigar eventos planetários e, com isso, gerar inúmeros investimentos e conferir visibilidade à capacidade de organização do povo brasileiro em promovê-los. Mas a assunção desses compromissos pressupõe a capacidade do Estado brasileiro em articular, inclusive com a iniciativa privada, a realização de obras de infraestrutura para propiciar condições adequadas à sua realização.

As necessidades decorrentes da proximidade da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 mostram-se ainda mais prementes, diante das atuais deficiências do país. O desenvolvimento econômico experimentado pelo Brasil na última década tem impulsionado as discussões sobre a realização de obras de infraestrutura inadiáveis e indispensáveis à própria promoção de um desenvolvimento econômico sustentado.

A Constituição Federal estabelece como um dos objetivos fundamentais do Estado a realização do desenvolvimento econômico nacional. Para o cumprimento dessa obrigação, dispõe a União Federal de atribuição de competências específicas para legislar sobre determinadas matérias de intervenção no domínio econômico e de indução do desenvolvimento, bem como para planejar e executar planos de ação tendentes a realização do desenvolvimento nacional.

Isso porque, segundo o artigo 174, *caput*, da Constituição Federal, compete ao Estado o planejamento da atividade econômica “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Daí por que o artigo 21 do Texto dispõe competir à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, prevendo, nesse sentido, a sua competência para o desenvolvimento de obras de infraestrutura nacional, mediante exploração direta ou sob concessão a terceiros (como, por exemplo, infraestrutura aeroportuária, atividades de portos marítimos, serviços de transporte ferroviário, aquaviário e rodoviário, citados no artigo 21 da Constituição).

Soma-se a esse conjunto normativo a existência de leis próprias a autorizar a contratação pelo Estado de obras de infraestrutura, como no caso da Lei nº 8.666/93, ou, ainda, de responsabilidades compartilhadas, em regime de parcerias público-privadas ou concessão, de que são exemplos a Lei nº 11.079/04 e a Lei nº 8.987/95.

### ***Liderança negligenciada***

Os problemas no âmbito da infraestrutura e do desenvolvimento sustentado no Brasil não são, portanto, de modo algum, de ausência de marcos regulatórios ou leis aptas a revestirem de segurança jurídica investimentos e obrigações contratados.

***A criação da Autoridade Pública Olímpica é um atalho que não supera a incapacidade de formulação de projetos e cumprimento do dever de planejar***

Trata-se de um problema gerencial e cultural da burocracia estatal, consistente na perda da capacidade de planejamento de longo prazo do Estado. Deficiência que se reflete, inclusive, na superficialidade da definição de metas e projetos em lei de diretrizes orçamentárias ou planos plurianuais (artigos 84 e 48 da Constituição Federal).

Como destaca o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em estudo sobre a situação dos aeroportos no Brasil divulgado em abril de 2011 – disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110414\\_nt005\\_diset.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110414_nt005_diset.pdf) –, a retomada do crescimento do PIB brasileiro na última década, com “o aumento do emprego formal, o crescimento da renda e a expansão das fronteiras econômicas”, tornou “evidentes

os gargalos que impedem o crescimento sustentável do país”.

Ainda de acordo com o mesmo estudo, “À medida que o Brasil retomou o crescimento econômico, os problemas na infraestrutura de transportes tornaram-se mais intensos”. Nesse contexto, conforme avaliação do Ipea, “mesmo na ausência desses dois grandes eventos, o Brasil precisaria investir muitos bilhões de reais apenas para atender ao atual ritmo de crescimento da economia e dos investimentos”.

De outro lado, quando o Estado planeja ou disponibiliza linhas de crédito para uma articulação com Estados e Municípios, a política pública não avança, porque projetos malfeitos deslocam sua execução para disputas conflituosas em órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União, ou perante o Poder Judiciário, sobre aspectos licitatórios, concorrenciais ou contratuais.

Como destaca reportagem intitulada “Projetos malfeitos param obras do PAC”, publicada pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, em 3 de maio, “a falta de cuidado na elaboração dos projetos básicos e executivos – ou a ausência deles – também tem sido uma pedra no sapato do governo federal. Além de esticar o cronograma de obras, a má qualidade dos estudos pode provocar brigas judiciais intermináveis”.

Segundo a mesma matéria do *Estadão*, de autoria de Renée Pereira, “os relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) estão recheados de relatos e reclamações de projetos de baixa qualidade, sem informações necessárias para a obra, técnicas ultrapassadas de construção e valores inadequados. Na maioria dos casos, os ministros paralisam as obras e exigem novos estudos. Foi o que ocorreu, por exemplo, com o Porto de Itaqui, em São Luís do Maranhão, importante rota para escoar a safra de grãos da Região Norte do País.”

### ***Paliativo adia soluções***

Nesse cenário, sobretudo em razão da

proximidade e da premência de articular o início de obras indispensáveis para as funcionalidades exigidas pelo Comitê da Fifa para a Copa de 2014, o que fez o governo brasileiro?

Atalhou o problema estrutural gerencial e criou, por Medida Provisória, a Autoridade Pública Olímpica, flexibilizando os procedimentos da Lei das Licitações ao propor um regime específico para a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços, até mesmo de engenharia e de infraestrutura aeroportuária.

Das inovações em relação à Lei das Licitações, destaca-se, por exemplo, que os anúncios de licitação serão divulgados na internet, mas é facultativa a publicação no *Diário Oficial da União* e em jornal de grande circulação (a veiculação nesses órgãos de imprensa é obrigatória na lei); que os contratos para prestação de serviços contínuos podem exceder 60 meses (a lei determina esse prazo máximo); e que não haverá limite de preço máximo nas licitações do tipo melhor técnica (a lei exige a definição prévia), entre outros aspectos marginais.

Mas, de qualquer forma, não se supera a incapacidade de formulação de projetos e, por consequência, o cumprimento do dever de planejar.

A burocracia estatal conhece os prazos médios no Brasil para elaboração de projetos, emissão de licenças de instalação pelo Ibama para obras de infraestrutura,

tempo dos processos licitatórios e obras civis. Daí por que as medidas paliativas acima destacadas apenas servem para perpetuar a ineficiência do papel planejador do Estado.

#### ***Portanto, o que fazer?***

Uma resposta possível pode ser apresentada a partir da constatação de que o ordenamento jurídico delega à iniciativa privada função fundamental para a realização do desenvolvimento nacional.

***Estado e iniciativa privada precisam envolver-se na consecução conjunta de obras e investimentos de longo prazo sob o controle social da sociedade civil***

Os instrumentos de participação, como, por exemplo, a apresentação de sugestões e questionamentos às comissões parlamentares que discutirão as leis de diretrizes orçamentárias e plano plurianual, na forma do artigo 58 da Constituição Federal, ou, de outro lado, a manifestação de interesse na elaboração de estudos e formatação de parcerias público-privadas nos termos do artigo 4º da Lei nº 11.079/04,

podem criar uma sinergia positiva que comprometa instâncias decisórias com o resultado de suas ações.

A mobilização popular, por sua vez, deve assumir e aperfeiçoar o controle social necessário à realização de políticas públicas de longo prazo efetivamente norteadas pelo interesse público.

Nessa direção, o amadurecimento institucional democrático brasileiro estará completo quando a importância do dever de planejar a atividade nacional for diretamente associada à possibilidade jurídica de se responsabilizar os chefes do Poder Executivo (prefeitos, governadores e presidentes de República) por crime de responsabilidade, previsto no artigo 85 da Constituição.

Está mais do que na hora, portanto, de retomarmos o planejamento da atividade nacional no sentido de envolver Estado e iniciativa privada na consecução conjunta de obras de infraestrutura e investimento de longo prazo em setores-chave para a indução sustentada do desenvolvimento socioeconômico.

O esforço para a realização da Copa e das Olimpíadas deveria mobilizar instituições e autoridades públicas, lideranças empresariais e sociedade civil, no sentido de enfrentar grandes desafios que se apresentam ao País, cuja superação terá efeitos muito mais impactantes e duradouros do que qualquer evento ou vitória esportiva.



### *Formalismo ameaça gestores e emperra obras*

Muito se tem comentado sobre os possíveis atrasos na conclusão dos empreendimentos necessários à realização das Olimpíadas e da Copa do Mundo de Futebol no Brasil e sobre a ineficiência dos gestores que, quase sempre, são apontados os principais responsáveis pelo descumprimento do cronograma.

Entretanto, o temor em relação à indesejada repercussão mundial da incapacidade do País em gerenciar e executar dois grandiosos projetos, que tanto se empenhou para sediar, e o clamor popular por soluções rápidas podem funcionar como um incentivo para que administradores mal assessorados ou mal-intencionados adotem medidas no melhor estilo “os fins justificam os meios”.

Com a desculpa de recuperar o atraso para se enquadrar no cronograma fixado pela Fifa e pelo Governo Federal, gestores poderão utilizar instrumentos contrários aos princípios constitucionais que norteiam as atividades administrativas, como moralidade, impessoalidade, transparência, legalidade, publicidade e, até mesmo, o princípio da eficiência. Isso porque, para ser eficiente, não basta que o administrador alcance determinado resultado em um período preestabelecido; é preciso, sobretudo, que o faça em consonância com as regras e diretrizes que asseguram a probidade administrativa.

Em algum momento, órgãos controladores como os Tribunais de Contas e o Ministério Público vão examinar a legalidade dos atos por detrás dos resultados. Essa fiscalização poderá resultar em diversos níveis de responsabilização pessoal dos agentes públicos, que vão desde o pagamento de multas por atos determinativos de despesas contrários à Lei de Licitações até o ressarcimento ao Erário de vultosas quantias correspondentes aos valores pagos para execução de obras ou contratações de serviços.

#### ***Interpretações divergentes***

Sobre a restituição de valores despendidos em contratos tidos como irregulares, cumpre destacar que, atualmente,

promotores do Ministério Público e conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo têm sustentado ser irrelevante o fato de os serviços contratados terem sido efetivamente prestados ou se os resultados propostos foram alcançados.

***Combater a corrupção  
sem atrasar obras e  
iniciativas vitais é  
um desafio nacional  
evidenciado pelas  
necessidades decorrentes  
da promoção da Copa e  
das Olimpíadas***

De acordo com essa corrente de pensamento e linha de atuação, que ainda prevalecem em muitas instituições públicas, a violação de qualquer norma legal norteadora de atos da administração pública, por si só – mesmo na ausência de evidências de qualquer ganho indevido e em casos de atendimento eficaz aos interesses públicos envolvidos –, tipificaria a conduta como ímproba e legitimaria a aplicação das graves penas previstas na Lei nº 8.429/1992.

Neste ponto, é oportuno destacar que no Superior Tribunal de Justiça o entendimento majoritário é justamente no sentido oposto. Ou seja, o ressarcimento previsto na Lei nº 8.429/1992 estaria condicionado à comprovação de efetivo prejuízo ao Erário, sob pena de configurar enriquecimento sem causa pelo Poder Público.

Ainda que não haja entendimento pacificado sobre o assunto, fato é que não são raros os casos em que os gestores têm o seu patrimônio particular atingido por condenações em ações de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, ainda que não tenha sido comprovado o desvio do recurso público. Ou pior: ainda que o administrador tenha demonstrado os benefícios advindos ao interesse público.

Além da responsabilização de cunho patrimonial, as condenações podem, ainda, afetar diretamente a carreira política do administrador e resultar na perda da função pública, na suspensão dos direitos políticos (de oito a dez anos), na proibição de contratar com o Poder Público, de receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios.

Importante destacar, também, que com a recente aprovação da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, os agentes que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa poderão ser considerados inelegíveis para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes.

#### ***Entre impunidade e imobilismo***

Verifica-se, portanto, que, no ordenamento jurídico brasileiro, existe uma série de instrumentos destinados a coibir práticas corruptas, assim como dispomos de órgãos com legitimidade para propor medidas que resultem em diversos níveis de responsabilização do agente público, seja na esfera cível, seja na esfera criminal.

O gestor que optar por privilegiar o reconhecimento popular deve estar ciente de que, quando os Jogos acabarem e a euforia passar, é com os órgãos de controle que ele terá de lidar. E que a perspectiva adotada por muitos dos responsáveis por essa imprescindível fiscalização frequentemente se atém muito mais a questões formais do que aos resultados práticos da ação dos gestores.

Mais que um motivo de preocupação para os gestores, trata-se de um problema a ser urgentemente enfrentado pelo Estado e pela sociedade, que se veem diante da necessidade de combater a corrupção sem descumprir os cronogramas dos grandes eventos esportivos que se aproximam. Um desafio evidenciado pelas necessidades decorrentes da promoção da Copa e das Olimpíadas, mas que não se restringe a essas circunstâncias, pois diz respeito ao desenvolvimento socioeconômico do País, que demanda obras, iniciativas e políticas criativas, eficazes e mais céleres.

## Os poderes e limites da Autoridade Pública Olímpica

A Autoridade Pública Olímpica (APO) é um consórcio público entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e a Cidade do Rio de Janeiro, organizado sob a forma de associação pública, nos termos da Lei Federal nº 12.396, de 21 de março de 2011.

A criação dessa entidade foi inspirada pela Olympic Delivery Authority (ODA), constituída para desenvolvimento das obras necessárias e organização dos esforços para as Olimpíadas de Londres, programadas para 2012, que, segundo as informações disponíveis, vem funcionando a contento. Em fevereiro, reportagem veiculada pela BBC informou que o cronograma está sendo cumprido e que, em relação ao orçamento previsto, teria havido uma economia de 780 milhões de libras esterlinas desde o início das obras.

No Brasil, entretanto, o tradicional esquema de contratação pública vigente, tendo como esteio central a Lei Federal nº 8.666, de 1993, parece inadequado para dar vazão às necessidades de contratação decorrentes da organização de grandes eventos. Faltando pouco mais de três anos para a Copa do Mundo, pouco foi realizado, e algumas sedes, como São Paulo, encontram-se em situação crítica em relação ao cronograma de obras.

Note-se que a ineficiência da gestão de recursos públicos, especialmente nas contratações, já se fazia notar mesmo antes dos eventos esportivos, com a frequente não utilização de verbas orçadas e atrasos memoráveis em cronogramas de obras importantes de infraestrutura, como hidrelétricas e linhas de metrô. Diante desse cenário, decidiu-se pela criação da APO.

### **Críticas e evidências**

Os opositores da APO alegam contra a sua instituição a falta de controle das contratações realizadas sem a observância do processo licitatório e o inchaço da máquina pública, com a criação de mais uma entidade de papel duvidoso, em um Executivo federal que já conta com 37 ministérios.

De fato, o crescimento expressivo do número de ministérios acabou por esvaziar de competência alguns deles – inclusive pastas recém-criadas que poderiam ser

absorvidas por ministérios existentes –, além de banalizar a função de ministro.

O inchaço da máquina pública é questão diversa da ineficiência nas contratações. O tamanho ideal de Estado pode ser causa de farta discussão, mas, convenhamos: a criação da APO, com seus pouco mais de 200 cargos comissionados, é insignificante perto do corpulento e bonachão Leviatã que se tornou o Estado brasileiro.

A análise da alegada falta de função da APO remete a uma situação ambígua. Se, por um lado, há órgãos e esferas da administração direta e indireta certamente investidos de poderes para as contratações e gestão necessárias à realização das Olimpíadas, por outro é inegável o caráter especial dos trabalhos que devem ser executados para a realização eficaz do evento. Parece também

*Caso a experiência da APO seja bem-sucedida, o País disporá de um bom exemplo para nortear o aperfeiçoamento da gestão pública*

razoável, sob esse prisma, a constituição de uma entidade centralizadora para organização das obras e organização das múltiplas e diversas atividades envolvidas na preparação das Olimpíadas.

É preciso, contudo, atentar para as diferenças de concepção entre a ODA inglesa e a nossa APO. Enquanto a ODA tem a produção e “entrega” (delivery) de obras de infraestrutura, transporte, estádios e arenas, a APO tem declaradamente um papel de supervisão, assumindo a gestão direta de obras apenas em casos excepcionais, como deixa claro a lei que a criou. “Para a consecução de seu objetivo e de suas finalidades, poderá a APO exercer as seguintes atividades: (...) III - excepcionalmente, contratar, manter ou executar obras e serviços referentes à

Carteira de Projetos Olímpicos, mediante convênio com os entes consorciados, nos casos previstos no parágrafo segundo, inclusive por meio do regime diferenciado de licitações e contratos para as obras e serviços, estabelecido em lei federal”, diz o primeiro parágrafo da Lei nº 12.396.

### **Flexibilizar com transparência**

A APO parece ter surgido como “Plano B” pré-formatado para entrar em ação em caso de atraso grave nas obras. De fato, parece desnecessária uma instância a mais para “coordenar e monitorar” os esforços e “homologar os termos de referência” dos procedimentos licitatórios. Bem é verdade que a APO parece ter enorme competência residual, inclusive para celebração de contratos, convênios e arranjos de qualquer natureza. Mas, se a realidade demonstra a necessidade urgente de uma ação centralizada, por que não lhe atribuir plenamente a responsabilidade pela execução das obras necessárias? A constituição da APO parece um plano muito rudimentar e apressado se comparada à da ODA. Uma melhor avaliação, no entanto, exige que se aguarde a publicação dos estatutos da APO, a serem criados pelo Conselho Público Olímpico.

Em relação aos mecanismos de controle, é preciso ter como objetivo a publicidade e a transparência na execução dos contratos e arranjos de qualquer natureza. A simples utilização de um processo diverso do previsto na Lei nº 8.666/93 não representa, por si só, qualquer prejuízo para o controle. Aliás, também é notória a baixa eficiência da fiscalização burocrática atualmente exercida pelos órgãos de controle capitaneados pelos Tribunais de Contas.

Apesar de ter sido criada de forma um tanto improvisada e incompleta, a APO pode se tornar uma ferramenta poderosa e capaz de flexibilizar o processo de contratações. De seu desempenho dependem o sucesso dos Jogos e a imagem do Brasil mundo afora. E, caso a experiência seja bem-sucedida, o País disporá de um bom exemplo para nortear o aperfeiçoamento da gestão pública.



## *A experiência do Pan-Americano e as perspectivas para o legado olímpico*

Como amplamente divulgado pela mídia, o Brasil será o país-sede da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. No caso das Olimpíadas, a cidade do Rio de Janeiro ganhou o direito de sediar o evento ao vencer disputa com Madri, Chicago e Tokyo.

Não há dúvidas de que a realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 no Rio de Janeiro foi decisiva para alavancar as chances do Brasil na obtenção de ambas as vagas. Devido ao Pan-Americano, o Brasil teve ampla exposição internacional e, para que sua realização fosse bem-sucedida, inúmeros foram os esforços de implementação de infraestrutura física, investiu-se em segurança pública, na rede de transportes e em patrocínios, públicos e privados, para a preparação de atletas brasileiros.

Após a realização do Pan, vieram à tona vários problemas com as licitações feitas para a realização das obras, ou, em alguns casos, a dispensa de procedimentos licitatórios, situações que teriam resultado em custos muito maiores que os previstos no planejamento e nos orçamentos iniciais dos Jogos.

Outras críticas surgiram, em razão do não cumprimento de muitas das obrigações firmadas pelo Comitê Organizador dos Jogos, principalmente nas áreas de transporte, habitação, inclusão social e saúde.

Hoje, uma das maiores preocupações em relação à Copa de 2014 e às Olimpíadas de 2016 é que sejam realizados vultosos dispêndios de recursos públicos sem que o legado dos eventos traga os benefícios prometidos à sociedade.

### ***Balanço dos Pan-Americanos***

A história dos Jogos Pan-Americanos em território brasileiro teve seu primeiro episódio em 1963, ano em que foi realizada a quarta edição do evento esportivo na cidade de São Paulo. À época, os Jogos de São Paulo foram referência de organização. O evento exigiu pouco investimento, e mesmo assim permitiu a construção, em pouquíssimo tempo,

da Vila Pan-Americana, que até hoje é utilizada como residência estudantil na Universidade de São Paulo, tendo deixado, portanto, um legado interessante para a cidade. A organização foi tamanha que houve superávit, o que permitiu a construção da primeira sede do Comitê Olímpico Brasileiro, na cidade do Rio de Janeiro. Bons tempos aqueles...

Já no caso dos Jogos Pan-Americanos e Parapan-americanos de 2007, o legado físico deixado foi bastante expressivo, mas muitas das promessas firmadas no projeto inicial acabaram não cumpridas.

Construíram-se, de fato, instalações esportivas importantes e várias obras estruturais na cidade do Rio de Janeiro, mas as melhorias em relação à mobilidade urbana ficaram no papel e nos discursos.

***Para o Pan, foram feitas obras importantes na cidade do Rio de Janeiro, mas as melhorias em relação à mobilidade urbana ficaram no papel e nos discursos***

No ano de 2009, a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro realizou auditoria para avaliar o investimento municipal para a realização do Pan, em razão dos vultosos valores envolvidos. Foram avaliados os quatro maiores imóveis construídos para os Jogos, o Estádio Olímpico João Havelange, a Arena Multiúso, o Parque Aquático Municipal Maria Lenk e o Velódromo Municipal. De acordo com o relatório, não foram encontrados documentos que indicassem motivação específica para a realização dessas obras, a não ser a própria efetivação dos Jogos no Rio de Janeiro, que gerariam impactos positivos no desenvolvimento social, no turismo, na arrecadação municipal e na opinião

pública, além da exposição nacional e internacional da cidade.

A mesma auditoria, no entanto, ao fazer referência a relatório da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) publicado em 2008, sobre os impactos gerados pela realização dos Jogos, surpreendeu pelo balanço positivo, não só para a cidade do Rio de Janeiro, como também para o Brasil.

De acordo com o relatório da Fipe, mencionado na auditoria do Tribunal de Contas do Município, os impactos de curto prazo referem-se aos gastos adicionais que deram suporte operacional para a realização do Pan-Americano, de investimento e de custeio. No entanto, geraram-se novos empregos diretos e indiretos e, consequentemente, renda para a população do Rio. Os impactos de médio e longo prazo foram sentidos na expansão e melhoria da infraestrutura econômica e social da área metropolitana, que teve de se estruturar para a prestação de serviços esportivos adicionais e para atender a grandes e novos fluxos de pessoas (atletas, turistas, público local etc.).

No que toca a manutenção e utilização das instalações esportivas construídas para o Pan, o relatório do Tribunal de Contas aponta que as mesmas vêm sendo mantidas satisfatoriamente e utilizadas não só para atividades esportivas, como também para diversos outros tipos de eventos.

### ***Previsões e compromissos***

Em decorrência da experiência já vivida no Brasil para a realização dos Jogos Pan-Americanos de 1963 e 2007 e com a preocupação manifesta quanto ao legado gerado por esse tipo de evento, antes mesmo de a cidade do Rio de Janeiro ser eleita sede dos Jogos 2016 criaram-se dois comitês distintos para acompanhar o desenvolvimento do legado trazido à cidade pelas Olimpíadas. O Comitê de Legado Urbano foi criado para verificar as instalações escolhidas para os Jogos e fiscalizar a execução do Plano Mestre dos Jogos, a fim de que este estivesse



de acordo com os programas de longo prazo da cidade do Rio de Janeiro. Já o Comitê de Legado Olímpico Rio 2016 terá como função coordenar, de 2009 a 2020, todos os projetos ligados ao evento que deverão gerar benefícios sociais para além dos Jogos.

Segundo o plano oficial, o legado dos Jogos Olímpicos de 2016 deverá se destacar em quatro áreas: esportes; juventude e educação; inserção social; e transformação da cidade.

Com relação ao esporte e a juventude e educação, o que se pretende, além do legado físico das instalações esportivas, é, entre outras iniciativas, o implemento de bolsas para até 11 mil jovens atletas brasileiros de talento, mas sem patrocinadores privados; o incremento de investimentos do governo federal da ordem de US\$ 210 milhões para preparação das equipes olímpicas e paraolímpicas brasileiras. Com vistas à inserção social, há uma grande

expectativa na geração de empregos diretos e indiretos em razão da realização dos Jogos, com a previsão de treinamento de mais de 47 mil profissionais e voluntários nos mais diversos setores ligados aos eventos esportivos (como construção civil, turismo, rede hoteleira e gestão de esporte).

*Se bem gerido, o legado das Olimpíadas de 2016 poderá propiciar saltos qualitativos em diversas áreas da sociedade carioca, com reflexos no País todo*

Na área habitacional, a previsão é da construção de quatro vilas com aproximadamente 24 mil quartos nos

locais próximos à realização dos Jogos Olímpicos, que ficarão como legado para a cidade do Rio de Janeiro, ainda que sua utilização específica depois dos Jogos ainda não esteja definida.

No que diz respeito à transformação da cidade, e conforme informado pelo dossiê de candidatura do Rio para as Olimpíadas de 2016, o que se pretende é a modernização da infraestrutura local, tendo como objetivos centrais a segurança, o transporte, a renovação da zona portuária e, logicamente, a implantação das novas instalações esportivas.

Enfim, as pretensões são ambiciosas e as promessas firmadas geram grande expectativa na população, não só do Rio de Janeiro como de todo o Brasil. O legado que deverá ser deixado pelas Olimpíadas de 2016, se de fato concluído e bem gerido, poderá propiciar saltos qualitativos em diversas áreas da sociedade carioca, com reflexos País afora.

## *Mais do que nunca, é hora de cumprir princípios e normas urbanísticas*

A vida moderna desenvolve-se nas cidades. Isso impõe uma reflexão acerca da sustentabilidade urbana e o debate da sociedade civil acerca da regulamentação do uso e da ocupação do solo. Nesse contexto, o fortalecimento da capacidade de planejamento, com base em princípios como o da gestão democrática da cidade, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a função social da propriedade são desafios centrais.

A gestão democrática da cidade demanda envolvimento efetivo da população na elaboração dos planos diretores e na regulamentação dos seus instrumentos. A comunidade local deve ser ouvida a respeito de temas como o crescimento da cidade, os coeficientes de aproveitamento do solo e o zoneamento.

Por outro lado, o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios estabeleceu diretriz igualmente importante da política urbana. Toda a coletividade deve contribuir para o processo de urbanização, cujos frutos devem ser acessíveis a todos, de modo que não devem resultar em ainda mais especulação imobiliária ou na satisfação de interesses isolados. O sentido desse princípio é, sobretudo, econômico.

Já o princípio da função social da propriedade tem origem constitucional e é uma verdadeira viga mestra do planejamento urbano. Justifica a adoção de medidas mitigadoras da antiga concepção de propriedade privada, que conferia ao seu titular liberdade ampla e quase irrestrita de uso do imóvel. É bem verdade que, na grande maioria dos planos diretores brasileiros, esse relevante princípio foi invocado de maneira estritamente teórica, num exercício de mera reprodução do texto constitucional, sem instrumentos que lhe confirmem a necessária concretude. Mas, de qualquer forma, pode-se dizer que é um norteador do direito

urbanístico – se não o maior, certamente um dos principais.

Esses princípios evidenciam a relevância de participação popular na gestão urbanística. Mas mostram também o protagonismo do poder público, em razão da intervenção na propriedade privada e na vida econômica e social das aglomerações urbanas. Essa atuação pública se dá pela conjugação de competências legislativas e administrativas das três esferas federativas, mas é no município que se realiza de maneira mais prática e mais dinâmica.

***O planejamento e a gestão das cidades devem contemplar o respeito ao meio ambiente, tendo em vista as necessidades de seus presentes e futuros habitantes***

### ***Grandes oportunidades, e riscos***

O planejamento urbano, para atingir os seus objetivos, não pode ter raiz em uma única disciplina. Deve se articular na intersecção entre diversas áreas de conhecimento, com fundamentos, instrumentos e conteúdos que conduzam a um debate mais qualificado e a soluções mais eficazes na busca pela cidade sustentável.

Nesse sentido, a interface com a gestão ambiental é muito importante. O planejamento urbano adequado contempla o respeito ao meio ambiente, tendo em vista as necessidades dos presentes e futuros habitantes das cidades. Com efeito, a cautela para com as futuras gerações, que é típica do direito ambiental, foi expressamente acolhida pelo direito urbanístico: o Estatuto da Cidade estabeleceu como diretriz geral

da política urbana a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Mas esse ponto de encontro com o direito ambiental não esgota a base jurídica do planejamento, que também requer a análise e a aplicação de instrumentos típicos do direito constitucional, tributário, civil, econômico e administrativo.

Todas essas ponderações ganham relevo na circunstância atual. Ao se preparar para sediar os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo, o País depara com a necessidade de promover importantes intervenções no espaço urbano, com o objetivo de atender a demandas excepcionais, tanto para a realização dos eventos esportivos quanto de hospedagem, circulação e lazer.

Essas intervenções requerem rigoroso planejamento, sob pena de, passado esse importante momento histórico, o País assistir ao agravamento de problemas como o déficit habitacional e a degradação dos recursos naturais.

As atuais normas de gestão urbanística não autorizam a assunção desses riscos à revelia da sociedade civil.

Não se pretende, com esse alerta, questionar os inúmeros benefícios de natureza econômica e política decorrentes da realização, no Brasil, desses grandes eventos internacionais. Mas é necessário cuidar para que as interferências no espaço urbano não se guiem exclusivamente pelo pragmatismo imediatista de muitos governantes, e, sim, pelos critérios amadurecidos ao longo das duas últimas décadas, que são essenciais à consolidação da cidadania e ao respeito às garantias constitucionais dos menos favorecidos.

## Organizações sociais e outras entidades da sociedade civil devem entrar nesse jogo

Além de 64 anos, uma profunda alteração de significado separa as Copas do Mundo de 1950 e 2014. O que foi uma celebração meramente desportiva transformou-se em evento econômico bilionário e show midiático assistido por um público global também contado aos bilhões.

O investimento financeiro para a Copa de 2014, de acordo com os valores divulgados pelas cidades-sede, está previsto em mais de R\$ 60 bilhões. Já os Jogos Olímpicos, deverão requerer, segundo as estimativas mais confiáveis hoje disponíveis, investimentos da ordem de R\$ 30 bilhões.

Diante dessas cifras e da crescente participação da sociedade civil em políticas e serviços públicos, cabe perguntar qual será o papel do chamado “Terceiro Setor” nas atividades relacionadas a esses dois grandes eventos.

A partir de 1998, com o advento da Emenda Constitucional nº 19, foram implementadas inúmeras (e imprescindíveis) mudanças para a modernização da máquina administrativa do Estado brasileiro. Entre essas inovações, destaca-se a gestão gerencial da administração pública, responsável pela crescente inter-relação entre o Estado e as entidades da sociedade civil.

Para citar apenas um exemplo, na esfera federal, no âmbito da denominada Reforma Administrativa, foi promulgada a Lei nº 9.637/98, que instituiu um modelo de gestão colaborativa dos serviços públicos não exclusivos entre o Estado e as associações e fundações civis, qualificadas como Organizações Sociais (OS), na forma da lei. O modelo já se irradiou para, pelo menos, 14 dos 26 Estados brasileiros, além de inúmeros municípios. Recente levantamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão identificou a existência de seis OS federais, 115 estaduais e 71 municipais.

### **Organizações sociais para o esporte**

Tendo em vista que o esporte não compreende serviço público exclusivo do Estado, competindo-lhe, bem ao

contrário, segundo a Constituição Federal, “fomentar as práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um”, a utilização do modelo de organizações sociais para o desenvolvimento de atividades esportivas e gestão de equipamentos públicos de esporte desponta como opção promissora.

É bem verdade que a Lei Federal n. 9.637/98 não prevê o esporte no rol das atividades que, desempenhadas por entidades civis, tornam-nas passíveis da qualificação como organização social, o que é perfeitamente contornável, contudo, por meio de uma simples alteração legislativa. Estados e municípios, por sua vez, desfrutando de sua competência legislativa concorrente sobre o tema, não incorreram em omissão semelhante, prevendo em seus respectivos diplomas legais a possibilidade de qualificar as entidades cujas atividades sejam dirigidas às áreas de esporte, e já estão, portanto, à frente na corrida para os grandes eventos esportivos que se avizinham.

*Já existem bons exemplos de parceria entre o poder público e entidades que promovem inclusão social e cidadania por meio de atividades esportivas*

Um bom exemplo é o Instituto Social Esporte & Educação, organização social paulistana, primeira OS da área esportiva do País a firmar um contrato de gestão com o poder público. Fundada pela ex-jogadora de vôlei Ana Moser em agosto de 2008, a OS firmou a parceria com a Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação de São Paulo, em março de 2010. A OS administra três unidades do Clube Escola da região de Ermelino Matarazzo, na Zona Leste da cidade, entre os quais o próprio Ginásio Ermelino Matarazzo, já inaugurado.

O objetivo da parceria é oferecer serviços de “esporte educacional”, que visam a promoção de inclusão social e cidadania por meio de atividades esportivas.

Segundo dados divulgados pela imprensa, durante os três anos de vigência do contrato serão investidos cerca de R\$ 11 milhões. Parte desses recursos foi usada na reforma de três Clubes Desportivos da Comunidade (CDCs), onde 1.800 pessoas já participam de atividades esportivas. Dependendo dos resultados, o modelo de parceria pode ser estendido para outros seis equipamentos esportivos da região e, no futuro, para toda a cidade.

### **Disseminação do modelo**

No Rio de Janeiro, a Comissão de Qualificação de Organizações Sociais (Coquali), criada em 2009, qualificou – desde a promulgação da Lei Municipal nº 5.026, de 2009, que introduziu o modelo na cidade – seis instituições como Organizações Sociais no âmbito da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro para a área de atuação esportiva.

Em São Paulo já existe lei específica regulamentadora das organizações sociais. O mesmo ocorre em outras cidades-sede da Copa de 2014, como Brasília e Fortaleza.

Cabe lembrar que um ponto importante nas discussões acerca das obras para a Copa e as Olimpíadas diz respeito à utilização posterior dos estádios e da infraestrutura. Em alguns países que já sediaram esses eventos, como Alemanha, Estados Unidos e Inglaterra, os estádios continuam sendo usados graças a competições e ligas locais que propiciam níveis de ocupação satisfatórios e uma significativa atividade comercial, o que nem sempre ocorre, contudo, em países menos desenvolvidos. O Green Point Stadium, na Cidade do Cabo, hoje em dia é utilizado predominantemente para a realização de shows e eventos não esportivos, com baixa ocupação e retorno comercial, diante dos altos custos de manutenção da arena.

No Brasil, risco de prejuízos futuros ameaça cidades-sede como Cuiabá, Natal e Manaus, uma vez que, nessas capitais,



atualmente só existem clubes de futebol de pouca expressão nacional. Diante disso, parcerias com organizações sociais do esporte serão uma alternativa promissora. Pelo menos em alguns casos, OS poderão assumir a gestão de equipamentos públicos de esporte por meio de contratos de gestão, responsabilizando-se pelo cumprimento de metas predeterminadas com vistas ao atendimento de interesses públicos locais.

Vale mencionar, ainda, iniciativa recente do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas

Empresas (Sebrae), que, embora não seja uma OS, integra o denominado Terceiro Setor desde 1972, na qualidade de entidade privada sem fins lucrativos, estimulando o empreendedorismo e o desenvolvimento do país. Em meados de março deste ano, o Sebrae firmou parceria com outra entidade, a Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH), a fim de qualificar gestores de pequenos empreendimentos hoteleiros, preparando-os para a concorrência das grandes redes que devem aportar nos próximos anos no país, motivadas pela perspectiva de afluxo

de turistas em decorrência da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

Diante desses exemplos e das possibilidades abertas pelos avanços legais e institucionais em curso, o Terceiro Setor deverá protagonizar uma número crescente de iniciativas de grande interesse público e impacto social – inclusive na área esportiva e em atividades e serviços necessários para o sucesso dos grandes eventos que o Brasil se prepara para sediar.

## O “desafio aéreo” é maior que o de qualquer disputa esportiva

No dia 30 de outubro de 2007, o presidente da Fifa, Joseph Blatter, anunciou o Brasil como país-sede para a Copa do Mundo de 2014 e, após muita negociação por parte da Confederação Brasileira de Futebol (CBF), autorizou-se, no dia 31 de maio de 2009, que doze cidades brasileiras fossem as sedes oficiais desse grande evento mundial.

Em clima festivo, três meses após essa divulgação, a Infraero apresentava plano de investimentos na vultosa cifra de R\$ 5,3 bilhões para reestruturação da capacidade dos aeroportos, ampliação e revitalização do sistema de pistas e pátios, construção das chamadas “pistas de táxi” (para trânsito de aeronaves em solo) e saída rápida, entre outras melhorias.

Entretanto, com base no estudo elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em abril deste ano, essas reformas estão muito atrasadas, sendo improvável que parte desses aeroportos esteja em condições de receber o grande fluxo de usuários até a data de abertura dos jogos. Outras pesquisas também revelaram a imperiosa necessidade de resolução de problemas atualmente enfrentados pelos usuários dos terminais aeroportuários brasileiros, tais como escadas rolantes e elevadores em manutenção, sanitários e restaurantes em número insuficiente para atendimento satisfatório, reduzidos números de pontes de embarque (os chamados *fingers*) e poucas esteiras para retirada de bagagens.

Em razão da precária prestação desses serviços e especialmente para minimizar prejuízos sofridos por passageiros no período que ficou conhecido como “apagão aéreo”, o Conselho Nacional de Justiça propôs, no fim do segundo semestre de 2007, a criação de juizados especiais nos aeroportos – com atuação

conjunta no âmbito estadual e federal.

De acordo com o artigo 5º da Resolução nº 390 do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, de julho de 2010, as unidades de atendimento dos aeroportos de Congonhas e Cumbica serão responsáveis por atender pedidos de reparação limitados ao teto de 20 salários mínimos, feitos diretamente por usuários, sem mediação de advogados. A mesma resolução determina que tais pedidos devem se relacionar a fatos ocorridos

***Se a infraestrutura e os serviços não derem um salto de qualidade, o País correrá o risco de sediar um apagão aéreo de enorme repercussão internacional***

no mesmo dia, nas dependências dos aeroportos, e dizer respeito a *overbooking* (venda de passagens em quantidade superior aos assentos disponíveis nos aviões), atrasos e cancelamentos de voos, extravio, violação e furto de bagagens, ou falhas na prestação de informações por parte das companhias aéreas.

Caso o interessado opte por constituir advogado para representação de seus interesses, o pedido deverá ser formalizado na sede do juizado especial próximo ao domicílio do consumidor para o devido processamento e julgamento.

***Riscos no horizonte***

De acordo com as últimas informações

veiculadas no site do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ([www.tj.sp.gov.br](http://www.tj.sp.gov.br)), os juizados especiais de Congonhas e Cumbica registraram, em abril de 2011, 940 reclamações e apenas 139 acordos, números que indicam um índice de sucesso das tentativas de composições amigáveis de menos de 15%. Esse resultado baixo decorre, em muitos casos, do não comparecimento das companhias aéreas às audiências designadas para imediata solução do litígio.

No período dos jogos da Copa do Mundo de 2014 a eficácia dos juizados especiais nos aeroportos será colocada à prova, uma vez que, além dos usuários domésticos, estima-se que o fluxo de turistas, delegações e jornalistas ultrapasse a quantia de 600 mil pessoas, as quais dificilmente passarão ilesas aos aborrecimentos e frustrações ocasionados pela má qualidade dos serviços prestados por companhias aéreas nos aeroportos brasileiros, mas que, durante sua permanência em território nacional, terão os mesmos direitos humanos e civis dos cidadãos brasileiros e, portanto, a mesma garantia de proteção legal.

Não basta, portanto, que os investimentos se circunscrevam à infraestrutura dos aeroportos, pois, se a qualidade dos serviços prestados não for significativamente elevada, haverá risco de um novo apagão aéreo, com a diferença de que, em 2014 e 2016, a visibilidade internacional e o impacto na imagem do País serão muito maiores. Basta imaginar o noticiário internacional sobre, por exemplo, um caso de extravio de equipamento essencial para determinada equipe estrangeira que não seja solucionado a tempo de evitar prejuízos para a competitividade dos atletas.

## Parcerias público-privadas precisam deslanchar

Entre os mecanismos disponíveis ao Estado brasileiro para articular a indução de processos de desenvolvimento econômico destaca-se a possibilidade de contratação de parcerias público-privadas, também conhecidas como PPPs.

As PPPs são mecanismos de colaboração entre Estado e agentes do setor privado, remunerados segundo critérios de desempenho em prazo compatível com a amortização dos investimentos realizados.

O Poder Público pode ser provocado a considerar projetos de desenvolvimento de PPPs a partir de manifestações de interesse formuladas por grupos privados, admitidas pelo artigo 14 da Lei nº 11.079/04.

Por esse expediente, oferta-se um projeto de PPP ao Poder Público, arcando o manifestante com todas as despesas para estruturação de projetos. Por esse modelo, eventual contratação futura de uma PPP reembolsa o desenvolvedor do processo, na hipótese de não ser o vencedor do processo de licitação que contratará a parceria, conforme disposto no artigo 5º da Lei n. 11.079/04.

Trata-se de importante instrumento normativo para auxiliar o Estado no desenvolvimento de projetos de Parceria Público-Privada.

### **Modelo subaproveitado**

Apensar desse recente marco regulatório, entretanto, se compararmos o modelo nacional, em fase de amadurecimento, com os modelos britânico, australiano e japonês, considerados maduros e estabilizados, verificaremos a grande discrepância com o incipiente caso brasileiro. Enquanto na Inglaterra, por exemplo, assinam-se, em média, mais de 80 projetos por ano, no Brasil, considerando-se a participação dos

estados da Federação, este número não supera uma dezena.

Com efeito, as PPPs são o melhor modelo de empreendimento para que obras de infraestrutura relevantes possam ser realizadas, tendo em vista os compromissos assumidos pela realização dos eventos da Copa do Mundo e das Olimpíadas.

Mas, para que esse modelo cumpra seu papel a contento – tanto nas obras

*O déficit está na estruturação de projetos e na canalização de recursos, inclusive privados, para a realização de obras compartilhadas*

necessárias à realização de grandes eventos esportivos quanto, de forma mais ampla, no esforço nacional de desenvolvimento –, fundos privados de investimentos devem prover grande parte do capital necessário ao êxito das PPPs.

Com captação líquida de R\$ 16,952 bilhões em março, a indústria brasileira de fundos de investimentos fechou o primeiro trimestre de 2011 com um saldo positivo de R\$ 41,103 bilhões captados. Os dados são da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima), e estão disponíveis em [http://portalinvestsantander.clientes.ananke.com.br/aqui\\_voce\\_pode/noticias\\_do\\_mercado/tpl\\_noticia.asp?CDUID=2078790](http://portalinvestsantander.clientes.ananke.com.br/aqui_voce_pode/noticias_do_mercado/tpl_noticia.asp?CDUID=2078790).

### **Iniciativa promissora**

Entre as iniciativas dos setores financeiro e de fomento público ao desenvolvimento, destaca-se a experiência da Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP). Articulada sob convênio com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a EBP constitui-se em Sociedade Anônima de Direito Privado integrada pelos dez maiores bancos que operam no Brasil. Sua finalidade é identificar oportunidades de parcerias público-privadas e desenvolver com o Poder Público projetos que, financiados futuramente, alavancem as obras de infraestrutura, por um lado, e provejam novos recursos para o desenvolvimento de projetos, por outro lado, na medida em que as futuras PPPs contratadas terão a obrigação de reembolsar os custos de sua estruturação.

Como resultado da atuação da EBP, pode-se destacar a contratação de PPP para a construção do novo Estádio do Mineirão, em Belo Horizonte, com vistas à Copa do Mundo.

Como se constata, portanto, o problema brasileiro não é a falta de recursos, mas a ausência de projetos de desenvolvimento qualificados e consistentes, capazes de atrair mais investimentos para execução de obras, produção de conhecimento científico, desenvolvimento tecnológico – atividades imprescindíveis para o desenvolvimento vigoroso e sustentado do País.

Algumas iniciativas, portanto, começam a evidenciar a incipiente experiência brasileira, a caminho de um amadurecimento institucional e econômico.



## Avanços legais tornam parcerias com o poder público mais atraentes

Tornou-se lugar-comum dizer que o Brasil está no centro das atenções mundiais, sobretudo diante da proximidade da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016. Igualmente frequente tem sido a afirmação de que, tanto para a realização desses eventos quanto para a continuidade do crescimento econômico nacional, são necessárias inúmeras medidas, principalmente na área de infraestrutura. Para dar conta de grandes desafios, portanto, o País precisa solucionar seus famigerados “gargalos”.

Tudo parece conspirar a favor do Brasil. Crescimento econômico, mercado de consumo em expansão, a crise financeira de 2008 começa a ser esquecida e os países desenvolvidos continuam oferecendo taxas de retorno muito abaixo do desejado, de tal forma que os países em desenvolvimento estão cada vez mais cotados para receber a maior parte dos investimentos internacionais. Pesquisas ([www.empea.net/](http://www.empea.net/)) apontam, inclusive, que o Brasil vem logo à frente de China e Índia nas intenções e em franca vantagem com relação à Rússia e à Europa Oriental.

Apesar disso, por que as obras em infraestrutura continuam no papel ou ainda dependentes de execução direta pelo Estado?

Essa situação decorre de uma série de fatores e apontar um único culpado seria, no mínimo, simplista. Todavia, um ponto bastante e constantemente reiterado por investidores é a falta de cooperação do poder público, bem como a ausência de bases claras e seguras para realização dos investimentos. Falamos, portanto, não somente da regulação do setor, mas dos

contratos celebrados entre entes públicos e privados.

### ***Isonomia e previsibilidade***

Com efeito, uma das alternativas para

***Aperfeiçoamentos pontuais nos modelos dos editais e dos contratos podem contribuir para a solução dos problemas de infraestrutura do País***

intensificar a cooperação entre o poder público e investidores privados é a realização de parcerias público-privadas (PPP), reguladas pela Lei nº 11.079/2004, com a adoção de contratos minimamente isonômicos, capazes de assegurar previsibilidade econômica e jurídica.

Nesse sentido, a referida lei faz importantes previsões.

A primeira, constante do art. 4º, determina que a contratação deve observar a distribuição objetiva de riscos entre as partes, o que vem usualmente sendo feito por meio da elaboração de uma matriz de risco, que consiste, em síntese, no exercício de identificação, atribuição e possível tratamento de todos os riscos relevantes do empreendimento. A elaboração de um contrato que reflita

a matriz de risco contribui decisivamente para alcançar parte da segurança esperada. Os interessados ingressam na relação já conhecendo boa parte dos riscos a que estão sujeitos e quais deles serão de sua responsabilidade individual.

A segunda previsão, constante no art. 8º da mesma lei, diz que as obrigações pecuniárias contraídas pela administração pública poderão ser garantidas por diversos meios. Contratualmente falando, talvez seja a mais importante das previsões feitas pela Lei nº 11.079, uma vez que o setor privado enfrenta dois grandes temores na relação com o setor público: em caso de inadimplemento, continua obrigado a prestar os serviços por 90 dias e, além disso, poderá receber os valores atrasados na forma de precatório.

Daí a importância das garantias contratuais, definidas com antecedência pelo poder público, no momento da elaboração do edital. A utilização de qualquer das garantias listadas pelo referido art. 8º ou de quaisquer outras permitidas por lei aumentará a segurança da relação, tornando-a, principalmente, mais isonômica e mais atrativa. Vale lembrar que, para firmar contratos com o poder público, o particular é obrigado a apresentar uma série de garantias, desde a proposta na licitação até o encerramento da concessão.

Sem sombra de dúvidas, os problemas de infraestrutura do País demandam planejamento em grande escala, mas há algumas questões pontuais, sobretudo na formatação do edital e dos contratos, que podem contribuir para a solução.

*Há recursos em caixa, mas faltam bons projetos e coordenação*

Cumprindo sua função de fomentar o desenvolvimento brasileiro, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) oferece linhas de crédito para a construção ou reforma de estádios para a Copa do Mundo, denominada “Programa BNDES de Arenas para a Copa do Mundo de 2014”.

O financiamento pode ser obtido de forma direta ou indireta (com intermediação de um agente financeiro) e seu custo financeiro é de 0,9% ao ano mais taxa de juro de longo prazo (TJLP), fixada trimestralmente pelo Conselho Monetário Nacional. O valor financiado pode cobrir até 75% do custo total da obra e chegar a R\$ 400 milhões por projeto. Para a liberação do crédito, o interessado precisa apresentar o projeto devidamente aprovado pela Fifa e respeitar severas normas relativas a seus impactos ambientais e urbanos.

Até o presente momento, houve aprovação de linhas de crédito do BNDES para construção ou reforma de arenas em Fortaleza, Natal, Recife, Salvador, Manaus, Cuiabá, Brasília/DF, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Já em São Paulo há impasse em relação ao financiamento. A mídia vem noticiando parceria entre o Corinthians e a construtora Odebrecht, que captará o empréstimo com o BNDES, de aproximadamente R\$ 400 milhões, e

receberá o restante dos recursos do clube no período de 7 a 15 anos.

**Projetos precários**

Muito embora haja uma articulação na modelagem jurídica entre os investidores e as 12 cidades que sediarão os Jogos, observa-se um grave atraso nas obras das arenas, pois apenas cinco dos dez financiamentos previstos foram contratados. Infelizmente, o BNDES não possui engenheiros suficientes para analisar os projetos executivos das obras, razão pela qual o próprio Tribunal de Contas da União vem auxiliando os técnicos do banco nessa tarefa.

***O Tribunal de Contas da União exige que irregularidades nos projetos dos estádios da Copa sejam corrigidas para que o BNDES possa liberar recursos***

Além do precário quadro de pessoal do BNDES, alguns projetos de construção de arenas vêm sendo questionados

pelo mesmo Tribunal de Contas da União, em razão de irregularidades. A planilha orçamentária apresentada pelo consórcio formado pela Andrade Gutierrez, Odebrecht e Delta, responsável pela reforma do Maracanã, segundo a Corte de Contas da União, possui graves irregularidades, que dão margem para diversas revisões contratuais, o que deverá resultar em significativo aumento do custo final da obra.

Para as obras de infraestrutura que possuam algum tipo de irregularidade, a recomendação do próprio Tribunal de Contas da União é para a imediata retificação ou repactuação dos contratos. Desse modo, somente após a regularização é que o BNDES poderá voltar a liberar o financiamento.

Os atrasos no cronograma das obras, portanto, não decorrem de falta de capital disponível para investimento, mas da carência de recursos técnicos e, sobretudo, da falta de coordenação entre os diversos agentes, públicos e privados, encarregados de planejar, realizar, controlar e fiscalizar as obras. Para superar o desafio de “recuperar o atraso”, esses mesmos agentes precisarão sanear eventuais irregularidades nos contratos em tempo hábil e de acordo com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, vinculação ao edital e isonomia.

## *A pressa para construir não justifica negligência*

O licenciamento ambiental, instrumento de prevenção de danos ambientais, obrigatório para atividades e empreendimentos potencialmente poluidores, compete aos municípios quando o empreendimento imobiliário impacta localmente e aos órgãos estaduais quando se trata de impacto regional.

O órgão responsável pelo licenciamento, decidindo pela viabilidade do empreendimento, estabelecerá condicionantes a partir do estudo de impacto ambiental.

No ambiente urbano, a licença para construir submete-se ao plano diretor e demais leis de ocupação e construção. Em São Paulo, o empreendedor deve submeter-se ao Código de Obras e Edificações de 1992, às metas estratégicas e diretrizes gerais de edificações, urbana do Plano Diretor aprovado em 2002 e ainda à lei paulistana nº 13.885, de 2004, que disciplina o parcelamento, uso e ocupação do solo.

A partir de 2001, em razão da incapacidade do zoneamento e à restrição ao direito de construir, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) ganhou importância para garantir o desenvolvimento urbano equilibrado.

O EIV contemplará “os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades e compete ao município fixar os critérios a partir dos quais serão exigidos esses estudos

para a obtenção de licenças de construção, considerando-se o porte da obra, sua localização e destinação”.

A aprovação do projeto de grandes empreendimentos depende, portanto, do respeito às normas restritivas de zoneamento e construção, e deve se submeter à aprovação dos impactos e às eventuais condicionantes impostas para mitigá-los.

***A eliminação do déficit habitacional e dos gargalos de infraestrutura no País deve ser orientada por critérios socioambientais predefinidos no planejamento urbano***

### ***Polêmicas exemplares***

Em São Paulo, as atuais discussões sobre a localização da estação do Metrô no bairro de Higienópolis e o impacto da proliferação de shoppings na região do Itaim demonstram que o país precisa avançar na transparência do processo de licenciamento, ampliando a participação da sociedade civil mediante a disponibilização na internet dos Estudos de Impacto de Vizinhança acompanhados dos

respectivos relatórios, assim como já acontece com os Estudos de Impacto Ambiental.

Outro aspecto que merece rápida solução do poder público refere-se à questão da competência judicial para julgar recursos afeitos a matéria urbanística, pois recursos urgentes são distribuídos para a Câmara Especial do Meio Ambiente, nos termos da Resolução nº 240/2005, mas não são conhecidos por tratarem de ambiente urbano e não natural (um exemplo dessas ocorrências é o acórdão 03320204 proferido no Agravo de Instrumento nº 990.10.479948-1, que trata do alvará de funcionamento do Shopping Higienópolis, na capital paulista).

A eliminação do déficit habitacional e dos gargalos de infraestrutura no País deve ser orientada por políticas públicas balizadas por critérios socioambientais transparentes e predefinidos no planejamento urbano.

O licenciamento ambiental e urbanístico das obras a serem realizadas para a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos não deve ser tratado de forma casuística. Em vez disso, as necessidades decorrentes da realização dos eventos devem motivar o aprimoramento dos critérios de licenciamento e dos procedimentos judiciais e administrativos, de modo a viabilizar investimentos e obras com a presteza adequada, aumentar a transparência dos processos e evitar danos às cidades e aos seus habitantes.



### *Judiciário deve se preparar para aumento de demandas*

Com o advento da Copa do Mundo e o das Olimpíadas, é de prever que vários conflitos poderão surgir entre pessoas, estrangeiras e/ou brasileiros, o que demandará uma intensificada atuação do Poder Judiciário.

Nesse contexto, certos princípios do direito e algumas leis específicas ganharão destaque. Por exemplo, o princípio da territorialidade, segundo o qual se aplica a norma nacional no território do Estado, inclusive em relação a navios, aviões e outros bens pertencentes a empresas e pessoas estrangeiras que se encontram neste território. Mas há circunstâncias nas quais, mesmo quando o conflito ocorre em território nacional, podem ser aplicadas leis de outro Estado e princípios do direito internacional, como o da denominada “extraterritorialidade”. Para os conflitos que possam vir a surgir durante os eventos mencionados, serão aplicados ambos os princípios, levando-se em consideração o local de ocorrência do evento e a nacionalidade dos envolvidos.

Em relação ao provável aumento de demandas por parte de pessoas físicas (público, turistas em geral, cidadãos direta ou

indiretamente afetados etc.), parece-nos recomendável ampliar e reforçar a estrutura dos Juizados Especiais, Cíveis e Criminais, para que haja postos próximos aos locais de trânsito, hospedagem e realização dos eventos, com funcionários capacitados para atender estrangeiros.

O Juizado Especial Cível foi criado para solucionar questões simples, de forma mais rápida e econômica, e o Juizado Criminal visa solucionar crimes com menor potencial ofensivo. Em ambos os casos, os procedimentos são marcados pela informalidade, economia processual, oralidade, e, notadamente, a possibilidade de buscar uma conciliação imediata entre as partes.

Devem ser estabelecidas estratégias eficazes para a ampliação e o funcionamento desses “postos avançados” do Judiciário, tendo em vista que os Juizados Especiais Criminais já estão presentes em estádios de futebol e outros eventos esportivos, mas o sistema ainda carece de maior efetividade.

## CIBERSEGURANÇA

Por Paulo Naves Veloso\*

### *Proteção contra ataques virtuais exige ações preventivas*

Eventos mundiais criam grande visibilidade e, mesmo que a segurança física seja reforçada e que o Brasil não seja alvo de ataques terroristas, podem ocorrer ataques cibernéticos contra empresas públicas e privadas do Brasil, com o objetivo de comprometer a perfeita execução dos Jogos.

Aparentemente, até hoje, não há uma grande preocupação com a segurança da informação em ambientes virtuais que os especialistas chamam de “críticos” e que, em muitos casos, podem ser acessados através da internet. Exemplo desses ambientes são os sistemas de geração e distribuição de energia elétrica.

É possível desligar a energia de uma cidade, ou até mesmo de um estado ou país, através da internet? De forma genérica, a resposta é sim. Esses sistemas, apesar de muitas vezes não oferecerem acesso direto por meio da internet, encontram-se em redes internas que podem ser invadidas por meio da web.

O caso de Itaipu talvez seja um exemplo, uma vez que as explicações para os recentes apagões em vastas regiões do Brasil não foram suficientemente esclarecedoras, deixando em aberto a possibilidade de que tenham ocorrido em virtude de ataques de cibercriminosos.

Apesar dessas dúvidas e riscos, não temos notícias de fortes investimentos em segurança da informação para garantir a proteção desses ambientes críticos, os quais, provavelmente, hoje não são tão seguros quanto seria recomendável diante dos potenciais impactos de grandes falhas de seus sistemas cibernéticos de controle.

#### **Ataques diretos e “zumbis”**

A realidade para a qual muitos não atentam é que nem sempre esses ataques são como nos filmes, nos quais sistemas são

invadidos e danos são produzidos rapidamente. A verdade é que, provavelmente, muitos desses sistemas já foram atacados e devem estar comprometidos, por meio da instalação de programas invasores, que poderão ser usados para, por exemplo, desligar a energia em determinadas regiões ou monitorar o funcionamento desses ambientes críticos, permitindo aos invasores aumentar a sua capacidade de interferência e controle.

É importante ressaltar que não são apenas os sistemas críticos que podem ser alvo de ataques capazes de gerar grandes danos. Websites acessados por muitos internautas eventualmente disseminam programas invasores e os computadores “infectados” podem ser usados como “zumbis” para investidas simultâneas contra alvos específicos, como aconteceu nos ataques aos sites da Visa e MasterCard em dezembro de 2010.

Em alguns casos, além de direcionar mais investimentos para proteger ambientes críticos, talvez seja recomendável a realização de análises forenses para verificar se eles já foram comprometidos anteriormente e rastrear possíveis programas maliciosos já instalados.

Especialistas têm alertado para os riscos relacionados a possíveis ataques virtuais, sobretudo no que tange a sistemas de controle vitais para manutenção de atividades sociais e industriais. Com a proximidade da Copa do Mundo 2014 e as Olimpíadas de 2016, é hora de os gestores públicos e privados brasileiros se darem conta dessa realidade.

\* Paulo Naves Veloso é bacharel em sistemas de informação e diretor-executivo da Prime Security, empresa especializada em segurança da informação