

# NA SOMBRA DOS MEGAEVENTOS

EXCEÇÃO E APROPRIAÇÃO PRIVADA

HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
BRASIL

justiça global  
BRASIL

PACS  
Instituto Político Alternativo para o Brasil  
25 ANOS



# NA SOMBRA DOS MEGAEVENTOS

EXCEÇÃO E APROPRIAÇÃO PRIVADA



## EXPEDIENTE

NA SOMBRA DOS MEGAEVENTOS NO BRASIL  
Exceção e Apropriação Privada

Realização: Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACS e Justiça Global  
Apoio: Heinrich Böll Stiftung

Projeto gráfico: CravoRosa Design Estúdio  
Foto da capa: Maracanã em Obras - Celso Pupo Rodrigues | Dreamstime.com

PACS  
Rua Evaristo da Veiga, 47. Sala 702  
Centro - Rio de Janeiro - RJ  
20031-040  
Fone/fax: (21) 2210-2124  
[www.pacs.org.br](http://www.pacs.org.br)

Justiça Global  
Av. Beira Mar, 406, sala 1207  
Centro - Rio de Janeiro, RJ  
20021-900  
Tel.: (21) 2544 2320  
fax +55 21 2524 8435  
[www.global.org.br](http://www.global.org.br)

Heinrich Böll Stiftung  
Rua da Glória, 190 - 7º Andar  
Glória - Rio de Janeiro - RJ  
20241-010  
Tel.: (21) 3221-9900  
[www.br.boell.org](http://www.br.boell.org)

Rio de Janeiro, junho de 2012

# INDICE

7 Sumário Executivo

11 Legislação de exceção no contexto dos Megaeventos esportivos no Brasil

12 Apresentação

14 1. Mudanças Institucionais para a Recepção dos Megaeventos Esportivos

20 2. Lei Geral da Copa (Projetos de Lei n° 2.330 de 2011 e 10 de 2012) e AI-5 da Copa (Projeto de Lei do Senado n° 728 de 2011): desregulamentação e sobre-regulamentação

23 3. A Tutela Penal dos Interesses Particulares

29 Considerações Finais

34 Copa 2014: Recursos públicos, apropriação privada

35 Apresentação

36 1. A Copa em Números

48 2. Legados da Copa: Discurso vs. Realidade

54 3. Conclusões



# SUMÁRIO EXECUTIVO

## AS FACES OCULTAS DOS MEGAEVENTOS NO BRASIL

### **Exceção e Apropriação Privada**

Os dois artigos a seguir são resultado de um esforço em discutir o tema dos megaeventos no Brasil, deixando de lado a euforia festiva que se instaurou após a escolha do país para sediar a Copa do Mundo de 2014 e o Rio de Janeiro como cidade-sede das Olimpíadas de 2016. A propaganda pública e privada, movimentada pelos atores envolvidos na realização destes acontecimentos, tenta vender uma imagem de consenso social absoluto. Ao colocar a Copa e as Olimpíadas como uma oportunidade única de progresso e crescimento, um outro lado acaba ofuscado. Uma chance única a qual todos os brasileiros e brasileiras deveriam se agarrar em prol do bem coletivo. Pode até ser que haja alguns percalços, mas o legado dos megaeventos será de maior prosperidade para todos. Será mesmo?

O que não aparece na maior parte dos meios de comunicação e na fala do governo são as inúmeras denúncias de violações de direitos que vêm se acumulando. Gastos públicos excessivos, endividamento, sérios impactos sociais e ambientais, retrocessos legislativos e falta de transparência generalizada são alguns dos exemplos de arbitrariedades cometidas em nome dos megaeventos e exploradas nos dois trabalhos a seguir. Apesar da falta de atenção inicial a este temática, o volume de denúncias e a organização de setores da sociedade civil em torno do tema conseguiu levar a discussão a uma esfera mais ampla de debates. A existência desta publicação é uma das provas disto.

Assim, se por um lado os megaeventos se insinuam como uma “oportunidade” de agravamento da exclusão social, segregação espacial, militarização e mercantilização do espaço público e apropriação privada de recursos públicos, por outro a resistência coletiva, principalmente daqueles que sofrem estas violações, logrou alguns êxitos, ainda que tímidos, como a constituição de uma plataforma nacional de comitês populares para a Copa e Olimpíadas.

Como linha geral, temos uma aliança entre o poder público e alguns setores da iniciativa privada nacional e internacional no sentido de assegurar que Copa e Olimpíadas sejam fontes de lucros exorbitantes, com o mínimo risco possível e transformação do máximo de gastos e ônus em externalidades. A previsão de que 98,6% do dinheiro gasto para a realização da Copa do Mundo seja proveniente do poder público é uma prova clara desta afirmativa.

Sobre o tema dos gastos públicos, o texto **Copa 2014: Recursos Públicos, Apropriação Privada: Financiamento para Copa do Mundo 2014** mostra como, além das discrepâncias entre gastos públicos e gastos privados, o volume de investimento não é conhecido nem mesmo pelo próprio Estado Brasileiro. A inexistência de uma base de dados unificada de gastos, a concessão de inúmeras isenções fiscais (ponto presente na Garantia nº3 do documento ‘Garantias Governamentais’ enviado já em 2007 pelo Governo brasileiro à FIFA prevendo isenção até mesmo para torcedores estrangeiros) e estimativas iniciais de gastos que se mostram muito baixas (de R\$2,1 bilhões pela CBF em 2007 para R\$7 bilhões pelo TCU em 2012, apenas em relação aos gastos com estádios para a Copa) são alguns dos fatores que impossibilitam sabermos quanto será efetivamente gasto com os megaeventos.

A criação de novas leis é outro ponto preocupante e que articula as diversas violações de direitos que vem ocorrendo e que ameaçam se perpetuar. O estabelecimento do Regime Diferenciado de Contratações – que viola o anterior procedimento legalmente previsto para licitações ao possibilitar, dentre outros absurdos, o sigilo parcial – é um dos casos analisados nos textos aqui apresentados, que mostra o grau de preocupação que devemos ter com o controle dos gastos públicos, assim como a dificuldade que a sociedade civil enfrentará nesta tentativa.

O Regime Diferenciado de Contratações é apenas uma dentre uma longa série de leis produzidas no contexto de preparação e realização dos megaeventos, e que devem ser entendidas como exemplos de legislação de exceção. O maior e mais famoso representante desta lógica é o Projeto de Lei nº 2.330 de 2011, conhecido como Lei Geral da Copa, cuja análise mais detida se encontra no texto **Legislação de Exceção no Contexto dos Megaeventos Esportivos no Brasil**.

Este projeto vem sendo alvo de pesadas críticas por parte dos movimentos sociais, mas a pressão das entidades internacionais e a postura adotada pelo Governo brasileiro levou à sua recente aprovação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Dentre as diversas alterações no ordenamento jurídico brasileiro promovidas pela Lei Geral da Copa, podemos destacar a criação de um regime especial de registro de marcas e das chamadas ‘zonas de exclusão’ = um raio de dois quilômetros ao redor dos locais oficiais de competição, onde qualquer atividade comercial não autorizada pela FIFA será proibida. Após a passagem pelo Câmara dos Deputados, se determinou que a lei não atinja os estabelecimentos comerciais pré-existentes.

Ambas as alterações se articulam com o tema da apropriação privada dos recursos públicos – presente também na discrepância entre o montante de gastos públicos e privados – na medida em que são apenas outros mecanismos de garantia de maximização dos lucros para o capital transnacional que capitaneia a realização destes megaeventos. Isso alcança estágios alarmantes com a previsão, na mesma lei, de que a responsabilidade por danos resultantes de acidentes de segurança seja assumida pela União; é o Estado tornando-se fiador da FIFA.

Entretanto, a face oculta dos megaeventos capaz de violar direitos se expressa em dois outros pontos: criação de novos tipos penais e remoções urbanas para as obras de adequação da cidade. Relativo ao primeiro tema, além da Lei Geral da Copa, temos o Projeto de Lei do Senado nº 728 de 2011 – também conhecido como AI-5 da Copa, em referência ao Ato Institucional nº 5 que, durante a ditadura civil-militar brasileira permitiu a tortura e execução dos membros da resistência.

Tomando ambos os projetos de lei, temos a proposta de criação de novos crimes que vão desde o terrorismo e *dopping*, a supostas formas de marketing abusivo. Neste último caso, a Lei Geral da Copa traz o delito de ‘marketing de emboscada por intrusão’ que prevê a detenção de até um ano daquele que, dentre outras condutas, exponha produtos não autorizados pela FIFA nos locais oficiais do evento. É a lógica do lucro promovendo a expansão irracional do sistema penal. No projeto do Senado, o crime de *dopping* nocivo permite que a FIFA determine quais as substâncias que devem ser consideradas entorpecentes, fazendo com que o Estado abra mão de determinar o conteúdo do delito. É o monopólio do uso da força penal do Estado atuando descaradamente a serviço de interesses privados.

A respeito do segundo ponto, o Projeto Porto Maravilha combina a falta de transparência dos gastos públicos com a tentativa de remoção de comunidades tradicionalmente estabelecidas e consolidadas. Com a proposta de promover a revitalização da área portuária do Rio de Janeiro, sob o argumento da urbanização, o projeto pretendia remover milhares de famílias do Morro da Providência, a favela mais antiga do Rio de Janeiro, com 110 anos de existência. A organização popular, principalmente através do Fórum Comunitário do Porto, conseguiu barrar parte de processo e os moradores atualmente resistem a novas investidas do poder público, aliado ao setor privado, de retirar esses moradores de suas casas.

O legado dos megaeventos não será a promoção da igualdade e garantia das liberdades se tivermos como parâmetro a postura que o poder público e o setor privado vem, em conjunto, adotando ao impor à sociedade brasileira a lógica de subordinação ao capital transnacional,

brevemente apresentada aqui e melhor exposta nos dois artigos a seguir. O resultado será a maior concentração do capital, o agravamento da segregação espacial e a promoção de violências reais e simbólicas, sobretudo contra as camadas sociais que já são o alvo preferencial deste poder punitivo e opressor.

Os megaeventos servem como ambiente perfeito para a criação de um espaço de exceção, nos quais as regras do Estado Democrático de Direito ficam suspensas alegadamente em prol do bem comum, porém, na prática, em defesa do capital privado. As entidades esportivas internacionais, as empreiteiras, as empresas de marketing esportivo, dentre outros representantes do setor privado, formam um contínuo com o poder público, ao menos sua parte capturada pelos interesses privados, valendo-se deste discurso da excepcionalidade para impor sua agenda sobre os direitos das pessoas. Um povo que gostaria de ter a Copa do Mundo e Olimpíada como momentos de alegria, acaba vendo nestes mais uma fonte de violações de direitos.

Esta, porém, não é uma luta perdida. A presença desta publicação prova que há setores da comunidade nacional e internacional que estão atentos ao que está acontecendo no Brasil e que não estão calados diante do quadro que se desenha. Algumas das iniciativas de resistência e construção de uma outra realidade para os megaeventos foram citados aqui e outras são apresentadas nos dois textos que seguem. Apenas uma mobilização popular forte e permanente é capaz de segurar as investidas da apropriação privada daquilo que deverá ser uma vitória de todos, e garantir que o modelo de desenvolvimento adotado não seja erigido sobre os escombros daquilo que foi construído no comum.



# Legislação de Exceção no Contexto dos Megaeventos Esportivos no Brasil

Andressa Caldas<sup>1</sup>, Eduardo Baker<sup>2</sup>, Leandro F. Gorsdorf<sup>3</sup>, Nelma Gusmão de Oliveira<sup>4</sup>, Renato Cosentino<sup>5</sup>, Thiago A. P. Hoshino<sup>6</sup>

## Sumário

### Apresentação

#### 1. Mudanças Institucionais para a Recepção dos Megaeventos Esportivos

##### 1.1. Alterações na Esfera Federal

##### 1.2 Legislação de Exceção no Rio de Janeiro

#### 2. Lei Geral da Copa e AI-5 da Copa: desregulamentação e sobre-regulamentação

#### 3. A Tutela Penal dos Interesses Particulares

##### 3.1. Constitucionalidade e Função Simbólica nos Delitos Previstos no PL n° 2.330/11

##### 3.2. Os Tipos Penais do Projeto de Lei do Senado n° 728/11

#### 4. Considerações Finais

### Bibliografia

---

1 Diretora Executiva da ONG Justiça Global

2 Advogado da ONG Justiça Global, Mestrando em Direito Penal na Universidade do Estado do Rio de Janeiro

3 Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná

4 Professora da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Doutoranda do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

5 Coordenador de Comunicação da ONG Justiça Global e Mestrando do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

6 Membro da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa do Mundo e Olimpíadas, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná e pesquisador da CAPES/PROEX.

## Apresentação

*Marcaram, não me deram papel, não me deram comunicação nenhuma. Só marcaram. (...) Nós temos direitos, mas não... Nós só temos deveres, direitos não.*<sup>7</sup>

A epígrafe acima expressa bem o resultado concreto na vida de boa parte dos cidadãos brasileiros afetados pela realização e preparação dos megaeventos no Brasil. Aquilo que viria como forma de promover a inclusão, o crescimento e o desenvolvimento, acaba servindo como mecanismo de exclusão, violência e arbitrariedades. Na fala do morador, é como se lhe fossem negados os direitos. Estes ficam excepcionados pela ocasião especial e apenas subsistem os deveres, principalmente o dever de se submeter à vontade estatal.

A realização de grandes eventos de curta duração tornou-se objeto de acirrada disputa entre países e cidades pelo menos desde a década de oitenta do século XX. Rapidamente, num contexto de crise financeira e de rearticulação dos ativos urbanos, os megaeventos esportivos se constituíram como importante descoberta – por parte de governos, corporações e organismos internacionais como o COI e a FIFA – de uma nova fronteira para expansão e circulação de capital. Desta forma, espaços das cidades-sede desses eventos são apropriados, reorganizados e transformados em novos territórios de investimentos, que pouco ou nada têm a ver com a melhoria de políticas e serviços públicos para as camadas mais pobres da população. Esse processo está estreitamente relacionado com a demanda pela produção das chamadas “novas centralidades urbanas” as quais, longe de dialogarem com as efetivas demandas locais das cidades, respondem à implantação de estruturas elitizadas que servem como lastro para verdadeiros *arquipélagos globalizados* em meio à miséria e precariedade do Sul global.

Se por um lado o marketing e a propaganda associados aos megaeventos esportivos buscam forjar um consenso sobre seu potencial “legado”, por outro se acumulam denúncias de violações de direitos, graves impactos sociais e ambientais, excessivos gastos públicos, endividamento e falta de transparência. Cada vez mais cresce a percepção de que sua realização contribui para o aprofundamento de desigualdades, a exclusão social, a mercantilização do espaço público e a militarização da gestão urbana, para além das vultosas somas de dinheiro público aplicadas em obras não prioritárias, muitas vezes segundo um modelo de Parceria Público-Privada no qual o poder público assume os ônus e riscos e o setor privado, os lucros e benefícios do empreendimento.

Neste sentido, os próximos anos no Brasil - e no Rio de Janeiro em particular - serão marcados pelos impactos e violações que caracterizam essa política global. Um tipo de desenvolvimento arbitrário, excludente e concentrador de riqueza que se utiliza da dimensão simbólica positiva dos megaeventos e do imaginário patriótico a eles associado para se legitimar. Os impactos com os preparativos para receber a Copa do Mundo em 2014, a Copa das Confederações em 2013 e os Jogos Olímpicos em 2016 - particularmente as remoções de comunidades, a alteração sumária de leis e o endividamento público - já são observáveis e devem ocupar o centro da agenda política nacional dos próximos anos.

É nesse contexto que o ordenamento jurídico brasileiro passa a ser questionado. De acordo com alguns parlamentares, nossa legislação não estaria de acordo com as expectativas das entidades responsáveis pela organização desses eventos e microrreformas seriam necessárias para a adequada realização dos mesmos.<sup>8</sup> O problema está em quando essas demandas internacionais

7 Depoimento de Luís, morador do Morro da Providência. Disponível em <[http://www.youtube.com/watch?v=M9WkHKQrh\\_M#!](http://www.youtube.com/watch?v=M9WkHKQrh_M#!)>

8 Vide ‘Secretário-geral da Fifa pressiona pela aprovação da Lei Geral da Copa’ - JB Online. Disponível em <<http://www.jb.com.br/esportes/noticias/2012/02/24/secretario-geral-da-fifa-pressiona-pela-aprovacao-da-lei-geral-da-copa/>>. Acesso em 19.fev.2012

e empresariais acabam por atropelar direitos e garantias historicamente conquistados pelos brasileiros, em especial aquelas elencadas no texto constitucional.

As mudanças legislativas, por sua vez, vêm acompanhadas de estruturas extraordinárias de governança, emergindo no âmbito das administrações públicas municipais, estaduais e federais e reconfigurando os processos decisórios nessas escalas<sup>9</sup>. Exemplo claro dessa estratégia foi a criação de uma Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos no Ministério da Justiça, responsável pela coordenação da atuação das diversas esferas federativas no plano da segurança.

Há uma série de novas leis (aprovadas ou ainda em trâmite) que servirão como base para a operacionalização das forças de segurança durante os megaeventos. O maior exemplo delas é a Lei Geral da Copa que, dentre diversos temas, trata da criação de novos tipos penais exclusivamente para a tutela, ou suposta tutela, de determinados bens jurídicos que estariam sob maior risco durante o evento. O quadro abaixo apresenta os principais contrastes entre esta Lei, na sua redação original, e o ordenamento jurídico brasileiro. Estes pontos serão mais bem tratados ao longo do presente artigo.

LEI GERAL DA COPA E EXIGÊNCIA DA FIFA	LEGISLAÇÃO BRASILEIRA VIGENTE
Redução da meia-entrada de idosos e estudantes, liberação da venda casada e de cláusula penal de desistência e suspensão dos descontos, gratuidades e preferências de leis municipais e estaduais. (Cap. 5)	Direitos do Consumidor <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Constituição Federal: art. 5º, XXXII, e art. 170, V;</li> <li>▪ Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90)</li> </ul>
Zonas de Exclusão, com restrição ao comércio de rua e à circulação de pessoas em um raio de 2km no entorno de estádios e locais oficiais do evento (Cap. 2, Seção II)	Direito ao Trabalho: Constituição Federal, art. 5º, XIII, e art. 6º, caput Direito de Ir e Vir: Constituição Federal, art. 5º, XV
Privatização e exclusividade de símbolos, emblemas e mascotes, sem controle da sociedade ou do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Cap. 2, Seção I)	Proteção do patrimônio cultural brasileiro: Constituição Federal, art. 216 Regime de proteção da propriedade intelectual e industrial: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lei da Propriedade Industrial (Lei 9.279/96);</li> <li>▪ Lei da Propriedade Intelectual (Lei 9.609/98)</li> </ul>
Proibição de aulas nas redes do ensino público e privado durante o Mundial de 2014 (art. 64)	Direito à educação: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Constituição Federal, art. 205</li> <li>▪ Estatuto da Criança e do Adolescente: art. 53</li> </ul>
Criação de crimes especiais (Cap. 8) e sanções civis (Cap. 2, Seção IV) para reserva de mercado, publicidade e propaganda	Liberdade de expressão: Constituição Federal, art. 5, IX) Livre iniciativa: Constituição Federal, art. 170, caput
Limitações à captação e transmissão de imagem e som (Capítulo 2, Seção III)	Liberdade de imprensa e de informação jornalística: Constituição Federal, art. 220, §1º
Responsabilidade geral do Estado por "quaisquer danos e prejuízos" com acidentes de segurança, devendo a União Federal indenizar à FIFA (Cap. 4)	Conservação do patrimônio público: Constituição Federal, art. 23, I Regime legal da responsabilidade civil do Estado: Constituição Federal, art. 36, §6º

9 Para uma descrição mais detalhada dessas estruturas e suas conseqüências nocivas, vide o capítulo 4 do Dossiê "Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil". Disponível em: [http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=198:dossi%C3%AA-nacional-de-viola%C3%A7%C3%B5es-de-direitos-humanos](http://www.portalpopulardacopa.org.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=198:dossi%C3%AA-nacional-de-viola%C3%A7%C3%B5es-de-direitos-humanos)

Esta é uma amostra do tipo de alteração legislativa proposta – e, como veremos, a pressão da sociedade civil conseguiu barrar algumas destas tentativas. Com isso, de um lado temos instrumentos legais fundamentais - como o direito de greve, o direito de ir e vir, o estudo de impacto ambiental, o plano diretor dos municípios, leis trabalhistas e procedimentos de licitação – que passam a ser flagrantemente desrespeitados, ficando “suspensos”. Por outro, novas leis, decretos e procedimentos especiais estão sendo editadas em todo o Brasil.

Em nome da suposta urgência e necessidade dos megaeventos esportivos, os poderes legislativos municipais, estaduais e federal têm aprovado uma normativa de “estado de exceção” para flexibilizar leis, criar novos procedimentos e suspender e/ou negar direitos.

Este documento analisa projetos de lei e outras iniciativas legislativas surgidas como resposta a esta alegada necessidade de se adaptar o ordenamento jurídico brasileiro, desde a flexibilização de direitos sociais e garantias constitucionais até a criação de novos delitos para garantir o monopólio da exploração comercial do evento pelos seus organizadores e parceiros comerciais, passando pela criação de toda uma nova estrutura regulatória para possibilitar a implementação das medidas mencionadas.

## 1. Mudanças Institucionais para a Recepção dos Megaeventos Esportivos

O novo quadro jurídico desafia a ordem institucional estabelecida, proporcionando condições excepcionais para a realização da Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Este é o caso do Ato Olímpico (Lei nº 12.035/2009), das Medidas tributárias para a Copa do Mundo de 2014 e Copa das Confederações 2013 (Lei nº 12.350/2010), do Regime Diferenciado de Licitação (Lei 12.462/2011), da Lei que autoriza os Municípios a endividar-se acima da Renda Líquida Real em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para os eventos (Lei nº 12.348/2010), e de tantas outras produzidas também na escala local da cidade do Rio de Janeiro, como o Plano de Estruturação Urbana das Vargens (Lei Complementar 33/2009), o conjunto de leis do Projeto Porto Maravilha (Lei Complementar 101/2009, Lei Complementar 102/2009 e Lei Ordinária 5128/2009)<sup>10</sup> e o Pacote Olímpico (Leis Complementares nº 44/2010, 716/2010 e 715/2010).

O quadro institucional resultante desses processos, estabelecido à revelia do conjunto da sociedade, determina uma forma de produção do espaço urbano que prioriza o interesse das diversas coalizões sustentadoras do projeto e evidenciam a capacidade de ingerência de duas instituições privadas internacionais, a *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) e o Comitê Olímpico Internacional (COI), sobre a ordem jurídica de um país.

### 1.1 Alterações na Esfera Federal

O Ato Olímpico foi publicado no Diário Oficial um dia antes da escolha da cidade anfitriã e, com validade até 2016, cria renúncias tarifárias e flexibiliza barreiras migratórias para os responsáveis pelo evento, seus prestadores de serviço e atletas, institui vantagens relativas à aquisição e utilização dos bens públicos para a realização ou apoio do evento e estabelece os critérios de proteção da marca olímpica, apresentando como principais beneficiários o Comitê Olímpico Internacional (COI), o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), patrocinadores e radiodifusores. Este foi o primeiro passo na produção legislativa especial para os megaeventos, antecipando alguns dos pontos que seriam mais aprofundados nos projetos seguintes.

Em maio de 2010 é instituída a Autoridade Pública Olímpica através da Medida Provisória

10 O Projeto Porto Maravilha é um exemplo de um figura jurídica trazida pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2011) chamada Operação Urbana Consorciada. Segundo define o Estatuto, estas operações implicam em uma série de intervenções, coordenadas pelo Poder Municipal, com “com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.” Conforme mostraremos, a regra, porém, é a imposição de interesses privados corporativos sobre a realidade daqueles que já ocupavam a área.

nº 489 de 2010. Segundo a regulamentação jurídica das medidas provisórias, estas não podem ser reeditadas no mesmo ano de sua publicação, ou seja, o Estado teria até o final de 2010 para conseguir a conversão da medida em lei. Porém, o prazo de vigência da medida se esgotou sem votação no senado. Para driblar a inconstitucionalidade da reedição de uma MP no mesmo ano de sua publicação, uma nova medida provisória foi editada, a Medida Provisória nº 503/2010 em ratificação da primeira. Embora com redação diferente, o segundo texto conservava, em termos gerais, o mesmo conteúdo do primeiro. Neste momento, o Governo conseguiu a aprovação do texto dentro do prazo legal e a medida foi transformada em lei.

Em resumo, a finalidade principal da APO é garantir que a preparação para os Jogos Olímpicos esteja plenamente de acordo com os interesses do COI e, conseqüentemente, das empresas que lhe financiam. Em nome desses interesses ela poderá interferir junto aos entes que lhe constitui, estabelecendo assim uma forma paralela de exercício do poder que viabiliza também outros tipos de interesses locais e localizados. Seu poder de ação vai a 2018, podendo se estender até 2020 e seu presidente só perderá o mandato de quatro anos em caso de renúncia, condenação penal ou decisão definitiva em processo administrativo disciplinar.

Um dos temas mais polêmicos a respeito dos megaeventos é a questão do gasto público e transparência. Praticamente qualquer tipo de contratação de serviço ou compra de produto por parte do Estado está submetida ao regime licitatório definido por lei. Os casos que fogem desta exigência são basicamente as contratações e compras de pequeno valor e alguns casos de emergência. Após a inserção no texto das medidas provisórias relativas à Autoridade Pública Olímpica, um regime licitatório especial foi criado para os megaeventos: o Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Abaixo um breve quadro comparativo.<sup>11</sup>

REGIME PREVISTO ANTERIORMENTE PELA LEI 8.666	REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (LEI 12.462/11)
Exige projeto básico que detalha como será a obra em todas as fases, com licitação de cada etapa (art. 7º, §2º)	Governo pode licitar a obra sem projeto básico no caso de contratação integrada (art. 8º, §5º), contratado fica responsável pelos projetos, execução e entrega da obra
Valor estimado para a obra é público, para que empresas e órgãos de controle tenham acesso às planilhas a qualquer momento. (art. 3º, §3º, art. 40, §2º, II, e art. 44, §1º)	Valor estimado da obra pode ficar com carimbo de sigiloso e disponível estritamente aos órgãos de controle, mas não fica claro a partir de quando e até quando (art. 6º)
Valores a serem pagos à empresa são fixados antes da contratação, para que haja uma previsão exata dos gastos. (art. 7º, §2º, III, e §4º)	Remuneração pode ser variável, vinculada ao desempenho da contratada, o que torna o processo mais subjetivo e sujeito a desvios. (art. 10)
É proibido restringir a licitação a uma marca específica. (art. 15, §7º)	Licitação pode indicar uma marca específica para aquisição de um produto. (art. 7º, I)
Em caso de desistência do vencedor, se o segundo colocado na licitação não aceitar realizar as obras no valor apresentado pelo primeiro, não poderá ser contratado. (art. 64, §2)	O segundo colocado poderá ser contratado pelo valor apresentado por sua empresa na licitação. (art. 40)

11 Adaptado de quadro apresentado pelo Deputado Federal Chico Alencar na sessão do 21 de junho de 2011, durante a discussão do projeto.

Em parecer elaborado no mês de maio (Brasil, 2011) o Ministério Público Federal alega a inconstitucionalidade do Regime de Contratação Diferenciada e se declara desfavorável à aprovação de cinco de seus dispositivos. Dentre os diversos argumentos apresentados pelo Ministério Público, encontra-se de maneira recorrente a grande subjetividade implícita nos critérios de julgamento determinados nos dispositivos e mesmo na própria definição das obras que estariam suscetíveis a sua aplicação, uma vez que ela se daria pelo critério da “necessidade” do empreendimento para a realização dos eventos. Quanto à contratação integrada, o relatório alerta para o caráter vago, genérico do conteúdo do denominado “anteprojeto de engenharia”, que implica na não definição adequada do objeto da licitação.

*Admitindo-se o “anteprojeto de engenharia”, isto implicará violação do princípio da competitividade, isonomia e da impessoalidade, porque impedirá o julgamento objetivo da licitação. Também poderá ensejar graves desvios de verbas públicas em razão da deficiência e da insuficiência do citado “anteprojeto de engenharia” (BRASIL, 2011, p.4-5).*

No texto aprovado na Câmara dos Deputados foi inserida também uma emenda que, com uma redação pouco clara, pode admitir a interpretação de que, mesmo após o resultado da licitação o orçamento estimado das obras contratadas na forma de RDC poderá ter caráter sigiloso, disponibilizado apenas a órgãos de controle, impedindo, desse modo, o seu conhecimento e controle pelo conjunto da sociedade.

A MP 496, convertida na lei nº 12.348/2010, autoriza os Municípios a endividar-se acima da Renda Líquida Real em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Ela determina também a venda de imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal (RFFSA), numa direção oposta ao que determina a Lei 11.124/2005, que dispõe sobre Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - suas diretrizes estabelecem utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social. Além de autorizar acordos e perdão de dívidas envolvendo o patrimônio imobiliário da União, ela transfere o domínio útil de imóveis para a Companhia Docas do Rio de Janeiro.

Por último, de acordo com a MP 497, convertida na lei nº 12.350 de 20 de dezembro de 2010, estão isentos de quase todos os tributos federais: a FIFA, suas subsidiárias no Brasil e a Emissora responsável pela distribuição dos direitos de mídia no Brasil e exterior. A lei também desonera de tributação, nas transações relativas aos eventos organizados, chancelados, patrocinados ou apoiadas pela FIFA, por Subsidiária FIFA no Brasil, pelo Comitê Organizador Local (COL) ou pela CBF: os parceiros comerciais da FIFA domiciliados no exterior, pessoas físicas e jurídicas prestadores de serviço da FIFA domiciliados no país e no exterior, as Confederações FIFA e as associações estrangeiras membros da FIFA. Dentre os tributos objetos de desoneração encontram-se, o Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF), contribuições sociais, impostos referentes às importações e tributos indiretos nas aquisições realizadas no mercado interno. Por meio do Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (Recopa), a lei 12.348/2010 estende uma série desses benefícios às empresas contratadas para construção, ampliação, reforma ou modernização dos estádios de futebol com utilização prevista nas partidas oficiais da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014. Com base nessa lei, a possibilidade de arrecadação de tributos referentes à movimentação econômica produzida no país, graças à preparação e organização da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, se torna praticamente nula.

## 1.2 Legislação de Exceção no Rio de Janeiro

*A gente sabe que vai passar obra. Tudo bem, mas e aí? Nós é que vamos pagar esse preço? Nós temos direitos. (...) Ele pode reassentar, não remover. Remove é lixo. Gente não remove. Gente reassenta.*<sup>12</sup>

No Rio de Janeiro, talvez a consequência mais dramática da preparação para os megaeventos seja a intensificação do processo de remoção forçada de favelas e comunidades pobres. Abaixo elencamos as principais alterações no plano legislativo e institucional ocorridas para adequar a estrutura urbana carioca às demandas das entidades internacionais responsáveis pela realização da Copa e Olimpíadas. O que não está expresso no papel, mas é a prática destes projetos, é sua vinculação com a remoção arbitrária dos moradores originários das áreas sob intervenção.

### **Porto Maravilha**

O Projeto Porto Maravilha, primeiro dos três pacotes de leis enviado para votação na Câmara Municipal, merece especial atenção. Constituído de três Leis Municipais, as Leis 101/2009, 102/2009 e 5128/2009, ele foi votado em regime de urgência, menos de um mês após o anúncio da vitória carioca para sediar os Jogos Olímpicos de 2016, sob a justificativa de atender aos compromissos firmados no dossiê de candidatura (CO-RIO 2016, 2009). Seu objetivo é adaptar a zona portuária para que esta abrigue parte dos equipamentos necessários à realização das Olimpíadas em 2016. Segundo a página oficial do Projeto, a operação urbana está preparando a zona portuária para um novo processo de desenvolvimento, com “valorização do patrimônio histórico da região, bem como a promoção do desenvolvimento social e econômico para a população.”<sup>13</sup> Entretanto, na realidade, esta dita revitalização desconsidera as famílias residentes na área, assim como a determinação legal de se dar prioridade à promoção da habitação de interesse social aos imóveis vazios da União, prevista pela Lei 11.124 de 2005. Ao autorizar o Poder Executivo a instituir a Área Especial de Interesse Urbanístico (AEIU) na Região Portuária, o pacote de leis constituintes do Projeto “Porto Maravilha” modifica o Plano Diretor e cria, dentro de seus limites geográficos, a Operação Urbana Consorciada (OUC), os Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs) e a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP). Além disso, ele estabelece benefícios fiscais para essa última empresa e demais que atuam, pretendem se instalar dentro da referida área ou ali prestam serviço no ramo da construção civil.

Articulado aos decretos de lei 32575/2010 e 3276/2010 o Projeto Porto Maravilha estabelece uma Parceria Público-Privada (PPP) inédita no Brasil ao atrelar em um mesmo contrato, a realização de obras, sua manutenção e a privatização de serviços públicos. Além de definir as bases iniciais para a implantação do projeto de revitalização “Porto Maravilha” na área portuária em forma de OUC, ele estabelece condições para a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, através de ferramentas como a concessão de benefícios fiscais, mudanças nos parâmetros urbanísticos, Parcerias Público-Privadas e investimentos públicos em infraestruturas para a valorização dos CEPACs.

Embora a autoria do projeto de lei apresentado pelo executivo municipal tenha sido assinada pelo Instituto Pereira Passos (órgão ligado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento), a essência do documento apresentado reproduz quase que na íntegra a proposta de planejamento elaborada, no “Relatório Urbanístico da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha”, por um consórcio constituído entre as empresas OAS, Odebrecht Engenharia e Construções e Carioca Engenharia (2009). No documento já se encontravam claramente explicitados o desenho estrutural da PPP, as principais diretrizes físico-territoriais e parâmetros urbanísticos do projeto e *modus operandi* dos CEPACs, numa apresentação bastante aproximada, se não idêntica, do conteúdo exposto no projeto de Lei.

12 Depoimento de Jorge, da (extinta) comunidade Vila Recreio II. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=FNWcIXqyzc#!>>

13 Vide <<http://portomaravilha.com.br/web/sup/OperUrbanaApresent.aspx>>

Em 29 de setembro de 2010, o consórcio Porto Novo, constituído pelas mesmas empresas responsáveis pelo relatório que inspirou a lei, era proclamado único concorrente habilitado no processo de licitação de Concessão Administrativa para a prestação dos serviços e realização das obras associadas à revitalização, operação e manutenção AEU do Porto do Rio de Janeiro, cujo valor inicial é na ordem 7,5 bilhões de reais.

Os principais beneficiários do Projeto Porto Maravilha são as empreiteiras, construtoras, promotoras imobiliárias, hotéis, empresas do entretenimento, que atuam ou pretendem atuar na região e, de forma privilegiada, algumas empresas detentoras de vantagens especiais. A primeira, a CDURP, instituída através da Lei Complementar 102/2009. Embora constituída em regime jurídico privado, ela funcionará a partir do financiamento público.

Além de desfrutar das vantagens já enumeradas, ela também colherá os benefícios sobre as movimentações financeiras relativas às Operações Urbanas Consorciadas e à comercialização dos Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs), cujas responsabilidades de gestão lhe foram delegadas. As outras três privilegiadas, graças ao bilionário contrato, conquistado dentro das normas e parâmetros que ajudaram a estabelecer, são as constituintes do consórcio Novo Porto, as Construtoras OAS Ltda, Norberto Odebrecht Brasil S/A e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A.

O episódio narrado, cuja concretização envolveu o desmonte da estrutura administrativa do IPP, com a substituição de parte de seu quadro funcional de carreira por ex-funcionários da empresa de consultoria McKinsey, coordenados pelo antigo sócio da mesma empresa, Felipe Góes, apenas ilustra de forma mais explícita as articulações de interesses e poder estabelecidas em torno do novo quadro institucional vinculado aos megaeventos, que introduz a iniciativa privada diretamente dentro dos processos de planejamento e gestão da cidade.

O efeito mais perverso desta nova lógica se expressa no fenômeno das remoções – seja ela potencial, ou efetiva -, que vem afetando a vida dos moradores do Morro da Providência, uma ocupação na área portuária de mais de cem anos, formada por remanescentes da Guerra de Canudos. No momento, existe um projeto de urbanização para a área prevendo a implantação de um teleférico e plano inclinado e a Prefeitura fala na remoção de mais de oitocentas famílias, porém os moradores reclamam a falta de informação e participação na discussão do projeto.<sup>14</sup> O projeto ainda encontra-se em fase de implementação.

### *Peu Vargens*

Apresentado à Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro para ser votado em regime de emergência sob o nome de Projeto de Lei Complementar 33 (PLC 33/2009), o Plano de Estruturação Urbana das Vargens (PEU Vargens) altera substancialmente os parâmetros urbanísticos, nos bairros de Vargem Grande, Vargem Pequena, Camorim e parte dos bairros do Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca e Jacarepaguá, viabilizando o aumento da densidade de construções e a ocupação em áreas de charcos. Também sustentado na retórica de viabilidade do projeto olímpico, o pacote de leis foi votado em caráter de urgência, sem audiências públicas, nem Estudo de Impactos Ambientais ou de Vizinhança e num prazo insuficiente para seu conhecimento pelos vereadores. Ferindo em vários aspectos o Estatuto da Cidade (Lei 20257/2001), todo o processo de tramitação do projeto de lei na Câmara dos Vereadores não durou mais que uma semana. Os beneficiários do PEU Vargens são, mais uma vez, as empresas construtoras, incorporadoras e promotoras imobiliárias e os proprietários do terreno. Mais uma vez, também, alguns beneficiários privilegiados, as Construtoras Carvalho Hosken e Cyrela, principais proprietárias de terreno e empreendedoras na região.

Algumas das comunidades que tradicionalmente ocupavam a área e que foram amplamente removidas: Restinga (oitenta famílias e trinta e quatro estabelecimentos comerciais removidos),

14 'Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Rio de Janeiro', 2012. Disponível em <<http://global.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Dossi%C3%AA-Megaeventos-e-Viola%C3%A7%C3%B5es-dos-Direitos-Humanos-no-Rio-de-Janeiro.pdf>>

Vila Harmonia (aproximadamente cento e vinte famílias, restando apenas algumas poucas das inicialmente previstas para remoção) e Vila Recreio II (duzentos e trinta e cinco famílias totalmente removidas).<sup>15</sup>

### ***Pacote Olímpico***

Tratado nos Projetos de Lei Complementar (PLC) nº 44/2010, 716/2010 e 715/2010, o Pacote Olímpico atua na escala de toda a cidade. As duas primeiras leis estabelecem incentivos fiscais para a indústria hoteleira e construtoras que atuam no setor, alteram parâmetros urbanísticos e normas de uso e ocupação do solo para esse fim e para viabilizar a operação interligada no entorno do sambódromo. O PLC nº 44/2010 também autoriza a venda de imóveis remanescentes da construção do Parque Olímpico no Autódromo e autoriza alienação de imóveis, visando à realização dos megaeventos esportivos na cidade. Entre os beneficiários dessas duas leis, novamente aparecem as empresas hoteleiras, da construção civil e proprietários do solo. O privilégio especial dessa vez é conferido à empresa AmBev, proprietária do Prédio da Brahma ao longo do Sambódromo, no Bairro Cidade Nova, onde a nova operação urbana vai funcionar. Quanto ao projeto de Lei 715/2010, autoriza a criação da empresa Rio-2016, cujo desfecho será discutido a seguir.

### ***Autoridade Olímpica Municipal X Autoridade Pública Olímpica***

Constituída como sociedade anônima para funcionar em regime jurídico privado, a Empresa Rio 2016 foi posteriormente transformada em Autoridade Olímpica Municipal (AOM) na Lei n.º 5.260, de 13 de abril de 2011, que ratifica o contrato de consórcio interfederativo da Autoridade Pública Olímpica na esfera municipal<sup>16</sup>. A Autoridade Olímpica Municipal (AOM) conjuga na esfera municipal o papel de autoridade desempenhado pela APO (regulamentada pela Lei Federal n. 12.396/2011) e as atribuições que seriam desempenhadas pela Empresa Brasil 2016, na escala federal. Ao mesmo tempo em que detém o poder de autoridade pública na coordenação dos projetos da carteira olímpica sob a responsabilidade do município, está autorizada a executar e contratar obras nos moldes da Empresa Brasil 2016.

Ainda na mesma Lei n.º 5.260, sancionada em 13 de abril de 2011, o município restringiu a atuação da APO em sua esfera de atuação, quando vetou ao consórcio interfederativo o direito de assumir a execução de obras de sua responsabilidade ou de lhe representar em qualquer situação. Na disputa com outras escalas de poder, entretanto, o executivo municipal recuou e publicou, no diário oficial de 19 de abril, uma nova sanção da mesma lei, na qual vetava as partes do texto publicado seis dias antes que estabeleciam as citadas restrições.

A Comissão de Justiça e Redação da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em parecer publicado no Diário Oficial do Poder Legislativo do Município em 18 de maio de 2011, considerando a impossibilidade de veto do executivo a uma lei já sancionada, definiu pela anulação da segunda sanção em favor do texto original que subtraía poderes à APO.

Após a Sra. Nawal El Moutawakel, presidente da comissão do COI para Rio 2016 em visita ao Rio de Janeiro, manifestar preocupação em relação à indefinição na aprovação da APO, o Executivo municipal encaminhou, para tramitação especial em regime de urgência, novo projeto de lei (Lei 981/2011), que revogava as principais restrições à APO contidas na lei n.º 5.260/2011 e alterava a denominação da Autoridade Olímpica Municipal (AOM) para Empresa Olímpica Municipal (EOM).

Submetida à votação na Câmara Municipal, o projeto de lei do executivo foi aprovado através do Substitutivo nº 1 que, ao ratificar o consórcio APO, lhe devolve os poderes e altera o nome da Autoridade Olímpica Municipal para Empresa Olímpica Municipal.

<sup>15</sup> *Idem*

<sup>16</sup> Em nível estadual, por sua vez, o Protocolo de Intenções inicial foi ratificado pela Lei nº 5.949, de 13 de abril de 2011, que estabelece estrutura de 171 cargos com remuneração de R\$5 a R\$22 mil.

## **2. Lei Geral da Copa (Projetos de Lei n° 2.330 de 2011 e 10 de 2012) e AI-5 da Copa (Projeto de Lei do Senado n° 728 de 2011): desregulamentação e sobre-regulamentação**

Num contexto como esse, duas propostas – uma advinda da Casa Civil da Presidência da República e outra de iniciativa do Senado Federal - surgem como mais um pacote de violação de direitos e de abertura de precedentes incômodos em nossa legislação, que, apesar do argumento de sua transitoriedade, apresentam nítidos riscos de incorporação definitiva no ambiente normativo. O primeiro deles – Lei Geral da Copa – aprovado no Congresso no mês de maio de 2012<sup>17</sup>, caracteriza o carro-chefe das principais exigências da FIFA. Para além do alarmismo sobre as pressões e ameaças da entidade, é imprescindível uma avaliação cuidadosa de ao menos sete dos principais pontos críticos do projeto aprovado pela Presidenta Dilma Rousseff na primeira semana de junho.

### ***Proteção da Propriedade Industrial e Direitos de Imagem, Som e Radiodifusão***

A Lei Geral da Copa cria um “regime especial” de procedimentos para pedidos de registro de marcas, emblemas e demais “símbolos oficiais” da FIFA junto ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), para fins de proteção de propriedade industrial. Contudo, não há qualquer restrição ou definição sobre o significado do termo “símbolos oficiais”, que pode abranger, efetivamente, qualquer imagem, ideia e mesmo expressões linguísticas. Mais de mil itens já foram objeto de requisição de registro pela entidade, entre eles o nome das cidades-sede e até o numeral “2014”. De fato, estamos diante de um processo de privatização da cultura por meio da constituição de direitos de uso exclusivistas. Para piorar a situação, o artigo 5º, §1º, I do projeto de lei prevê que “o INPI não requererá à FIFA a comprovação da condição de alto renome de suas marcas ou da caracterização de suas marcas como notoriamente conhecidas”, deixando, na prática, a cargo tão somente da arbitrariedade da organização a escolha do menu de bens imateriais que monopolizará. A lógica é reproduzida e reforçada pelo Projeto de Lei do Senado n. 394/2009, que também propõe utilização exclusiva de termos populares como “Seleção Canarinho” pela Confederação Brasileira de Futebol (CBF), autorizando, em suma, a privatização do patrimônio cultural nacional.

Na mesma tônica segue o capítulo sobre captação de imagem, som e retransmissão dos jogos e eventos paralelos. Aqui, a FIFA é considerada “titular exclusiva” de todos os direitos a eles relacionados, podendo impedir a presença da imprensa – como, em todo caso, já ocorreu durante o sorteio das eliminatórias, em julho – e selecionar os “flagrantes de imagem” de tempo limitado que disponibilizará para uso não comercial em noticiários e congêneres. Segundo parecer de membros da Comissão de Direito Constitucional da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo (OAB-SP), tal previsão significaria grave ofensa à liberdade de informar, gerando um monopólio excessivamente vantajoso para o detentor do direito de transmissão e seus parceiros, na medida em que este concentra também os poderes de edição das imagens veiculadas<sup>18</sup>.

### ***Áreas de Restrição Comercial***

Outra decorrência importante da Lei Geral da Copa diz respeito às restrições e condicionantes impostas ao direito de ir e vir e à livre-iniciativa. De acordo com o artigo 11 do projeto, será concedida “à FIFA e às pessoas por ela indicadas a autorização para, com exclusividade, divulgar suas marcas, distribuir, vender, dar publicidade ou realizar propaganda de produtos e serviços, bem como outras atividades promocionais ou de comércio de rua”, tanto em locais oficiais

17 Na Câmara dos Deputados como PL 2.330/2011 e no Senado Federal como PLC 10/2012, a Lei teve sua tramitação condicionada a uma série de barganhas e acordos políticos para garantir urgência (evitando o contexto conturbado de instalação de CPIs e CPMLs) e permanência dos conteúdos centrais.

18 Análise do advogado Dircêo Torrecilas Ramos em entrevista para o Jornal de Londrina: <http://www.jornaldelondrina.com.br/online/conteudo.phtml?tl=1&id=1239015&tit=Lei-Geral-da-Copa-vai-deixar-onus-para-Estado>

como nas imediações de estádios e suas vias de acesso. Essa disposição implica uma proibição de venda ou exposição de quaisquer mercadorias dentro desses perímetros, que não obtenham permissão expressa da entidade, impactando fortemente o comércio local e os trabalhadores ambulantes. Ademais, sugere a possibilidade de demarcação de territórios de interdição, com a instalação das chamadas Zonas de Exclusão, num raio máximo de 2 km ao redor dos chamados “Locais Oficiais de Competição”.

O projeto teve intenso debate entre os parlamentares, havendo a apresentação de emendas no sentido de suprimir esta restrição. Como resultado, no texto final garantiu-se a continuidade de funcionamento dos estabelecimentos regulares que já operavam dentro do perímetro das zonas de exclusão.

### ***Venda e Preço de Ingressos***

Ignorando os direitos do consumidor, a Lei Geral oferece à FIFA amplos poderes para determinar tanto o preço quanto as regras de compra e venda, alteração e cancelamento de ingressos. Tais critérios poderão ser estabelecidos unilateralmente e sem aviso prévio pela entidade, nos termos do artigo 27, incluindo-se a supressão do direito de arrependimento e a permissão da prática comercial abusiva da venda casada.

A intenção declarada da FIFA é suspender também parte do Estatuto do Torcedor, do Estatuto do Idoso e do Código de Defesa do Consumidor, para anular o direito de meia-entrada para estudantes e idosos. Os brasileiros, ao que tudo indica, não estão convidados para a festa em sua própria casa. Esse ponto sofreu uma resistência dentro do próprio governo e a meia-entrada para idosos, estudantes e participantes de programas federais de transferência de renda restou assegurada, mas com séria limitação, uma vez que o art. 26, §5º, prevê que o desconto de 50% nos ingressos valerá apenas dentro da “categoria 4”, porcentagem criada para preços supostamente populares, ainda que o valor exato esteja a cargo exclusivamente da FIFA, conforme o art. 25. Tais violações aos direitos do consumidor consolidados na legislação brasileira (Estatuto do Idoso, Código de Defesa do Consumidor, entre outros diplomas) ensejaram duras críticas da sociedade civil.<sup>19</sup>

### ***Tipos Penais, Sanções Cíveis e Juízos Especiais***

Especialmente alarmante, na Lei Geral da Copa, é a confecção de diversos tipos penais que serão mais bem tratados na parte seguinte deste artigo. Além de serem acompanhados por penas de detenção e multa, um conjunto de sanções cíveis relacionadas à venda de produtos, uso de ingressos e atividades de publicidade. Medidas como essas desconsideram todas as críticas à tendência de hiperpenalização já acentuada na política criminal brasileira e à punição seletiva do sistema penal. Os pobres continuam sendo, afinal, seus “clientes preferenciais”.

Fechando o circuito de criminalização da espontaneidade, o artigo 37, timidamente inserido nas disposições finais da versão original do Projeto permitia criar juizados especiais, varas, turmas e câmaras especializadas para causas relativas aos eventos. A disposição, nesse caso, é flagrantemente inconstitucional e pretende instituir uma justiça paralela dentro do sistema vigente, na esteira do modelo sul-africano, que inovou com a criação de 56 Tribunais Especiais da Copa. A forte pressão popular contrária e a controvérsia gerada sobre o tema no próprio Parlamento Nacional resultaram na supressão desse dispositivo. Contudo, assim como tem ocorrido com outras temáticas polêmicas, a atual estratégia do governo federal e sua base aliada no Legislativo é a pulverização em Projetos de Lei esparsos.

Resultado disso foi à reposição da proposta de “juízos especiais” no Projeto de Lei do Senado nº 728 de 2011. Em desacordo com todas as garantias constitucionais do devido processo legal, do acesso à justiça e da ampla defesa, o PL prevê ainda todo um rito extraordinário para o

19 O Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC – lançou, com esta temática, a campanha *FIFA Abaixa a Bola!*, que ganhou adesão também dos Comitês Populares da Copa: <http://www.idec.org.br/mobilize-se/campanhas/fifa-abaixa-a-bola>

processamento desses crimes, estranhamente estabelecendo sua competência junto à Justiça Federal (art.13, inclusive com instauração de um “incidente de celeridade processual” (art. 15), urgência que permitiria, na prática, a realização de atos oficiais em sábados, domingos e feriados, com indicação de servidores *ad hoc* para sua execução e cuja comunicação poderia se dar de forma ampla “por mensagem eletrônica, fax ou telefonia”. Também penalidades e medidas cautelares como proibição de ingresso em estádios por 120 (cento e vinte) dias, determinadas também pela autoridade administrativa, ou seja, extrajudicialmente.

A legislação aplicada pelos tribunais sul-africanos também se mostrou absolutamente desproporcional: condenações de quinze anos por furto de uma câmera fotográfica e distinções entre turistas brancos e negros fizeram parte da lista de absurdos da edição de 2010. No Brasil, ministros do STF, como Marco Aurélio Mello, já se manifestaram desfavoráveis à proposta. Resta saber se, também nessa matéria, seguiremos ou não o rastro de repressão da Jabulani.

### ***Vistos de Entrada e Permissões de Trabalho***

A ideologia da soberania, que em alguns momentos tanto atormenta o Estado brasileiro, não parece causar celeuma diante de pressões externas. Para a Copa do Mundo de 2014, a combinação é no mínimo inusitada: proibições de acesso para cidadãos brasileiros e liberação sumária do ingresso para membros, funcionários, parceiros, convidados, delegados ou clientes da FIFA. Segundo consta na Lei Geral, seria suficiente sua credencial para afastar qualquer discricionariedade na concessão de vistos de entrada em território nacional, assemelhando o país a uma gigantesca arquibancada.

### ***Responsabilidade da União***

Por fim, como todo empreendimento necessita de garantias, a FIFA soube escolher bem as suas: ninguém menos que a própria União deve assumir a responsabilidade por danos e prejuízos causados à entidade. Pela forma como se encontra redigido o artigo 23 do projeto de lei, não se trata apenas de responsabilidade civil pessoal. Ao contrário, a União responderá amplamente por “todo e qualquer dano resultante ou que tenha surgido em função de qualquer incidente ou acidente de segurança relacionado aos eventos”. Nada poderia ser mais genérico e, em última instância, quase toda eventualidade se enquadraria nessa formulação, aumentando substancialmente a conta da Copa do Mundo em reparações e indenizações com verbas públicas. A situação é kafkiana. O Estado brasileiro tornou-se de repente, não mais que de repente, o fiador da FIFA em seus negócios particulares.

## **3. A Tutela Penal dos Interesses Particulares**

A segurança pública é também uma das áreas destacadas nesse processo de transformação. Segundo autoridades envolvidas na organização do evento, nela veremos uma dos principais legados deixados pela Copa do Mundo de 2014.<sup>20</sup> Nesse sentido, tivemos a criação de uma Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos no Ministério da Justiça responsável pela coordenação da atuação das diversas esferas federativas no plano da segurança.

Há uma série de novas leis (aprovadas ou ainda em trâmite) que servirão como base para a operacionalização das forças de segurança durante os megaeventos. O maior exemplo é a Lei Geral da Copa que, dentre diversos temas, trata da criação de novos tipos penais exclusivamente para a tutela, ou suposta tutela, de determinados bens jurídicos que estariam sob maior risco durante o evento.

20 Vide ‘Representantes de Estados destacam legado da Copa para segurança pública’. - Portal de Notícias do Senado. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/noticias/representantes-de-estados-destacam-legado-da-copa-para-a-seguranca-publica.aspx>>. Acesso em 20.fev.2012

Seja com a justificativa de acelerar as obras de construção de vias urbanas, estacionamentos, estádios e outras facilidades esportivas, ou com o pretexto de atrair e fomentar os investimentos da iniciativa privada, ou ainda sob a alegação de que é necessário criar novos tipos penais para “garantir a segurança durante os jogos” várias normas jurídicas vêm sendo criadas e outras tantas serão “flexibilizadas” formal ou informalmente pelos gestores públicos.

### **3.1. Constitucionalidade e Função Simbólica nos Delitos Previstos no PL n° 2.330/11**

Para que se possa realizar uma análise adequada dos tipos penais propostos, primeiro se deve identificar sua natureza. No texto final Projeto de Lei nº 2.330 de 2011 aprovado pela Câmara no final de março de 2012<sup>21</sup> temos três “novas” figuras penais: utilização indevida de símbolos oficiais (artigos 30 e 31), marketing de emboscada por associação (artigo 32) e marketing de emboscada por intrusão (artigo 33).

Todos esses são tipos dolosos que vão do crime material (utilização indevida de símbolos oficiais do art. 16), crimes formais (os dois tipos relacionadas ao marketing por emboscada<sup>22</sup>) e um tipo que mistura crimes materiais, formais e de mera conduta (utilização indevida de símbolos oficiais do art. 17).

Começando pelo primeiro dos tipos apresentados, é curioso notar que o parecer do relator acerca da constitucionalidade e necessidade do tipo destaca que o art. 16 “é semelhante ao crime contra registro de marca previsto no inciso I do art. 189 da LPI” e que o tipo previsto no art. 17 “se assemelha ao tipificado no art. 190 da LPI”.

Uma leitura atenta dos dispositivos destacados pelo próprio relator demonstra que os “novos” delitos são praticamente uma cópia *ipsis litteris* dos crimes previsto na Lei de Propriedade Intelectual. Qual o sentido de se (re)criar os mesmos tipos penais com a única diferença de que precisam que se refiram aos produtos e marcas referentes à Copa do Mundo?

A crítica ao tipo penal não diz respeito à sua constitucionalidade *per se* - afinal o mesmo já se encontra positivado e amplamente aceito na tutela da propriedade intelectual e não é objeto do presente trabalho, mesmo que seja factível, discutir a constitucionalidade daqueles -, mas a seu caráter puramente simbólico.

Hassemer afirma que as proibições estatais não tem a função única de “reprimir e minimizar as condutas proibidas. Vistas com mais profundidade, elas encobrem culturas e morais que simbolizam estilos de vida específicos, os quais, por via das proibições penais, acabam conquistando um espaço social mais amplo”. (HASSEMER, 2008, p. 211)

A lei penal atua como forma de se manter e promover a confiança e a lealdade à norma, sendo a prevenção geral positiva a própria crença no poder simbólico. O resultado é um direito penal orientado às consequências e preocupado com suas funções - ao invés de seus objetivos.

No caso do tipo de utilização indevida de símbolos oficiais é fácil reconhecer a quem o tipo penal se direciona. A mensagem que o legislador quer passar não é para o cidadão brasileiro, mas para as instâncias internacionais que promovem os megaeventos. O objetivo da inclusão de um tipo penal já existente no nosso ordenamento jurídico é apenas a manifestação mais gritante da razão de fundo que atravessa boa parte da legislação criada em razão dos megaeventos: (a) por um lado atender às exigências e expectativas das organizações corporativas capitaneadas pela FIFA e pelo COI; (b) utilizar o pretexto dos megaeventos para criar medidas punitivas rigorosas e flexibilizações de direitos fundamentais.

21 Disponível para consulta em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=520245>>

22 Cabe notar que a parte do tipo previsto no art. 18 que expressa “induzindo terceiros a acreditar que tais marcas, produtos ou serviços são aprovados, autorizados ou endossados pela FIFA” o leva em direção a um tipo de resultado. Porém, como a indução necessária à consumação não está no ato de comprar, mas na crença do indivíduo, praticamente o tipo há de ser manejado como crime formal.

A ideia que vem sendo reproduzida é de que o marketing por emboscada não é previsto pela legislação brasileira e que, para uma adequada proteção da propriedade intelectual durante a Copa do Mundo, seria necessária a criação desses novos tipos penais. O marketing por emboscada está definido pelo Comitê Olímpico Internacional como: *“any attempt by non-Olympic sponsors to create a false or unauthorized association with the Olympic Movement and the Olympic Games.”* (COI, 2008. p. 39)

Apesar de não haver legislação específica sobre a matéria encontramos um tratamento da matéria na Lei de Propriedade Intelectual. Seu art. 189, inciso I, ao criminalizar a imitação de marca que possa criar confusão ao destinatário (conforme repete o art. 16 da Lei Geral da Copa) já cobriria qualquer tentativa de enganar o consumidor que se valha dos símbolos registrados em nome da FIFA. Se não fosse suficiente, o art. 195, inciso IV, da mesma Lei de Propriedade Intelectual prevê que comete crime de concorrência desleal quem *“usa expressão ou sinal de propaganda alheios, ou os imita, de modo a criar confusão entre os produtos ou estabelecimentos”*.

Portanto, o marketing de emboscada por associação já encontra-se tipificado na nossa legislação (inclusive de forma mais ampla). A função da previsão desse tipo penal é a mesma da relativa ao tipo de utilização indevida de símbolos oficiais: reforço simbólico da confiança no investidor e autoridade internacionais no compromisso do Brasil com a garantia do direito de propriedade intelectual durante a realização dos megaeventos.

O único tipo penal efetivamente novo na Lei da Copa é o de *marketing de emboscada por intrusão*, porém não se trata propriamente de marketing de emboscada. Ao menos segundo a definição do Comitê Olímpico Internacional apresentada acima o marketing de emboscada só ocorre com a associação indevida com a marca ou evento. Não com a mera presença no local do evento.

Destaca-se que o art. 11, cria a obrigação da União de garantir que nenhum outro tipo de atividade comercial, que não o autorizado pela FIFA, fosse desempenhado nos locais oficiais de competição. Em seu parecer, o relator entendeu ser esta uma ofensa à livre iniciativa, prevista no art. 170 da Constituição Federal, no que criou uma ressalva no caso de estabelecimentos comerciais regularmente em funcionamento nos locais, para os quais a restrição não valeria.

Porém, o mesmo raciocínio não foi aplicado ao delito de marketing de emboscada por intrusão, que continuou com sua redação original. Com isso, aquele que possui um comércio inserido dentro de uma área que virá a ser considerada local oficial de competição não está civil ou administrativamente impedido de continuar exercendo sua atividade, porém incorrerá no delito previsto no art. 19 da Lei Geral da Copa - ou art. 34 no seu substitutivo. A irracionalidade é gritante.

Ressalta-se que se esse comércio não autorizado pela FIFA for de produtos falsificados ou adulterados, o agente já está incurso nos crimes previsto na Lei de Propriedade Intelectual e indevidamente repetidos na Lei Geral da Copa. Supondo que se estendesse a ressalva do art. 11 do projeto ao crime de marketing de emboscada por intrusão, o único objeto seria aquele que vende produto lícito, entretanto sem a autorização administrativa adequada para tal. Por exemplo, um ambulante que comercialize bebidas.

Nesse limitado caso, a noção de bem jurídico e limitação constitucional dos mandados de criminalização indicam a inadequação do tipo. A Constituição é um limite negativo à atuação do direito penal (impedindo a criminalização de condutas permitidas ou fomentadas pelo texto constitucional), mas também positivo: *“para a máxima intervenção estatal ser admissível, não basta que a lei penal não entre em conflito com a Constituição, devendo, necessariamente, recair sobre condutas que firam os valores de relevância constitucional.”* (PASCHOAL, 2003, p. 59)

De acordo com Hassemer, *“la utilización del concepto de bien jurídico debería acercarlo a la doctrina de los derechos fundamentales si se presta atención a la función clásica de los derechos fundamentales como derechos de defensa.”* (HASSEMER, 2007, p. 98) Pensamento semelhante encontramos na doutrina nacional de Juarez Tavares: *“Se não se puderem reduzir os dados dessa*

atividade controlada a situações concretas de perigo ou dano à vida, à saúde ou ao patrimônio de pessoas, não se estará diante de um bem jurídico, mas sim de uma verdadeira e simples função.” (TAVARES, 2002, p. 217)

No presente caso, a criminalização do comércio irregular de bem lícito não passa por nenhum desses testes de compatibilidade constitucional. O valor de relevância constitucional em tela seria apenas a livre iniciativa, que seria exatamente o valor vulnerado através da imposição do tipo penal. Não há nenhum direito fundamental sendo tutelado, apenas a manutenção de um monopólio de exploração comercial sobre determinada área. Muito menos há um interesse individual sofrendo lesão. Pelo contrário o único interesse individual é o de subsistência por parte daquele que pratica o comércio irregular - do outro lado temos apenas o interesse corporativo da FIFA e seus patrocinadores.

### **3.2. Os Tipos Penais do Projeto de Lei do Senado nº 728/11 – o “AI-5 da COPA”**

O projeto de lei do Senado<sup>23</sup> – que por seu caráter retrógrado e repressivo tem sido cunhado de “AI-5 da Copa” - propõe a tipificação dos seguintes crimes: terrorismo, ataque a delegação, violação de sistema de informática, falsificação de ingresso, revenda ilegal de ingresso, falsificação de credencial, *dopping* nocivo e venda fraudulenta de serviço turístico., *dopping* nocivo e venda fraudulenta de serviço turístico.

Além dos tipos penais, o art. 13 do projeto determina que todos esses delitos são de competência da Justiça Federal, pois seriam praticados contra interesse desta, e o artigo seguinte prevê a possibilidade de se criarem varas judiciais especializadas para o julgamento desses crimes e daqueles previstos no: art. 41-B a 41-G do Estatuto do Torcedor (se a conduta praticada tiver relação com o megaevento); e art. 20, *caput*, §1º e §2º da Lei 7.716 de 1989 e art. 140, §3º do Código Penal (se praticados no estádio ou suas redondezas). Também cria a possibilidade de instaurar-se um incidente de celeridade processual (art. 15) que permitiria a prática de atos processuais fora de dias e horário de expediente forense (inclusive incluindo dias como domingos e feriados no cômputo dos prazos processuais) e o uso de mensagens eletrônicas para a comunicação de atos processuais. Em virtude do presente trabalho não ocupar-se de matéria processual, focar-se-á apenas nos aspectos de natureza substantiva relativa aos tipos penais elencados. Além dos tipos penais, o art. 13 do projeto determina que todos esses delitos são de competência da Justiça Federal, pois seriam praticados contra interesse desta, e o artigo seguinte prevê a possibilidade de se criarem varas judiciais especializadas para o julgamento desses crimes e daqueles previstos no: art. 41-B a 41-G do Estatuto do Torcedor (se a conduta praticada tiver relação com o megaevento); e art. 20, *caput*, §1º e §2º da Lei 7.716 de 1989 e art. 140, §3º do Código Penal (se praticados no estádio ou suas redondezas). Também cria a possibilidade de instaurar-se um incidente de celeridade processual (art. 15) que permitiria a prática de atos processuais fora de dias e horário de expediente forense (inclusive incluindo dias como domingos e feriados no cômputo dos prazos processuais) e o uso de mensagens eletrônicas para a comunicação de atos processuais. Em virtude do presente trabalho não ocupar-se de matéria processual, focar-se-á apenas nos aspectos de natureza substantiva relativa aos tipos penais elencados.

Começando pelos tipos de falsidade, temos a falsificação de credencial e falsificação de ingresso. Ambos são documentos particulares e, portanto, sua falsificação já se encontra criminalizada pelo art. 298 do Código Penal. A diferença está no aumento da pena máxima de cinco para seis anos, pois o uso de documentos falsos (previsto nos parágrafos únicos dos tipos trazidos pelo projeto) também já foi criminalizado pelo art. 304 do Código Penal. O mesmo se dá quanto ao delito de revenda ilegal de ingressos, já tipificado nos arts. 41-F e 41-G do Estatuto do Torcedor.

A mera repetição de tipos penais existentes na legislação criada em virtude dos megaeventos foi

---

23 Disponível para consulta em <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=103652](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=103652)>

criticada em parte anterior do presente trabalho, no que se remete o leitor à mesma. Cabe apenas lembrar que se trata de uso puramente simbólico da lei penal e, portanto, inconstitucional.

A respeito da venda fraudulenta de serviço turístico, as fraudes contra o consumidor possuem um extenso tratamento no Código de Defesa do Consumidor. A diferença principal está no fato de que o projeto de lei não prevê nenhuma modalidade culposa, como o faz o diploma consumerista, e no *quantum* da pena. Enquanto que na legislação existente mencionada os crimes são apenas com até dois anos de detenção e/ou multa, no projeto de lei a pena cominada é de dois a seis anos e multa.

Segundo Ávila, o princípio da “proporcionalidade exige que o Poder Legislativo e o Poder Executivo escolham, para a realização de seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais.” (ÁVILA, 2005, p. 109-110) A questão do *quantum* da pena se refere ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, que “exige a comparação entre a importância da realização do fim e a intensidade da restrição aos direitos fundamentais” (*Ibidem*, p. 124), perguntando se o ônus imposto aos esses justifica a vantagem a ser obtida com tal prática.

Na esfera penal, “o incremento cada vez mais frequente de normas penais incriminadoras na legislação extravagante acarreta um processo progressivo de violação ao princípio da proporcionalidade em face de uma absoluta falta de critério na distribuição das penas” (MELLO, 2007, p. 217). Ainda Mello, “[n]a mesma linha de raciocínio, não se pode entender que situações típicas aparentemente idênticas tenham tratamento jurídico-penal absolutamente distinto no que tange à resposta penal” (*Ibidem*, p. 218).

O único elemento que diferencia o tipo penal previsto no art. 11 do Projeto de Lei do Senado nº 728 de 2011 e os crimes previstos no Código de Defesa do Consumidor é o fato da conduta se dar dentro da realização da Copa do Mundo. A conduta é materialmente a mesma. A violação ao princípio da proporcionalidade por parte da proposta e sua consequente inconstitucionalidade são evidentes, já que o mero fato da fraude se dar durante o megaevento não parece representar justificativa razoável para um incremento de pena de tal monta.

O exato mesmo raciocínio vale para o crime de ataque à delegação (art. 5º do Projeto de Lei do Senado nº 728 de 2011) em comparação com a lesão corporal do art. 129 do Código Penal, que apresenta uma discrepância de três meses a um ano de detenção para dois a cinco anos de reclusão.

O delito de *dopping nocivo*, previsto no art. 10 do projeto em tela, é uma forma de lesão corporal transformada em crime formal. Primeiramente, caso a substância proibida pela organização do evento seja droga ilícita, ministrá-la é parte integrante do tipo previsto pelo art. 33 da Lei de Drogas. Nesse caso, a tipificação do projeto de lei do Senado seria norma especial e, por conseguinte, seria aplicada em detrimento da norma geral da Lei 11.343. O resultado seria um tratamento mais benéfico, já que a pena, que é de cinco a quinze anos na Lei de Drogas, é de dois a seis anos no projeto.

No caso de substância lícita, porém vedada pela organização do evento, a mesma crítica que se faz à regulamentação dos delitos de tráfico quando ao caráter em branco da norma penal aqui se aplica. O texto do projeto não elenca quais seriam as substâncias lícitas proibidas, deixando a critério da organização do evento o estabelecimento deste rol.

Apesar da figura da norma penal em branco heterogênea – aquela complementada por norma de hierarquia distinta – ser aceita pela jurisprudência brasileira, deve-se indicar que nos casos tratados pelas Cortes Superiores a norma complementar era emitida por autoridade estatal. O caso mais conhecido é o da Lei de Drogas, complementada pelas Portarias da ANVISA. Entretanto, no caso do Projeto de Lei do Senado nº 728 de 2011, a complementação à norma penal em branco de *dopping nocivo* seria feita por entidade privada: a organização do megaevento.

O art. 22, I, da Constituição Federal determina que compete privativamente à União legislar sobre matéria penal. Em termos mais amplos, a ideia de uma lei penal está vinculada à noção de controle social através de mecanismos estatais. A justiça pública é criada como forma do Estado

retirar o conflito da esfera privada, passando a racionalizar e determinar suas formas de solução e seus momentos de ocorrência.

O que faz o art. 10 do projeto em tela é subverter à lógica do sistema penal, transferindo para a iniciativa privada a competência para determinar o que é crime e o que não o é. Apesar das dificuldades de se identificar uma violação direta a um princípio constitucional e as costumeiras críticas de excessiva fluidez e vagueza deste tipo de argumentação, neste caso não seria possível negar uma violação ao princípio do Estado Democrático de Direito, por mais vago que este possa parecer.

Isto não significa que condutas cobertas pelo tipo proposto não possam ser objeto de outros tipos penais. A lesão corporal do art. 129 e a exposição da saúde a perigo do art. 132, ambos do Código Penal, são dispositivos legais que cobrem situações muito próximas àquela expressa no crime de *dopping* nocivo e sem o vício irreparável de fazer com que o Estado abra mão do seu monopólio sobre o sistema penal.

Quanto ao delito previsto pelo art. 6º do projeto de lei do Senado, violação de sistema de informática, o primeiro passo está em identificar que se trata, na verdade, de três crimes distintos aglomerados em um mesmo tipo penal: violar página de internet, sistema de informática ou banco de dados utilizado pela organização do evento; bloquear ou dificultar o acesso aos mesmos; e inserção de dados falsos naqueles.

A redação do dispositivo é problemática. O parágrafo único aumenta a pena no caso de inserção de dados falsos, porém está conduta não é materialmente uma continuidade ou agravamento da violação ou bloqueio, mas um momento distinto. Apesar de a inserção pressupor uma violação, no que se poderia cogitar em uma causa de aumento, não há relação entre a primeira e um bloqueio do acesso.

A noção de “dificultar o acesso” é extremamente vaga. Por exemplo, bastaria que alguém inserisse uma janela de *pop-up* antes da entrada na página eletrônica principal do evento para que, em tese, seja possível impor a sanção prevista no art. 6º do projeto de lei. O mesmo para um ataque de *denial of service* que apenas deixe a página mais lenta.

Quanto à ideia de violação prevista no dispositivo, de acordo com a redação temos um crime de mera conduta. Não importa a finalidade do agente ou mesmo se este não produziu nenhum dano ao sistema de informática. Inclusive a danificação do sistema nem mesmo aparece em nenhum lugar do tipo – como, por exemplo, possível agravante.

Caso o leitor ou leitora não esteja familiarizado(a) com os termos, é importante recordar que os membros da magistratura não necessariamente são dotados deste mesmo conhecimento específico. Colocar em suas mãos a determinação do que é dificultar ou não o acesso à página parece uma solução complicada, sobretudo quando o dispositivo proposto não exige nenhum tipo de finalidade específica para habilitar a criminalização.

Outrossim, todas essas modalidades de delitos vêm sendo atualmente discutidas no Projeto de Lei nº 84 de 1999, também conhecido como Lei Azeredo. No texto do substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara nº 89 (PL nº 84 de 1999): a violação de sistema informacional é prevista no crime de acesso não autorizado à rede de computadores, dispositivo de comunicação ou sistema informatizado; o ato de bloquear ou dificultar o acesso, no crime de inserção ou difusão de código malicioso seguido de dano; e, por último, a inserção de dados falsos, na falsificação de dado eletrônico ou documento particular.

O atropelo da discussão há muito iniciada a respeito dos delitos informacionais e em estágio avançado de discussão através da criação de uma legislação penal excepcional para temporariamente tratar da matéria apenas no que diz respeito aos megaeventos não é adequado. Fosse este o caso, aprovado o projeto de lei, durante a realização da Copa do Mundo, violar sistemas informacionais da FIFA constituiria crime punível com pena de prisão, enquanto que violar qualquer outra página ou sistema de informática permaneceria, em tese, fora do escopo da tutela penal.

Por último, o art. 4º do projeto traz o crime de terrorismo. A impropriedade de se tratar de um tema desta estatura através de uma lei penal temporária é gritante. Da mesma forma que a respeito dos crimes informacionais, há uma ampla discussão sobre o tema. Em 2007, o Ministério da Justiça já havia organizado em seminário sobre o tema e foram propostos três Projetos de Lei no Senado apenas em 2011 para tipificar o delito de terrorismo.

Atentando-se para os projetos mencionados, o artigo previsto pela lei penal temporária é uma cópia quase idêntica do dispositivo previsto no Projeto de Lei do Senado nº 707 de 2011, de autoria do Sem. Aloysio Nunes Ferreira. A diferença está que, ao invés de agravar a pena no caso de cometimento contra o Presidente, Chefe de Estado, agentes diplomáticos e afins, a agrava se cometido contra integrante de delegação, árbitro, voluntário ou autoridade pública ou esportiva. A equiparação entre delegação esportiva e o Chefe de Estado de uma nação estrangeira não parece adequada.

Destaca-se que o dispositivo proposto não é um crime de perigo abstrato, como costuma se criticar os dispositivos relativos à criminalização do terrorismo. O art. 4º do Projeto de Lei do Senado nº 728, copiando o Projeto de Lei do Senado nº 707, exige a ofensa à integridade física ou privação de liberdade de pessoa como meio para se provocar terror generalizado.

A conduta que não se vale destes meios - por exemplo, provocando um perigo concreto à integridade física, porém sem lesioná-la, ou provocando o terror generalizado através de uma interferência nos canais de comunicação - não incorre na prática de terrorismo. O mesmo se da conduta não resultasse o chamado “terror ou pânico generalizado”.

O parágrafo terceiro tenta criar uma modalidade de terrorismo na qual o terror seria instaurado através de dano a coisa, porém confunde objeto do delito com meio de execução ao afirmar “[s] e o crime for praticado contra coisa”. O delito do *caput* não é praticado contra a pessoa privada de liberdade ou lesionada – este é o meio de execução -, mas sim contra a coletividade que seria aterrorizada ou entraria em pânico em função da utilização daquele meio.

Segundo Baratta,

*La pena es aplicable sólo en los casos de realización de tipos de conducta expresamente previstos por la ley con indicación de sus elementos descriptivos y normativos. (...) Esto impone una técnica legislativa que permita la mayor objetividad en el proceso de concretización judicial de las figuras delictivas, y la limitación de las cláusulas generales y de los elementos típicos normativos por medio de reenvíos a valoraciones sociales y normas cuya existencia y cuyo contenido sean empíricamente comprobables. (BARATTA, 2004, p. 306)*

O resultado exigido pelo tipo é o de “[p]rovoacar ou infundir terror ou pânico generalizado”, o que tornaria o delito, em tese, um crime de resultado, porém a abertura interpretativa presente em um conceito tão aberto como previsto como resultado no delito não encontra-se de acordo com o princípio da taxatividade penal.

Como aferir o terror generalizado? A partir de que número de pessoas se poderia falar que o terror passou de localizado para generalizado? O critério seria o número de pessoas afetadas ou mesmo um número menor de pessoas poderia ser suficiente para caracterizar o crime em tela, caso o grau de comoção social fosse maior? Haveria uma diferença entre medo, terror e pânico? A infusão de medo, por si só, constituiria parte do tipo?

O espaço de discricionariedade conferido ao julgador é demasiado amplo, impedindo um mínimo de previsibilidade, conforme exige a norma penal. A norma penal proposta, ao menos na forma de redação adotada, não passa o teste de compatibilidade com os princípios penais fundamentais.

## 4. Considerações Finais

A conquista do direito de sediar os dois megaeventos esportivos mais poderosos da contemporaneidade, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, confere ao Brasil e, mais especificamente, à cidade do Rio de Janeiro uma posição central no circuito mundial de produção do espetáculo esportivo. Nesse contexto, concretiza-se um projeto hegemônico que, construído dentro dos moldes neoliberais durante quase duas décadas (Oliveira, 2010), finalmente se mostra capaz de promover uma intensa mobilização de capitais econômicos, políticos e simbólicos por todo o país.

A imposição de regras excepcionais para a realização de megaeventos esportivos não pode ser entendida como exclusividade da experiência brasileira. Justificada em exigências impostas pelo COI ou pela FIFA, a produção de regras de conteúdo similar tem sido constante em países que sediam eventos por eles promovidos.

O argumento apresentado neste trabalho, na busca de contribuir ao debate, é que, se a produção dos megaeventos esportivos cria o ambiente propício para a condição de exceção, isso não ocorre exclusivamente devido à urgência produzida pelo seu rígido cronograma, como tem sido recorrentemente alegado. A hipótese aqui apresentada é que tal condição só se viabiliza graças à crescente autonomia econômica, política e jurídica gradualmente conquistada pelo campo de produção do espetáculo esportivo, em uma delicada costura que atravessa mais de um século e assume como principais protagonistas a FIFA, o COI e os interesses por eles representados.

O protagonismo destas entidades, porém, assim como a prevalência dos interesses das empreiteiras, não é algo que se dê à revelia da atuação e posição do Governo. Se este tipo de alteração legislativa é possível, é apenas devido à intervenção positiva dos diversos atores dos governos federal, estaduais e municipais no sentido de possibilitar a implementação deste regime de exceção. Recente escândalo político envolvendo o atual governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, e a construtora Delta é um dos exemplos da relação promíscua entre setor público e privado com fins de potencializar os interesses privados destes agentes econômicos em detrimento da promoção do bem público. A mesma lógica se reproduz em relação às alterações legislativas, nas quais é apenas através da articulação política capitaneada por parte do governo que foi possível o avanço na tramitação dos projetos de lei aqui criticados.<sup>24</sup>

Um exemplo que pode ser extraído das legislações propostas e promulgadas está na manutenção da marca valorizada (seja a Olímpica ou a da FIFA), e conseqüentemente o faturamento das instituições proprietária. Para este fim é necessária uma articulação entre a venda da exclusividade de direitos de transmissão, a venda de “parcerias” exclusivas por categoria de produto e as cidades em disputa para sediar os eventos.

Quanto mais valorizada a marca, maior a disputa entre cidades por se associar a ela e se manter no centro da mídia mundial. Conseqüentemente, maior será também o poder de barganha e a capacidade de exigência da instituição respectiva em relação a estas cidades e mais espetacular se tornará a produção evento (ainda que a custos, econômicos, sociais e políticos muito altos). Quanto mais espetacular a produção do evento, mais eficiente no atendimento às expectativas dos “parceiros”, maior a disputa pela exclusividade da transmissão, maior o número de espectadores atingidos, o que retroalimenta a valorização da marca e assim sucessivamente. Caso uma dessas rodas emperre, as outras também tendem a emperrar e a engrenagem se vê ameaçada de entrar em colapso.

Não podemos esquecer, entretanto, que, dentro da escala do país e da cidade, outras engrenagens se movimentam na articulação de outros interesses. As exigências impostas pelas instituições internacionais, especialmente aquelas em relação aos prazos e grandiosidade das instalações e obras de infraestruturas, se encaixam aí perfeitamente na legitimação de outras leis

24 Neste sentido, no caso da Lei Geral da Copa, vide ‘Deputados defendem Lei Geral da Copa no Senado’, disponível em <<http://agecopa2014.com.br/copa-2014/deputados-defendem-lei-geral-da-copa-no-senado>>

de exceção que se destinam especialmente para viabilizar os grupos de interesses que atuam localmente e, desse modo, manter em movimento a roda das cidades em disputa.

A análise produzida pelos movimentos sociais e especialistas em relação ao tema evidencia justamente essa problemática. Trata-se da tríplice dimensão crítica dessas mudanças que envolve sua motivação, *modus operandi* e finalidade. Em primeiro lugar, elas seriam ilegítimas, porque, baseadas meramente em contratos estabelecidos entre o Brasil e uma entidade privada, têm pouco ou nada a ver com o atendimento do interesse público. O Caderno de Garantias Governamentais, que tem servido como sua principal justificativa, foi entregue em 2007 à FIFA, sem qualquer respaldo, discussão ou conhecimento da população e demonstra a completa descon sideração de regras básicas do Estado de Direito, tais como a separação dos poderes e o pacto federativo<sup>25</sup>. Apenas recentemente esses documentos vieram a público, de maneira extraoficial, causando ampla repercussão negativa, pelo teor das cláusulas subscritas pelo governo brasileiro<sup>26</sup>.

Além disso, esses compromissos seriam inválidos, uma vez que nem mesmo os membros do Poder Legislativo foram ouvidos, servindo agora de meros avalistas para um cheque em branco assinado há anos, sem considerar suas consequências. Nossa Constituição Federal estabelece claramente, em seu art. 49, I, a competência exclusiva do Congresso Nacional para “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Como se não bastasse, a Lei Geral da Copa, bem como os demais Projetos de Lei e leis aprovadas, seria também inconstitucional, na medida em que pretendem restringir, extinguir ou flexibilizar direitos garantidos pela Carta Magna e regulamentados infraconstitucionalmente. Essa tentativa afronta não apenas a soberania nacional, mas também viola a vedação de retrocesso social, princípio que impediria a descaracterização dos avanços históricos em matéria de direitos fundamentais.

Ao longo deste texto, apresentamos diversos destes exemplos. O Regime Diferenciado de Contratação que desvirtua a lógica da transparência da licitação e sua abertura para os mais diversos proponentes, anteriormente exigidas pela regulamentação anterior. A utilização de novas figuras de reforma urbana, como a operação consorciada urbana do Projeto Porto Maravilha, que entrega à iniciativa privada o controle sobre uma parte considerável do território da cidade sem a devida consideração pelos direitos dos ocupantes anteriores daquele espaço. A extensão da proteção das marcas dos megaeventos até limites absurdos, como a possibilidade de se privatizar termos tão genéricos como ‘Copa 2014’ e de se criminalizar qualquer uso não autorizado pelos detentores oficiais dos direitos sobre a marca. A criação de novos delitos violando toda uma série de princípios jurídico-penais que deveriam nortear a produção legislativa na área, como os delitos de *dopping* nocivo e a criminalização do marketing por associação.

Até que ponto uma parte do Governo e estes atores privados conseguirão impor sua agenda sobre os interesses mais gerais dos cidadãos depende principalmente de dois fatores principais: a capacidade política dos atores sociais da sociedade civil envolvidos nesta resistência e o grau de comprometimento interno da parte, neste ponto, dissidente do poder público com os interesses da maioria de seus habitantes e com setores capitalistas que agem localmente. Essa afirmativa nos leva a concluir que, só o intenso e permanente exercício do controle social, poderá amenizar

25 Em uma das peças assinada pelo então presidente, Luiz Inácio Lula da Silva e seu ministro do esporte, Orlando Silva Júnior, afirma-se: “O Governo Federal se compromete perante a FIFA a adotar todas as medidas e, caso seja necessário e de acordo com a Constituição, aprovar ou solicitar ao Congresso Nacional, às autoridades estaduais ou municipais que aprove todas as leis, decretos, portarias ou regulamentos nacionais, estaduais ou municipais que possam ser necessários para assegurar o cumprimento de todas as garantias governamentais emitidas pelos órgãos do governo brasileiro à FIFA, para, dentro do possível, permitir o sucesso das competições.” Os compromissos foram assinados também por 11 ministros de estado e pelo então Advogado-Geral da União.

26 Depois de inúmeras solicitações sem resposta do Executivo, inclusive requerimentos formais de parlamentares, os documentos encontram-se disponíveis em: <http://apublica.org/wp-content/uploads/2012/05/FIFA-1.Estado-Brasileiro-Garantias-Governamentais.pdf>

as consequências perversas de uma estratégia de desenvolvimento que carrega em si e como única possibilidade de garantia da própria existência o pressuposto primordial de preservação dos interesses do capital.

## BIBLIOGRAFIA

- AGAMBEN, Giorgio. Estado de Exceção. São Paulo: Boitempo, 2004.
- \_\_\_\_\_. Means without ends: notes on politics. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. State of exception. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 2005.
- ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BAIGÚN, David; ZAFFARONI, Eugenio R. (org.). Código penal y normas complementarias: análisis doctrinario y jurisprudencial. vol. 1. Buenos Aires: Hammurabi, 1997.
- BARATTA, Alessandro. Principios de derecho penal mínimo. In: \_\_\_\_\_. Criminología y sistema penal. Buenos Aires: Editorial B de F, 2004, p. 299-333.
- BENJAMIN, Walter. Discursos interrumpidos I. Buenos Aires: Taurus, 1989.
- COMITÉ OLYMPIQUE INTERNATIONAL – CIO. ANNUAIRE. Lausanne Comité Olympique International, 1908. Acesso 18 de junho de 2010.
- FEDERATION INTERNATIONALE DE FOOTBALL ASSOCIATION (FIFA). FIFA Statutes : August de 2011 Edition. Zurich : FIFA, 2008. Acesso em 23 de outubro de 2011.
- HASSEMER, Winfried. Direito penal: fundamentos, estrutura, política. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.
- \_\_\_\_\_. Puede haber delitos que no afecten a un bien jurídico penal? In: HEFENDEHL, Roland (ed.). La teoría del bien jurídico:¿fundamento de legitimación del derecho penal o juego de abalorios dogmático?. Madrid: Marcial Pons, 2007.
- INTERNACIONAL OLYMPIC COMITEE – IOC. Olympic Marketing Fact file: 2011 Edition. Lausanne: Internacional Olympic Comitee, 2011b.
- \_\_\_\_\_. Information for cities which desire to stage the Olympic Games. Lausanne Comité Olympique International, 1955.
- \_\_\_\_\_. Olympic Charter: in force as from 8 July 2011. Lausanne: International Olympic Comitee, 2011a.
- \_\_\_\_\_.IOC marketing media guide. IOC, 2008.
- LÖWY, Michael. Walter Benjamin: aviso de incêndio. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica da Argentina, 2002.
- LUNDGREN, Felipe Dannemann. Event marks: a necessary form of protection against ambush marketing? 2010. Tese (L.L.M. em Propriedade Intelectual) - *Munich Intellectual Property Law Center*, Munique, 2010.
- MELLO, Sebastián Borges de Albuquerque. O princípio da proporcionalidade no direito penal. In SCHMITT, Ricardo Augusto (org.). Princípios penais constitucionais. Salvador: Podivm, 2007.
- MONTAÑES, Teresa Rodríguez. Delitos de perigo, dolo e imprudencia. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 1999.
- OLIVEIRA, Nelma Gusmão de. *Força de Lei: Força-de-lei: rupturas e realinhamentos institucionais na busca do. “sonho olímpico” carioca*. In: Anais do XIV Encontro da Associação Brasileira de Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), Rio de Janeiro, 2011.
- OLIVEIRA, Nelma Gusmão de. La ville de Rio de Janeiro à la conquête du rêve olympique : une trajectoire trans-échelle. 2010. Trabalho apresentado no Seminário Internacional “Métropoles, Inégalités et Planification Démocratique (MIPD)”, Rio de Janeiro, 2010.
- PASCHOAL, Janaína Conceição. Constituição, criminalização e direito penal mínimo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PRADO, Luis Regis. Bem jurídico-penal e constituição. 2. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 1997.

RAIZMAN, Daniel Andrés. Direito penal 1: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2008.

SANTOS, Juarez Cirino dos. Direito penal: parte geral. Curitiba: ICPC; Lumen Juris, 2007.

TAVARES, Juarez. Teoria do injusto penal. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

VAINER, Carlos. *Cidade de Exceção*: reflexões a partir do Rio de Janeiro . In: Anais do XIV Encontro da Associação Brasileira de Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), Rio de Janeiro, 2011.

ZAFFARONI; Eugenio R. *et al.* Direito penal brasileiro. vol. 1. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

# **COPA 2014: RECURSOS PÚBLICOS, APROPRIAÇÃO PRIVADA.**

**Financiamento para Copa do Mundo de 2014**

**PACS - Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul**

## **Sumário:**

Apresentação

A Copa em Números

1.1 Quanto custa a Copa do Mundo do Brasil?

1.2 Quanto custará mesmo a Copa 2014?

1.3 Modalidades de Financiamento para a Copa de 2014

Estádios: reformas e construções

Aeroportos

Portos

Mobilidade Urbana

Infraestrutura e serviços para Turismo

Legados da Copa: discurso vs. Realidade

2.1 Novas dívidas financeiras

2.2 Nos Municípios e Estados

2.2 Militarização

Conclusões

## Apresentação

A Copa do Mundo de 2014 tem sido objeto de intensos debates no Brasil desde que o país foi escolhido, em outubro de 2007, para sediar novamente o mundial de futebol, seis décadas após ter organizado o torneio de 1950.

O tom e os temas específicos de cada debate variam de acordo com o público e seus pontos de vista: desde o botequim até as salas de universidades, passando por um amplo espectro - que inclui também gabinetes de autoridades públicas e escritórios de grandes empresas privadas -, todos parecem ter interesse em discutir algum tema relacionado à Copa de 2014.

Não é à toa. Afinal, trata-se de um evento de sucesso mundial indiscutível, além de algo que custará em torno de R\$ 33 bilhões de reais<sup>1</sup>, segundo anunciado pela presidenta Dilma Rousseff em 15 de março de 2012 - o equivalente a 18 bilhões de dólares estadunidenses. Esse valor já bastaria para chamar atenção até mesmo daqueles que não são amantes do futebol. Mas estimativas da Consultoria Legislativa do Senado Federal alertam que o custo total pode ser ainda mais alto, atingindo a cifra de R\$ 65 bilhões<sup>2</sup>.

Vale lembrar que a última Copa do Mundo, em 2010 na África do Sul, custou bem menos: U\$ 3,5 bilhões; e mesmo assim já foi considerada um (mau) exemplo de excessivos gastos públicos<sup>3</sup>.

A grande imprensa também participa ativamente de tais debates, veiculando informações e abrindo espaços para difusão de opiniões e argumentos, inclusive sobre polêmicas envolvendo membros do governo brasileiro e representantes da *Fédération Internationale de Football Association* – FIFA, a entidade privada suíça que administra o futebol profissional em escala mundial.

Tais polêmicas sobre temas específicos - envolvendo prazos, a venda de bebidas alcoólicas e meia entrada para estudantes e idosos – vêm roubando espaços crescentes na mídia nacional e internacional<sup>4</sup>, dando a impressão de que uma verdadeira disputa está sendo travada entre a FIFA, de um lado, e o Brasil, do outro. A recente troca de desaforos entre o ministro brasileiro dos esportes e o secretário-geral da entidade suíça parecem comprovar esta impressão<sup>5</sup>.

Por outro lado, encontram menos espaço aqueles que buscam questionar a falta de transparência e os supostos benefícios para a população, alertando que o “legado” da Copa não é igual para todos, pois já começamos com 170 mil remoções forçadas por todo o país, ao passo que contratos bilionários acertados entre FIFA, governos e, principalmente, grandes empresas privadas envolvendo a Copa do Mundo não param de onerar os cofres públicos.

Mas essas vozes dissidentes existem: desde jornalistas, até deputados federais, passando por uma ampla gama de movimentos sociais, sindicatos, universidades, ONGs, redes e, principalmente, Comitês Populares espalhados pelas 12 cidades-sede do mundial; que juntos formam a *Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa* – ANCOP, que tem alertado

---

1 <http://oglobo.globo.com/esportes/copa2014/mat/2011/03/16/dilma-diz-que-copa-2014-vai-gastar-33-bilhoes-924022924.asp>

2 A consultoria do Senado leva em consideração os R\$ 20 bilhões destinados à construção do trem-bala entre Rio de Janeiro e São Paulo, que foi originalmente anunciado pelo governo como obra de Infraestrutura relativa à Copa de 2014. Ver: <http://esportes.r7.com/futebol/noticias/-copa-de-2014-sera-a-mais-cara-da-historia-diz-consultor-do-senado-20110629.html>

3 Fonte: South African Public Service Commission. Ver: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8718696.stm>. O custo total Copa de 2010 na África do Sul também é objeto de controvérsias; números mais altos são frequentemente citados pela grande mídia. Algumas reportagens calcularam em R\$ 30 bilhões (U\$ 16,3 bi). Ver: <http://www.youtube.com/watch?NR=1&feature=endscreen&v=zbrf1cy4LHo>

4 Ver: Jornal Metro, 4/10/11.

5 Ver: <http://esportes.terra.com.br/futebol/copa/2014/noticias/0,,OI5698844-EI18776,00-Valcke+vira+ao+Brasil+pela+primeira+v+ez+apos+chute+no+traseiro.html>

e mobilizado a sociedade brasileira para que resista ao risco de ver sua Copa do Mundo transformada em oportunidade de enriquecer ainda mais aqueles que já são ricos à custa do sofrimento de quem já sofre em excesso.

Este estudo preliminar, que ora apresentamos, vem somar-se a este esforço. O texto é resultado parcial de um projeto apoiado pela **Fundação Henrich Böll – Brasil** que, em parceria com o **Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACS** e a **Justiça Global**, visa aprofundar o debate sobre os legados e ônus da Copa do Mundo no Brasil, a partir de duas linhas mestras: a *legislação de exceção* preparada para os mega-eventos esportivos, mas que não se encerra com o fim deles; e o *financiamento* à Copa, quase em sua totalidade público, que revela as prioridades e interesses econômicos por de trás dos jogos, a partir da transferência maciça de recursos do Tesouro e bancos públicos para grandes corporações privadas, em especial àquelas ligadas a megaprojetos. Essa segunda linha é o objeto do presente estudo.

Trabalhamos com a hipótese preliminar de que o maior legado deixado pela Copa será a geração de *novas dívidas financeiras* a serem pagas pelas gerações futuras de trabalhadores e trabalhadoras, além da *perda democrática* evidenciada, dentre outros fatores, pela prioridade orçamentária dada a gastos não previstos nos Planos Plurianuais de municípios, estados ou governo federal, nem discutidos adequadamente em conjunto com a sociedade antes de serem implementados.

## A Copa em números

### 1.1 Quanto custa a Copa do Mundo do Brasil?

A pergunta é simples, mas encontrar a resposta nem tanto. A dificuldade de acesso a dados precisos sobre a contabilidade da organização para Copa do Mundo tem sido a tônica entre todos aqueles que buscam investigar o tema, desde o cidadão comum até o próprio Tribunal de Contas da União - TCU<sup>6</sup>. Assim está o atual panorama geral de investimentos já auditado pelo TCU até março de 2012, excluídos gastos com segurança, saúde e equipamentos:

#### Panorama geral dos investimentos

CIDADE	CAIXA	BNDES	PORTOS	INFRAERO	GOV. ESTAD.	GOV. MUNICIP.	PRIVADO	VALOR TOTAL *
Belo Horizonte - MG	1.023,30	400,00	0,00	508,65	0,00	365,50	295,00	2.592,45
Brasília - DF	361,00	0,00	0,00	964,74	707,60	0,00	0,00	1.933,34
Cuiabá - MT	454,70	392,00	0,00	91,33	1.073,40	39,00	0,00	2.050,43
Curitiba - PR	0,00	0,00	0,00149,	84,49	0,00	0,00	234,00	318,49
Fortaleza - CE	409,60	351,50	00	349,80	97,30	54,90	167,10	1.579,40
Manaus - AM	800,00	400,00	59,40	394,12	1.086,40	90,70	0,00	2.960,62
Natal - PR	0,00	396,50	53,70	174,44	0,00	0,00	428,50	1.053,14
Porto Alegre - RS	464,40	0,00	0,00	579,21	0,00	76,00	290,00	1.429,61
Recife - PE	674,10	400,00	0,00	18,47	235,20	102,80	100,24	1.531,81
Rio de Janeiro - RJ	0,00	1.579,00	314,00	813,27	483,50	704,60	0,00	3.894,37
Salvador - BA	0,00	323,63	36,00	47,61	0,00	0,00	273,37	690,61
Santos - SP	0,00	0,00	235,00	0,00	0,00	0,00	0,00	235,00

6 Brasil. Tribunal de Contas da União. *O TCU e a Copa do Mundo de 2014 : relatório de situação : março de 2012* / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 2012 (pp. 19-20).

CIDADE	CAIXA	BNDES	PORTOS	INFRAERO	GOV. ESTAD.	GOV. MUNICIP.	PRIVADO	VALOR TOTAL*
São Paulo - SP	1.082,00	400,00	0,00	2.208,65	799,50	0,00	420,00	4.910,15
Total geral	5.290,30	4.642,63	877,10	6.134,78	4.482,90	1.433,50	2.208,21	25.069,42
%	21,10%	18,52%	3,50%	24,47%	17,89%	5,72%	8,81%	100,00%

Nas cidades-sede onde existe contrato de Parceria Público Privada PPP (Belo Horizonte, Fortaleza, Natal, Recife e Salvador) para construir ou reformar estádios, a diferença entre o valor total da obra e o financiamento concedido pelo BNDES foi evidenciada na coluna dos investimentos privados. Em Natal, além da referida diferença, há também R\$408 milhões da concessão do aeroporto São Gonçalo do Amarante.

A falta de transparência se evidencia de diversas formas, sendo a mais eloquente a aprovação da Lei 12.462/11, que institui o “Regime Diferenciado de Contratações” – RDC, para Copa do Mundo e Olimpíadas. Na prática, essa inovação legal permite ao governo não divulgar os valores das licitações, além de liberar obras sem projetos-básicos e abrir exceções para o sobre-endividamento de Estados e Municípios, caso os gastos sejam relativos aos megaeventos esportivos<sup>7</sup>. Mas não é só mediante o RDC que a falta de transparência se expressa.

A Matriz de Responsabilidades para a Copa do Mundo, divulgada pelo Ministério dos Esportes, deveria ser o instrumento capaz de permitir à sociedade e aos órgãos especializados de controle o acesso a uma base de dados única e consolidada sobre os gastos com o mundial<sup>8</sup>. No entanto, conforme o próprio TCU informou em março de 2012, “a matriz de responsabilidades encontra-se desatualizada no que se refere a prazos e valores de diversas obras de mobilidade urbana, estádios, portos e aeroportos”<sup>9</sup>. Ou seja, não temos informações atualizadas sobre a quase totalidade dos gastos!

Além disso, o mesmo TCU emitiu alerta à Casa Civil da Presidência da República, aos Ministérios do Esporte, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre

*“a necessidade de estabelecer critérios objetivos para identificar quais obras devem ser consideradas como obras da Copa do Mundo de 2014, recomendando-se que esse critério esteja diretamente relacionado à previsão dessas obras na matriz de responsabilidades”<sup>10</sup>;*

Isso significa que a mais alta corte de contas do país não consegue averiguar se os projetos que estão sendo incluídos nessa Matriz de Responsabilidades de fato têm relação com a Copa do Mundo ou não. Somada ao RDC, tais indefinições abrem perigosas janelas para gastos incomensuráveis, onde “tudo vai entrar como obra da Copa”<sup>11</sup>.

Diante da recente declaração do Prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, sobre a “desculpa fantástica” proporcionada pelas Olimpíadas para desengavetar diversos projetos<sup>12</sup> na cidade, a preocupação do TCU com a Copa parece justificada. Como saber se as obras em curso são mesmo necessárias ou não? Como saber se tais obras atendem a interesses políticos, muitas vezes elitistas, que dizem mais respeito a conflitos socioeconômicos em vez de meramente esportivos?

A julgar pelo exemplo da remoção forçada de diversas comunidades carentes nas cidades-sede, parece que a Copa está abrindo espaço para práticas de ‘limpeza social’ – assim como o ocorrido na África do Sul, em 2010. Empurra-se a população mais pobre para longe das áreas nobres e turísticas e assim cria-se um suposto “legado” urbanístico. O monotrilha do bairro do

7 Para acesso ao texto do RDC, ver: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Mpv/496.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Mpv/496.htm)

8 Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/sobre-a-copa/matriz-de-responsabilidades>

9 Brasil. Tribunal de Contas da União. Op. Cit., p.20.

10 *Ibidem*

11 Declaração de Alexandre Guimarães, consultor do Senado para as áreas de Esporte e Turismo, disponível em: <http://esportes.r7.com/futebol/noticias/-copa-de-2014-sera-a-mais-cara-da-historia-diz-consultor-do-senado-20110629.html>

12 Entrevista à BBC, ver: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/03/120308\\_eduardo\\_paes\\_entrevista\\_jc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/03/120308_eduardo_paes_entrevista_jc.shtml)

Morumbi, em São Paulo, aparece como triste exemplo: o estádio do São Paulo Football Club, localizado no bairro de classe-média alta, não mais abrigará jogos do mundial, por inadequações técnicas; um novo estádio está sendo construído em Itaquera, no extremo oposto da cidade e, no entanto, o financiamento para o monotrilho do Morumbi continua como “obra da Copa”<sup>13</sup>.

Outro exemplo é o porto de Santos, que passará por reformas de realinhamento do cais de seu terminal turístico ao custo de R\$ 320 milhões ao Estado de São Paulo. O problema é que a relação entre este investimento em turismo de alto luxo e as reais necessidades para a Copa do Mundo, a princípio, não convencem:

*“Espera-se que o porto atue como uma das principais bases de apoio à rede hoteleira para a Copa, em razão da proximidade com a cidade-sede paulista. A idéia é dar condições de operação aos transatlânticos, que virão ao complexo portuário com turistas para assistir aos jogos em São Paulo”<sup>14</sup>.*

Trata-se mesmo de uma obra imprescindível para organizar um mundial de futebol o incremento de um porto há mais de 100km do estádio? Fica a pergunta. No entanto, mesmo se tal justificativa for aceita, o estímulo ao turismo de alta classe ocorrendo simultaneamente às remoções forçadas para construir-se o “Itaquêrão”, onde antes haviam comunidades carentes, demonstra, uma vez mais, o viés elitista e oportunista que os preparativos da Copa têm adotado no Brasil.

Assim, ficamos diante de uma situação duplamente perigosa. Por um lado, falta de transparência total em relação aos valores dos gastos, fontes de recursos e devido processo licitatório<sup>15</sup>. Por outro, a impossibilidade de saber se as obras têm relação direta com a Copa ou não.

## 1.2 Quanto custará mesmo a Copa 2014?

Infelizmente, a pergunta “quanto custa a Copa no Brasil?” não pode ser verdadeiramente respondida, pelo menos por enquanto. É possível que nem mesmo o governo tenha essa conta fechada, pois não existe base de dados única, completa e compilada. Mesmo com a criação de um Portal da Transparência, na internet, pela Controladoria Geral da República<sup>16</sup> e de uma Rede de Informação e controle da Copa, pelo TCU, a verdade é que, neste momento, trata-se de um mega evento cujo valor pode apenas ser estimado. O próprio TCU avisa que o custo total só será conhecido após o mundial terminar<sup>17</sup>.

E não trata-se apenas do TCU, cuja função é fiscalizar contas públicas. São diversos segmentos da sociedade civil organizada, principalmente jornalistas mais engajados, que já denunciaram este fato<sup>18</sup>. O custo total de R\$ 33 bilhões anunciado pela presidenta Dilma Rousseff não contabiliza, por exemplo, os valores das (enormes) isenções fiscais – que só para o estádio do Corinthians (Itaquêrão) alcançam R\$ 420 milhões. Algumas fontes calculam que outros R\$ 500 milhões deixarão de ser arrecadados<sup>19</sup>. Mas a verdade é que até o momento não existe um cálculo que englobe a renúncia fiscal agregada de municípios, Estados e União.

13 O TCU, estranhamente, indeferiu a denúncia contra esta irregularidade (p. 65), mas o relatório não apresenta justificativas, contradizendo seu próprio alerta sobre o tema (p.20). Ver: Brasil. Tribunal de Contas da União, Op. Cit.

14 *Ibidem*, p. 59.

15 O TCU tem advertido contra as “graves irregularidades” de diversos processos licitatórios, sendo o caso da reforma do Maracanã o mais problemático. Ver: Brasil. Tribunal de Contas da União, Op. Cit., p. 32.

16 Ver: <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/>

17 Brasil – Tribunal de Contas da União, Op. Cit., p. 22

18 O mais conhecido e popular dentre os jornalistas críticos do modo como a Copa de 2014 está sendo preparada é, sem dúvida, Juca Kfuri. Ver: <http://blogdojuca.uol.com.br/>

19 Ver: [http://www.panorama.com.br/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=506:copa-do-mundo-2014-fifa-e-cbf-lucram-e-brasil-ter%C3%A1-preju%C3%ADzo&Itemid=11](http://www.panorama.com.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=506:copa-do-mundo-2014-fifa-e-cbf-lucram-e-brasil-ter%C3%A1-preju%C3%ADzo&Itemid=11)

As isenções fiscais apareciam como fonte “oculta” de financiamento para a Copa já em 2007, época do envio das “Garantias Governamentais” do governo brasileiro à FIFA<sup>20</sup>. A Garantia nº 3, assinada pelo Ministro da Fazenda, isenta a FIFA, seus membros, empresas associadas e até mesmo torcedores estrangeiros portadores de ingresso de taxas e impostos aduaneiros no Brasil. A Garantia nº 4 estende esse benefício para uma “Isenção Fiscal Geral”, garantindo que:

*“Nenhum imposto, taxa ou outras tributações serão impostas à FIFA, às delegações da FIFA, às Equipes, aos oficiais de jogos, às Confederações da FIFA, às Associações de Membros, às Associações de Membros Participativos, à Emissora Anfitriã a aos membros não-residentes, à equipe e aos funcionários (indivíduos) de todas estas partes. Eles deverão ser tratados como entidades isentas de impostos”.*<sup>21</sup>

Mais adiante, as isenções são ampliadas de modo a abarcar os direitos de comercialização, transmissão e hotelaria, inclusive para os

*“subsidiários da FIFA (...) as Agências de Direitos de Transmissão, os Transmissores, os Afiliados comerciais (...) parceiros comerciais e de varejo da FIFA, os fornecedores de acomodação da FIFA e os parceiros de emissão de ingresso da FIFA, o(s) provedor(es)/parceiro(s) de serviços de hospitalidade oficiais da FIFA e o fornecedor de Soluções de TI oficial da FIFA”;*

*“A venda de ingressos de partidas e de pacotes de acomodação e/ou hospedagem ou cobrança de qualquer outra entrada, acesso ou taxa de serviço não sujeita a FIFA a qualquer taxação federal no Brasil”*<sup>22</sup>.

Novamente, o perigo de tais garantias é a impossibilidade de calcular precisamente o valor total dessas isenções fiscais prometidas pelo governo brasileiro. Até o momento da publicação deste estudo, não havia base de dados disponíveis compilando - nem mesmo em forma de estimativas - os valores que o Estado brasileiro abrirá mão em função da Copa do Mundo de 2014, nem seus respectivos impactos no orçamento federal.

Numa situação assim, fica difícil simplesmente rechaçar como exagerada a previsão do ex-jogador e agora deputado federal Romário (PSB-RJ), que estimou os gastos com a Copa atingindo a cifra de R\$ 100 bilhões<sup>23</sup>. O ex-atacante da seleção e campeão mundial em 1994 emenda: “só Jesus salva a Copa no Brasil<sup>24</sup>”.

Devemos torcer para que o deputado Romário esteja duplamente errado. Mais do que torcer, temos que entrar em campo. Primeiro para exigir que esses R\$ 100 bilhões nunca sejam atingidos. É somente a partir de bem-sucedidas mobilizações populares por uma Copa dentro da realidade orçamentária do país que isso será possível, lembrando que só em 2012 o corte no orçamento federal foi de R\$ 55 bilhões, a maior parte em saúde (R\$5,4 bilhões), com vistas a garantir o pagamento da dívida financeira<sup>25</sup>.

E, depois, para mostrar que uma intervenção divina não é necessária, pois a força da sociedade civil organizada e consciente pode conseguir uma gestão estatal séria, mesmo *sem* milagres, apenas com boas políticas públicas.

20 Texto disponível na íntegra em: <http://globoesporte.globo.com/futebol/copa-do-mundo/noticia/2012/03/falta-de-acordo-adia-mais-uma-vez-vez-votacao-da-lei-geral-da-copa.html>

21 Confederação Brasileira de Futebol - CBF. *Garantias Governamentais*. Brasília, 2007, p. 9.

22 Confederação Brasileira de Futebol, *Op. Cit.*, p. 9.

23 Ver: <http://agecopa2014.com.br/copa-2014/copa-do-mundo-vai-custar-r-100-bilhoes-diz-romario>

24 Ver: [http://www.lancenet.com.br/copa-do-mundo/Romario-Jesus-Copa-Mundo-Brasil\\_0\\_502749747.html](http://www.lancenet.com.br/copa-do-mundo/Romario-Jesus-Copa-Mundo-Brasil_0_502749747.html)

25 Ver: <http://www.brasildefato.com.br/node/9135>

### 1.3. Modalidades de Financiamento para a Copa de 2014

#### a) Estádios – construção e reforma

Os gastos públicos com a reforma ou reconstrução de estádios serão realizados mediante empréstimos do BNDES aos Estados, que por sua vez contratam consórcios privados para a realização das mesmas.

Os estádios de São Paulo (Itaquera), Curitiba e Porto Alegre (Beira Rio) eram os únicos a manter a promessa de contar apenas com recursos da iniciativa privada. No caso de Porto Alegre, tal previsão já se desfez com a assinatura do contrato em 20 de março de 2012, quando foi anunciado que o BNDES deve financiar até 75% dos recursos.

Já os estádios de Pernambuco, Bahia e Rio Grande do Norte seguirão o modelo de Parceria Público-Privada (PPP).

O caso do Maracanã, estádio-símbolo do Brasil e sede da final da Copa, aparece como o mais emblemático dos problemas envolvidos no financiamento à Copa. Além de já ter sofrido diversas reformas nos últimos dez anos – todas sob argumentação de “aproveitar as obras para a Copa e Olimpíadas”- o estádio carioca é o que possui a reforma mais cara<sup>26</sup>, apresentando cifras que se aproximaram do R\$ 1 bilhão, provenientes dos cofres do estado do Rio de Janeiro.

No entanto, o primeiro semestre de 2012 trouxe à tona mais problemas e polêmicas envolvendo a reforma do estádio: uma série de escândalos em torno das articulações criminosas do contraventor e financiador de campanhas eleitorais conhecido como “Carlinhos Cachoeira” explodiu em Brasília, primeiramente em torno de práticas de corrupção envolvendo o senador Demóstenes Torres (DEM-GO). Rapidamente as denúncias se alastraram, sendo que boa parte delas apontava para licitações, contratos, corrupção e tráfico de influência entre a empreiteira Delta, parlamentares e prefeituras do estado de Goiás e Distrito Federal.

Não tardou para que as denúncias aumentassem, todas envolvendo a mesma empreiteira, agora em diferentes estados da federação, inclusive o Rio de Janeiro, onde a Delta possui inúmeros contratos com o governo estadual. Muitos desses contratos são advindos de licitações suspeitas, principalmente devido às denúncias de favorecimento por conta das ligações pessoais e comerciais entre o governador Sérgio Cabral e o empresário Fernando Cavendish, dono da Delta. Diante da escalada de denúncias, processos e pressão da opinião pública, a Delta anunciou sua saída das obras do Maracanã, alegando falta de condições financeiras para seguir no comando da obra<sup>27</sup>. O episódio abalou a imagem do governo do estado e mostrou para toda a sociedade as irregularidades envolvidas em obras de financiamento da Copa.

Abaixo, a tabela 1 mostra os gastos disponíveis até agora com reforma e construção de estádios para a Copa até março de 2012<sup>28</sup>:

#### Situação dos Financiamentos - posição 29/02/2012

PROJETO ESTÁDIO	FASE	VALOR CONTRATADO R\$ 1,00	LIBERAÇÃO
Amazonas	Contratado	400.000.000,00	89.418.092,80
Bahia	Contratado	323.629.000,00	116.725.800,00
Ceará	Contratado	351.545.150,00	175.309.030,00

26 A polêmica envolve também questões que não tocam diretamente no tema do financiamento; por exemplo, o fato do Maracanã ser um bem tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, fato que gerou uma ação do Ministério Público Federal contra a descaracterização do estádio.

27 <http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2012/04/construtora-delta-abandona-consorcio-da-obra-do-maracana.html>

28 Fonte: Brasil. Tribunal de Contas da União. Op. Cit., p. 22.

PROJETO ESTÁDIO	FASE	VALOR CONTRATADO R\$ 1,00	LIBERAÇÃO
Pernambuco	Contratado*	400.000.000,00	84.000.000,00
Mato Grosso	Contratado	392.952.860,00	78.500.000,00
Rio de Janeiro	Contratado	400.000.000,00	80.000.000,00
Minas Gerais	Contratado	400.000.000,00	80.000.000,00
DF	----	----	----
São Paulo	Em enquadramento	----	----
Rio Grande do Sul	Carta Consulta	----	----
Paraná	Carta Consulta	----	----
Rio Grande do Norte	Contratado	396.571.000,00	79.314.200,00

\*Financiamento com o Governo do Estado de Pernambuco R\$ 400 milhões (já contratado). Contratado financiamento para a SPE no valor de R\$ 280 milhões.

O TCU aponta que quatro cidades-sede correm o risco de terem estádios que se tornarão “elefantes-brancos”, pois a demanda média de público dos times locais é muito inferior à capacidade das novas “arenas” que estão sendo erguidas: Manaus, Brasília, Natal e Cuiabá. Infelizmente, mesmo após reconhecer que “não foram identificadas ações no sentido de mitigar o risco de alguns estádios se tornarem elefantes-brancos”<sup>29</sup>, o TCU não apresenta nenhuma medida cautelar ou punitiva para tais casos – o que, aliás, é recorrente em seu “Relatório de Situação” sobre a Copa do Mundo<sup>30</sup>.

Além disso, Na Arena Pernambuco, em Recife, e no Estádio Castelão, em Fortaleza, temos cláusulas que transferem para o Estado riscos que deveriam ser exclusivos das concessionárias contratadas<sup>31</sup>, comprometendo de antemão o Tesouro público com contrapartidas financeiras futuras incalculáveis.

Vejamos os preços, as modalidades de financiamento e as questões que chamam a atenção em cada caso particular, quando houver<sup>32</sup>:

### Belo Horizonte – Mineirão:

Valor previsto na Matriz: R\$426,46 milhões (Somente área interna).

Investimentos previstos na área externa: R\$ 228,10 milhões

Total do contrato da PPP: R\$ 677 milhões.

### Salvador – Fonte Nova:

Valor previsto na Matriz: R\$ 591,7 milhões

Modelo: PPP – Concessão de 15 anos, com Estado pagando R\$107,3 milhões anuais à concessionária como contrapartida.

Aporte do BNDES: R\$323,32 milhões;

Empréstimo do Banco do Nordeste do Brasil - BNB ao parceiro privado: R\$ 250 milhões.

Principais falhas apontadas pelo TCU: Estimativa do custo total da obra “precária”; prazo de concessão da PPP é demasiado elástico; valor superestimado da contraprestação pública.

29 Brasil. Tribunal de Contas da União, *Op. Cit.*, p. 15.

30 *Ibidem* pp. 1-72.

31 *Ibidem* p. 27.

32 *Ibidem.*, pp. 22-41.

### **Rio de Janeiro – Maracanã:**

Histórico: Previsão inicial da Matriz de Responsabilidades: R\$ 600 milhões.

Projeto vencedor: R\$ 705,6 milhões (Odebrecht, Delta e Andrade Gutierrez).

Recursos próprios do governo do Estado do Rio de Janeiro.

TCU: “graves irregularidades no processo licitatório da obra”.

Em junho de 2011 o projeto executivo e o orçamento completo foram entregues ao TCU no valor de R\$ 956,8 milhões; após auditoria conjunta do TCU com CGU o governo do Estado apresentou novo projeto, com redução de R\$ 97 milhões, ficando o orçamento total de R\$ 859,4 milhões.

Empreiteira DELTA, que ganhou a polêmica licitação para reformar o estádio, abandonou as obras em meio a escândalos de corrupção, envolvendo o governo do Estado e o contraventor “Carlinhos Cachoeira”.

### **Brasília – Estádio Nacional**

Previsão na Matriz de Responsabilidades: R\$ 745,3 milhões.

Proposta vencedora: R\$ 696 milhões.

Valor atual do contrato (sem computar desoneração tributária nem obra da cobertura do estádio): R\$ 718,99 milhões.

Questionamento quanto ao número de lugares (71mil), que excede em muito a demanda dos times locais para sua utilização.

### **Natal – Arena das Dunas**

Previsão inicial na Matriz de Responsabilidades: R\$ 350 milhões.

Aporte do BNDES: R\$ 396, 57 milhões.

Valor atualizado pelo GECOPA: R\$ 417 milhões.

Modelo: PPP

Irregularidades/Questões: não há informações no portal da Copa sobre o valor contratado com a PPP.

### **Fortaleza – Castelão**

Previsão inicial na Matriz de Responsabilidades: R\$623 milhões.

Proposta vencedora: R\$ 486,9 milhões, somada à contraprestação estatal mensal de R\$ 407 mil durante 8 anos.

Modelo: PPP

### **Manaus - Arena Amazônia:**

Previsão inicial na Matriz de Responsabilidades: R\$ 515 milhões.

Proposta vencedora: 499,5 milhões.

Aporte do BNDES: R\$ 400 milhões; restante coberto pelo tesouro estadual.

Custo atual: R\$ 543 milhões.

Irregularidades/Questões: “projeto básico incompleto e deficiente”; “subcontratação de empresa autora do projeto”; “falta de critérios de aceitabilidade de preços para serviços adicionais”.

TCU e CGU determinam que recursos sejam bloqueados até resolução das irregularidades. TCU determina que as salvaguardas inseridas no pleito do Governo do Amazonas sejam estendidas a todos os demais estádios.

### **Cuiabá – Arena Multiuso Pantanal**

Previsão inicial na Matriz de Responsabilidades: R\$ 454,2 milhões.

Proposta vencedora: 342 milhões.

Aporte do BNDES: R\$ 392,9 milhões.

## Recife – Arena Pernambuco

Previsão inicial na Matriz de Responsabilidades: R\$ 529,5 milhões.

Atualização do GE COPA: R\$ 500,2 milhões.

Aporte do BNDES: R\$ 366,2 milhões.

Modelo: PPP – parceiro privado constrói e opera por 30 anos. Estado arca com a dívida junto ao BNDES e paga contra-prestações pecuniárias, no valor máximo anual de R\$ 3.994.200,00 reais.

Empréstimo do BNB ao parceiro privado: R\$ 55,9 milhões.

Custo total estimado: R\$ 479 milhões.

## São Paulo (Itaquera) – Arena São Paulo

Previsão de financiamento do BNDES: R\$ 400 milhões (carta protocolada)

Estádio sob responsabilidade do Sport Club Corinthians Paulista.

Obs. BNDES espera por aprovação do comitê de crédito do Banco do Brasil para seguir com o “enquadramento”.

## Curitiba – Complexo Esportivo Curitiba 2014

Previsão inicial na Matriz de Responsabilidades: R\$184,5 milhões.

Atualmente: R\$ 234 milhões ( Atlético Paranaense apontou custo adicional de R\$ 45,7 milhões).

## Porto Alegre – Beira Rio

Não há recursos do BNDES na Matriz de Responsabilidades até o momento; Todos os recursos seriam da iniciativa privada, via Sport Clube Internacional.

Previsão inicial: R\$ 130 milhões; atualizada pelo GE COPA: 290 milhões.

Obs.: Obras estavam paradas à espera da assinatura do contrato principal. Foi assinado dia 20/03, com a Andrade Gutierrez. Segundo o portal da Copa,

*“O projeto receberá investimentos da Sociedade de Propósito Específico (SPE), que conduzirá todo o projeto e terá também como investidor o Banco BTG Pactual. O Clube aportou parte dos recursos (R\$ 26 milhões) para amortização dos custos. A SPE buscará financiamento do BNDES para até 75% do valor da obra pelo programa ProCopa – específico para apoiar a iniciativa privada nas obras para o evento de 2014 – e investirá recursos próprios para completar a diferença.”*

O total de gastos com estádios seria, então, de **R\$ 6,060 bilhões**.

Vale lembrar que a proposta original da CBF, apresentada em 31 de julho de 2007 estimava em R\$ 2,1 bilhões. Dois meses depois, quando as cidades-sede em dois países candidatos enviaram suas estimativas à Comissão de Avaliação da FIFA, os valores mais que dobraram: R\$ 4,3 bilhões. A cifra salta para R\$ 5,4 em 2011, segundo publicação do “Primeiro Balanço da Copa de 2014”, do Ministério dos Esportes. A informação mais recente, de março de 2012, já se aproxima de R\$ 7 bilhões, segundo as últimas apresentações feitas pelo TCU ao Congresso Nacional<sup>33</sup>.

Diante desta escalada de preços e gastos públicos, é possível seguir confiando nas projeções e promessas governamentais sobre os benefícios e legados da Copa do Mundo de 2014? Além destes R\$ 7 bilhões, seria preciso acrescentar os recursos públicos “investidos” em tais projetos por meio de isenções fiscais. Tal informação, infelizmente, tampouco se encontra disponível.

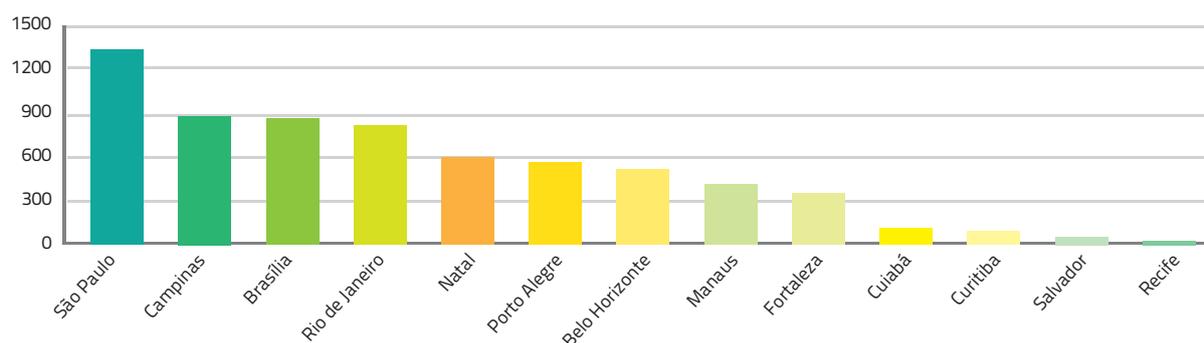
33 Guimaraes, Alexandre. Copa do Mundo FIFA 2014: da subestimação ao superfaturamento? A evolução dos preços dos estádios de 2007 a 2011. Contas Abertas: Brasília, Março 2012. Ver: [http://contasabertas.uol.com.br/website/noticias/arquivos/562\\_Precos\\_dos\\_estadios\\_AGuimaraes.pdf](http://contasabertas.uol.com.br/website/noticias/arquivos/562_Precos_dos_estadios_AGuimaraes.pdf)

## b) Aeroportos

Os investimentos na ampliação e modernização de aeroportos nas cidades-sede foram feitos com recursos da Infraero, totalizando **R\$ 6,5 bilhões**. À iniciativa privada caberá cobrir R\$ 408 milhões.

Tamanho discrepância na relação entre investimentos públicos e privados torna-se mais controversa quando percebemos que os aeroportos que mais receberam aportes públicos para suas melhorias são exatamente aqueles que foram privatizados em 06 de fevereiro de 2012 (Brasília, São Paulo-Guarulhos e Campinas-Viracopos), junto com o Rio de Janeiro, cuja privatização já foi anunciada para este ano<sup>34</sup>:

### Comparativo dos investimentos por cidade



### Investimentos em aeroportos por cidade, em R\$-milhões:<sup>35</sup>

**Manaus:** R\$ 394,1<sup>36</sup>

**Cuiabá:** 91,3

**Brasília:** 864,7

**Curitiba:** 84,5

**Porto Alegre:** 579,2

**Campinas:** 876,9

**São Paulo:** 1.331,7

**Rio de Janeiro:** 813,3<sup>37</sup>

**Belo Horizonte:** 508,7<sup>38</sup>

**Salvador:** 47,6

**Recife:** 18,5

**Natal:** 582,4<sup>39</sup>

**Fortaleza:** 349,8

34 Ver: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2012/02/governo-arrecada-r-245-bilhoes-com-leilao-de-aeroportos.html>.  
Fonte do gráfico: Brasil - Tribunal de Contas da União, op. Cit., p. 43.

35 Brasil – Tribunal de Contas da União, Op. Cit, p. 43. As informações sobre os valores que o TCU conseguiu recuperar ou evitar sobrefaturamento estão contidas entre as páginas 43 e 56 do relatório supra-citado.

36 Houve sobrepreço de R\$35 milhões; TCU produziu economia de R\$ 70 milhões no total.

37 Infraero reduziu R\$ 15,2 milhões no contrato da obra.

38 Irregularidades na concorrência, descobertas pelo TCU, que quando solucionadas produziram economia de R\$ 72 milhões.

39 Atuação do TCU produziu economia de R\$ 50 milhões.

Em Brasília, Viracopos (Campinas) e São Paulo (Guarulhos) havia super-estimativas de preços, nos valores de R\$ 740, 2.334 e 1.631 milhões, respectivamente. Chama atenção a superestimação do aeroporto de Brasília, já que o total previsto era de R\$ 864,7 milhões. Segundo o TCU, tais problemas serão resolvidos e aguardam-se novos projetos que reduzam os custos.

### c) Portos

Os recursos para reformar e ampliar portos marítimos em sete cidades sairão exclusivamente do Governo Federal, conforme pode-se ver na Tabela 2, abaixo<sup>40</sup>. Vale salientar que, em março de 2012, apenas 16% das obras havia sido contratado e nenhuma – 0% - havia sido executada. O temor é que este atraso leve a uma licitação às pressas que termine por aumentar o valor dos gastos, que são, novamente, públicos em sua totalidade.

#### Recursos envolvidos

PROJETOS E AÇÕES	CIDADE-SEDE	FINANCIAMENTOS FEDERAIS (R\$ milhões)	INVESTIMENTOS (R\$ milhões)				TOTAL (R\$ milhões)
			Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municp.	Outros	
Terminal Marítimo de Mucuripe - Construção de Terminal Marítimo de Passageiros, Construção de Cals/Berço, Pavimentação e Urbanização de Acessos e Estacionamento	Fortaleza - CE	0,00	149,00	0,00	0,00	0,00	149,00
		0,00	118,91	0,00	0,00	0,00	118,91
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Terminal Marítimo de Manaus - Adaptação dos Armazéns 3 e 4 para o Terminal Marítimo de Passageiros. Adaptação do Armazém 0 para Bagagens, Aumento de Cais e Defesas. Urbanização de Pátio para Estacionamento e Passarela Coberta para Pedestres.	Manaus- AM	0,00	89,40	0,00	0,00	0,00	89,40
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Terminal Marítimo de Natal - Adaptação do Frigorífico e do Galpão para o Terminal Marítimo de Passageiros, Aumento do Cais e Pavimentação e Urbanização da Área.	Natal - RN	0,00	53,70	0,00	0,00	0,00	53,70
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Terminal Marítimo de Recife - Adaptação do Armazém 7 e Construção de Nova Área para o Terminal Marítimo de Passageiros, Pavimentação, Urbanização de Acessos e Estacionamento.	Recife - PE	0,00	21,80	0,00	0,00	0,00	21,80
		0,00	25,76	0,00	0,00	0,00	25,76
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Terminal Marítimo do Rio de Janeiro - Implantação de Piers.	Rio de Janeiro - RJ	0,00	314,00	0,00	0,00	0,00	314,00
		0,00	0,61	0,00	0,00	0,00	0,61
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Terminal Marítimo de Salvador - Adaptação de Armazém para Terminal Marítimo de Passageiros.	Salvador - BA	0,00	36,00	0,00	0,00	0,00	36,00
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

40 Fonte: Portal de Transparência da Copa, <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/matriz/investimentos-tema.asp?codAr eaIntervencao=6&descricao=Portos>

PROJETOS E AÇÕES	CIDADE-SEDE	FINANCIAMENTOS FEDERAIS (R\$ milhões)	INVESTIMENTOS (R\$ milhões)				TOTAL (R\$ milhões)
			Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municip.	Outros	
Terminal Marítimo de Santos - Alinhamento do Cais e Implantação de Via Interna de Acesso na Área Portuária.	São Paulo - SP	0,00	235,00	0,00	0,00	0,00	235,00
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totais		0,00	898,90	0,00	0,00	0,00	898,90
		0,00	145,28	0,00	0,00	0,00	145,28
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Matriz de Responsabilidades
Contratado
Executado

O caso do Rio de Janeiro, o 'Projeto Porto Maravilha – PPM' é o que chama mais atenção. Trata-se de uma parceria entre a Prefeitura da cidade, governos estadual e federal, além da iniciativa privada. O governo federal já alocou R\$223,19 milhões nas obras de melhoria do entorno.

Estranhamente, o TCU nos informa que "as [referidas] obras no Porto do Rio propriamente dito não integram o PPM"<sup>41</sup>, mas não informa o motivo. Além disso, uma mirada atenta permite encontrar projetos que dificilmente podem ser relacionados com a Copa do Mundo, como, por exemplo, a construção da nova sede do Banco Central do Brasil na região portuária. Esta obra tem valor orçado de R\$ 72,7 milhões e integra PPM. A sociedade brasileira espera explicações.

Além disso, o TCU encontrou sobrepreços nas duas primeiras licitações, o que levou à expedição de uma medida cautelar do relator do TCU, para que o caso fosse depois resolvido.

#### d) Mobilidade Urbana

As obras estão sendo consideradas como "o PAC da mobilidade urbana" pelo governo federal, que investirá R\$7,9 bilhões nas intervenções urbanas programadas, como VLTs, BRTs, monotrilhos e obras viárias.

Recursos da Caixa Econômica Federal – CAIXA cobrirão boa parte dos aportes federais: R\$ 6,4 bilhões. O restante será quase todo coberto pelo BNDES, que apoia apenas um projeto de mobilidade urbana em todo país, a rodovia Transcarioca– T5, no Rio de Janeiro, no valor de R\$ 1,2 bilhões.

Dos R\$ 12,3 bilhões totais estimados para este tipo de intervenção, apenas R\$ 2,7 bilhões foram contratados até agora e, destes, somente R\$ 698 milhões foram de fato executados.

41 Brasil, Tribunal de Contas da União. Op Cit., p. 58.

### e) Infra-estrutura e serviços relacionados ao Turismo.

Esse item é o que menos divulgou informações, até agora. Nenhum dos projetos relacionados à hotelaria executados até o momento estava previsto na Matriz de Responsabilidades. O financiamento federal, já contratado, para tais projetos chega a R\$ 394,8 milhões, dos quais R\$ 105,6 milhões já foram executados.

Chama a atenção o fato de o único investimento para uma cidade específica, no setor mencionado pelo TCU, ser o de Manaus, onde será feita a revitalização da praia da Ponta Negra ao custo de R\$ 29 milhões; no entanto esta rubrica não está registrada no Portal de Transparência da Copa, onde apenas dois outros projetos de mobilidade urbana estão listados.

Outro ponto que merece atenção é o financiamento de R\$ 247,9 milhões de reais efetuado pelo Governo Federal ao empresário Eike Batista para reformar o Hotel Glória, no Rio de Janeiro. Parece questionável, moral e economicamente, o fato do 7º homem mais rico do mundo receber tamanhos empréstimos do governo federal, conforme mostra a tabela 3 abaixo, copiada do Portal da Transparência da Copa de 2014:

PROJETOS E AÇÕES	CIDADE-SEDE	FINANCIAMENTOS FEDERAIS (R\$ milhões)	INVESTIMENTOS (R\$ milhões)				TOTAL (R\$ milhões)
			Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municip.	Outros	
Implantação do Hotel Ibis Natal	Natal - RN	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		10,00	0,00	0,00	0,00	7,85	17,85
		2,50	0,00	0,00	0,00	0,00	2,50
Implantação do Hotel Ibis Botafogo	Rio de Janeiro - RJ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		20,32	0,00	0,00	0,00	12,37	32,69
		14,35	0,00	0,00	0,00	11,05	25,40
Implantação do Hotel Ibis Copacabana	Rio de Janeiro - RJ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		11,64	0,00	0,00	0,00	5,96	17,60
		8,35	0,00	0,00	0,00	5,43	13,78
Revitalização do Hotel Glória	Rio de Janeiro - RJ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		142,00	0,00	0,00	0,00	105,91	247,91
		21,60	0,00	0,00	0,00	15,60	37,20
Implantação do Hotel Sotero Salvador	Salvador - BA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		15,14	0,00	0,00	0,00	11,75	26,89
		9,28	0,00	0,00	0,00	0,00	9,28
Implantação de um hotel em Aparecida (SP)	São Paulo - SP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		32,50	0,00	0,00	0,00	19,40	51,90
		17,48	0,00	0,00	0,00	0,00	17,48
Totais		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		231,60	0,00	0,00	0,00	163,24	394,84
		73,56	0,00	0,00	0,00	32,08	105,64

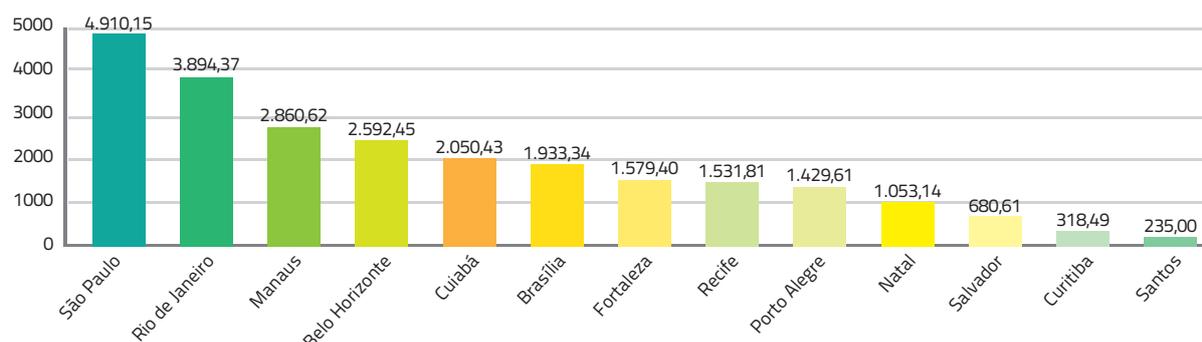
Além destes gastos, há o **Programa Bem Receber Copa**, que visa a capacitação profissional para atendimento ao turista, ao custo de R\$ 440 milhões. Tais gastos não se encontram em nenhuma rubrica do Portal de Transparência e já foram objeto de severas críticas e recomendações do TCU, que aponta uma série de riscos devido à falta de informações básicas, como um plano de ação ou mesmo o cronograma<sup>42</sup>.

## 2. Legados da Copa: Discurso vs. Realidade

A promessa que todos os brasileiros sabem de cor é tão simples quanto poderosa: a Copa do Mundo vai trazer investimentos para o país, aquecer a economia, gerar empregos, em suma, irá trazer mais ‘desenvolvimento’ ao país. O “Portal da Copa”, do governo federal, por exemplo, informa que o mega evento irá aumentar em R\$ 185 bilhões o Produto Interno Bruto – PIB do Brasil<sup>43</sup>.

No entanto, já demonstramos que uma análise mais detida já é capaz de encontrar problemas com esta tese otimista. O gráfico abaixo mostra o investimento por cidade em função da Copa do Mundo<sup>44</sup>:

Comparativo dos investimentos por cidade



Percebe-se rapidamente que São Paulo e Rio de Janeiro, as duas cidades mais ricas e desenvolvidas do país, concentram a maioria dos investimentos. Elas representam 12% e 5,4%, respectivamente, do PIB nacional<sup>45</sup>.

Assim, o legado da Copa neste quesito está sendo concentrar mais capital onde já existe uma massa de capitais formada e sólida, deixando o financiamento para o resto das cidades bem atrás, mesmo que, em tese, elas necessitem mais desses recursos para desenvolver-se. O próximo gráfico apresenta uma comparação entre as capitais brasileiras com relação à seu PIB:

42 Brasil – Tribunal de Contas da União, Op. Cit., p. 69.

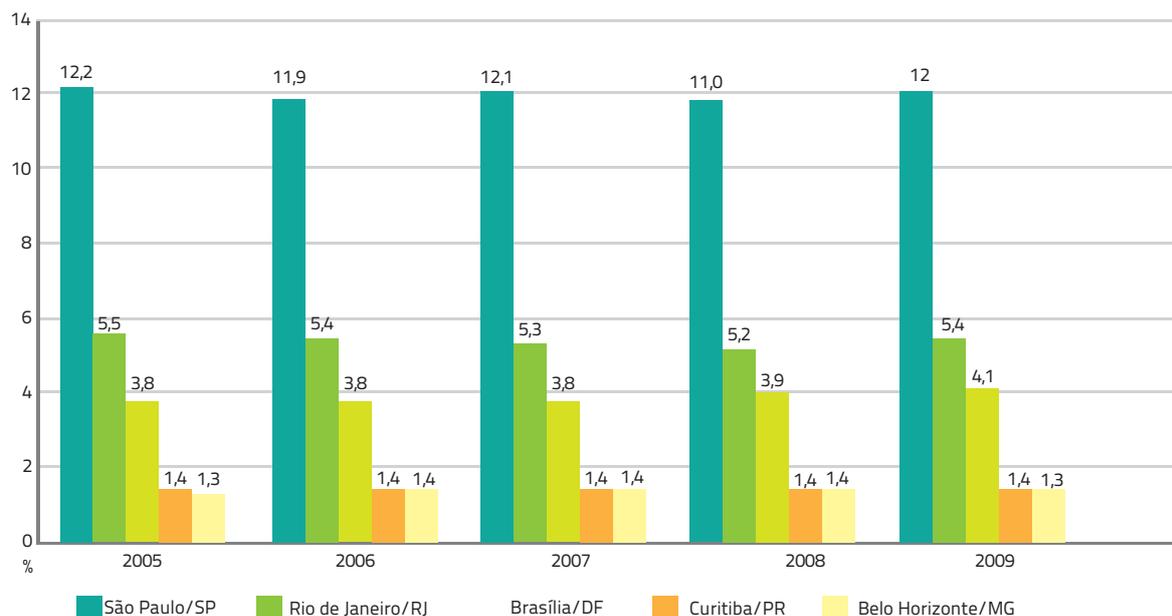
43 Ver: <http://www.copa2014.gov.br/sobre-a-copa/grandes-numeros>

44 Fonte: Brasil.Tribunal de Contas da União, Op. Cit, p. 13.

45 Ver: <http://noticias.r7.com/economia/noticias/cinco-cidades-brasileiras-geram-r-1-de-cada-r-4-produzidos-pelo-pais-20111214.html?question=0>

## Veja as cinco cidades que mais geram riquezas para o Brasil (em %)

São Paulo é a primeira da lista e aparece bem à frente do Rio de Janeiro, 2<sup>a</sup> da lista



Fonte: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Suframa Superintendência da Zona Franca de Manaus

Não deveríamos aproveitar a Copa do Mundo – um evento excepcional – para canalizar recursos e investimentos para as cidades e regiões onde eles são escassos, ajudando-os a desenvolver suas economias? Parece que não, segundo os números fornecidos pelo governo, que assim explicitam sua estratégia de desenvolvimento focada na concentração de capitais em poucas regiões, cidades, empresas e indivíduos – os chamados “campeões nacionais”.

Essa concentração de capitais também se expressa no mundo do trabalho. A fim de atender à lógica da geração de lucros acima de tudo, tem-se observado que as condições de trabalho oferecidas aos operários que trabalham noite e dia para que a Copa de 2014 seja realizada na data prevista não são das melhores. A julgar pelas greves que têm ocorrido em 2012 nos canteiros de obra do Castelão (Fortaleza) e Fonte Nova (Salvador), além de greves anteriores no Maracanã (Rio de Janeiro), Mineirão (Belo Horizonte) e Estádio Nacional (Brasília), a execução das obras apresenta um ritmo frenético somado a baixos salários e pouco – ou nenhum – benefício<sup>46</sup>.

Esse “legado” de exploração do trabalho ainda mais acentuada deve ser contabilizado como custo, ou dívida social, da Copa do Mundo. Ainda sobre o tema, outro legado desonroso é a discussão que está sendo travada no Congresso Nacional no sentido de proibir o direito de greve nas obras do mundial. Sob o argumento de que seriam “serviços indispensáveis à população”<sup>47</sup>, os parlamentares brasileiros estão em vias de produzir mais uma perda democrática – e econômica – para a parcela dos brasileiros que precisa trabalhar sob tais condições.

## 2. 1 Novas dívidas financeiras

Outro legado problemático diz respeito à geração de novas dívidas financeiras, que estrangulam a capacidade fiscal dos entes federativos e comprometem as gerações futuras com o pagamento

46 Ver: <http://www.estadao.com.br/noticias/esportes,greves-atingem-obras-de-estadios-de-bahia-e-pernambuco-para-copa,830093,0.htm>

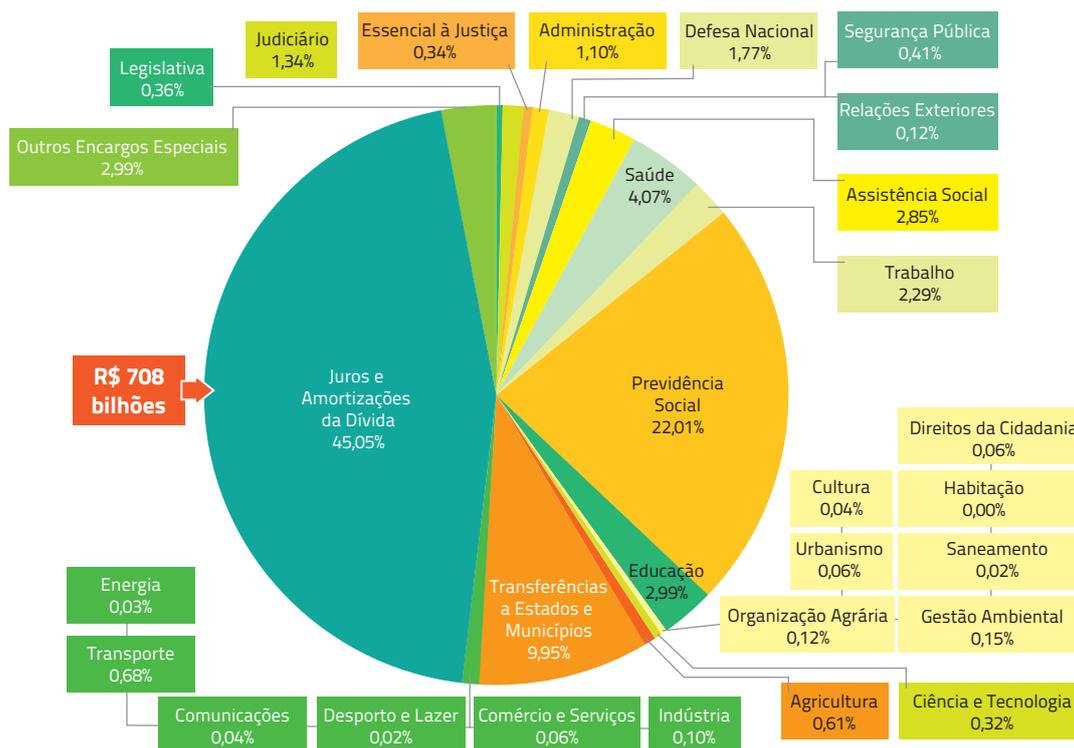
47 <http://www.portal2014.org.br/noticias/9053/SENADORES+QUEREM+RESTRINGIR+GREVES+EM+OBRAS+DA+COPA.html>

de serviços da dívida, ao passo que investimentos em áreas sociais terão de ser cortados, como já é de praxe no atual modelo de financiamento-endividamento do Estado brasileiro.

Olhando para o quadro do Orçamento Geral da União de 2011 (ver abaixo) já percebemos que os gastos com educação chegaram à R\$46,97 bilhões e saúde R\$ 63,93 bilhões. Comparando apenas o investimentos nessas duas “áreas sociais” com o montante do orçamento público a ser gasto com a Copa de 2014, podemos ter mais claro os impactos dessas despesas para o conjunto da sociedade brasileira. Para um evento que dura um mês gastaremos mais da metade do que destinamos para a saúde de 190 milhões de brasileiros em um ano inteiro!

### Orçamento Geral da União de 2011, por Função

Executado até 31/12/2011 – Total: R\$ 1,571 Trilhão



Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida. Fontes:  
<http://www.8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20703> - Gastos por Função  
<http://www.8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20704> - Gastos com a Dívida  
<http://www.8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20715> - Transferências a Estados e Municípios  
 (Programa "Operações Especiais - Transferências Constitucionais e as Decorretes de Legislação Específicas")

Para dimensionarmos melhor o que significa o pagamento da dívida pública: até 11 de maio de 2012 já havia saído dos cofres públicos o montante de R\$ 369.823.510.979, ou seja, estamos falando de R\$ 3 bilhões por dia<sup>48</sup>.

O Estoque da dívida em março - mar/2012. Veja o montante da dívida interna (em reais) e da dívida externa (em dólares)

Dívida Interna: R\$ 2.583.471.480.181,42 e

Dívida Externa: US\$ 417.021.714.255,06

48 <http://www.auditoriacidada.org.br/>

## 2.2 Nos Municípios e estados

Essa não é só uma questão do poder executivo federal. Desde 1997, quando a dívida dos municípios foi comprada pela União, as entidades federativas locais não podem mais emitir títulos de dívida. Mas a movimentação no sentido de flexibilizar a Lei de Responsabilidade Fiscal já começou. A Secretaria Municipal de Fazenda do Rio publicou estudo, em abril de 2011, defendendo que “o novo contexto macroeconômico” e o “pragmatismo” necessário para realização dos mega eventos esportivos justificariam uma mudança nas normas atuais, liberando desta restrição municípios que estiverem em condições de atrair capitais a partir do endividamento público direto<sup>49</sup>.

*A estimativa é que o Rio de Janeiro pudesse captar R\$ 2 bilhões. O governo federal até agora tem resistido à mudança sob o argumento de que a União consegue se endividar a taxas mais baixas, fazendo mais sentido emprestar esse dinheiro aos municípios posteriormente, via BNDES ou CAIXA, como tem acontecido até agora<sup>50</sup>. A sociedade civil organizada deve ficar atenta a essas movimentações, pois a pressão política para liberar o endividamento sub-federativo é grande – e perigosa. Vejamos como a Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro pretende justificar o incremento na capacidade de endividamento público dos cariocas:*

*Neste momento, é importante registrar que no âmbito da Lei nº 12.348 de 15/12/2010 - uma Conversão da Medida Provisória nº 496 de 19/07/2010 - os municípios que serão sedes de jogos da Copa do Mundo e Olimpíadas tiveram flexibilizadas determinadas restrições, sendo permitida a contratação de operações de crédito para infraestrutura de tais eventos, mesmo que o nível de endividamento esteja acima do limite previsto na Medida Provisória 2185-354, desde que autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional – não sendo feita, na Lei, menção a emissão de títulos.. Esta exceção já era praticada para refinanciamento de dívidas com a União e de modernização administrativo-tributária (linhas PMAT-BNDES e assemelhadas).*

*Adicionalmente, a Resolução do Senado nº 45/2010 também concedeu tratamento diferenciado aos estados e municípios para essas operações, permitindo sua contratação nos últimos 120 dias do mandato dos prefeitos e governadores, bem como nos casos de não cumprimento de determinados limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os parágrafos acima mostram que já houve a flexibilização das restrições ao endividamento adicional, presentes nos dispositivos legais que regulam os contratos de renegociação<sup>51</sup>.*

Saindo da órbita municipal em direção à estadual, vejamos o estado do Rio de Janeiro, somente para exemplificar o caso dos estados da federação. O volume de contratações até 2018, segundo o Cronograma de Liberação das Operações Contratadas, Autorizadas e em Tramitação da Secretaria de Finanças e Fazenda do estado do Rio de Janeiro é da ordem de R\$ 2.905.022,58<sup>52</sup>.

Diretamente relacionado à Copa fala-se de R\$ 330 milhões cujo desembolso está previsto para 2012 e 2013<sup>53</sup>. Os demais créditos estão direcionados para obras de infraestrutura como obras do Metro, do Arco metropolitano, saneamento básico, etc. Não se pode dizer que

49 Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=b65b6264-4452-43b1-b117-3cde85cca0be&groupId=91253](http://www.rio.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=b65b6264-4452-43b1-b117-3cde85cca0be&groupId=91253)

50 Ver: <http://www.jornalcorporativo.com.br/mercado-de-capitais/item/3454-governo-rejeita-emissoes-por-estados-e-munic%C3%ADpios.html>

51 Texto para Discussão. “Emissão de Títulos “ Abril de 2011. Prefeitura do Rio. Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=b65b6264-4452-43b1-b117-3cde85cca0be&groupId=91253](http://www.rio.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=b65b6264-4452-43b1-b117-3cde85cca0be&groupId=91253)

52 [http://www.fazenda.rj.gov.br/portal/instituicao/tesouro.portal?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=tesouro\\_Relatorios\\_DividaPublica](http://www.fazenda.rj.gov.br/portal/instituicao/tesouro.portal?_nfpb=true&_pageLabel=tesouro_Relatorios_DividaPublica)

53 Fonte BNDES Procopa.

está diretamente ligado à Copa, mas, conforme estamos desenvolvendo nesse estudo, muitos financiamentos foram conseguidos tendo como razão principal a realização da Copa do Mundo e, no caso do Rio de Janeiro, das Olimpíadas também. Assim, dos quase R\$ 3 bilhões de novas dívidas geradas até 2018, quase R\$ 2 bilhões serão desembolsados em 2013 (R\$1.036.384,73) e 2014 (R\$811.758,30), como podemos conferir na tabela a seguir:<sup>54</sup>

## 1. Cronograma de Liberação das Operações Contratadas, Autorizadas e em Tramitação

Cronograma de Liberação  
Operações Contratadas, Autorizadas e em Tramitação na STN e no Senado Federal  
Ente: Rio de Janeiro  
Posição: 31/03/2012

Valores em R\$ mil

	2012 (*)		2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
	Liberado	a Liberar							
<b>1. OPERAÇÕES DE CRÉDITO CONTRATADAS(*)</b>	<b>113.092,89</b>	<b>1.144.005,84</b>	<b>493.379,78</b>	<b>228.711,66</b>	<b>4.404,20</b>	-	-	-	<b>1.870.501,48</b>
Operações realizadas com o SFN	50.525,56	695.350,23	400.649,88	213.017,87	-	-	-	-	1.309.017,99
1. BNDES - EXP. METRÔ/GENERAL OSÓRIO - 12.1.169 A	-	12.153,14	-	-	-	-	-	-	12.153,14
2. BNDES - PMAE - 12.1.170	49,64	527,32	-	-	-	-	-	-	527,32
3. CAIXA - SANEAMENTO - 12.1.171	23.994,54	201.839,89	176.263,48	130.041,78	-	-	-	-	508.145,16
4. BNDES - SEGURANÇA - 12.1.173	6.273,48	75.842,21	-	-	-	-	-	-	75.842,21
5. BNDES PMAE II 1.1.176	-	7.176,52	-	-	-	-	-	-	7.176,52
6. CAIXA PAC 12.1.177	20.207,89	126.035,32	-	-	-	-	-	-	126.035,32
7. VIALIGHT 12.1.178	-	51.775,84	124.386,40	82.976,09	-	-	-	-	259.138,33
8. BNDES - PROCOPA 12.1.185	-	220.000,00	100.000,00	-	-	-	-	-	320.000,00
9. BIRD - INFRAESTRUTURA II/TRANSPORTES PET II - 21.1.017	51.572,43	226.039,14	20.398,40	927,20	-	-	-	-	247.364,74
10. BIRD - RIO RURAL - 21.1.1018	-	15.380,57	16.457,80	10.987,32	4.404,20	-	-	-	47.229,89
11. BID - PROFAZ (profisco) - 21.1.020	702,74	17.407,64	7.247,78	-	-	-	-	-	24.655,42
12. BIRD - PRÓ-GESTÃO - 21.1.021	-	25.007,96	9.532,69	-	-	-	-	-	34.540,64
13. PRODETUR - 21.1.022	10.292,16	164.820,31	39.093,22	3.779,27	-	-	-	-	207.692,80
14. PSAM - 21.1.024	-	164.820,31	39.093,22	3.779,27	-	-	-	-	207.692,80
<b>2. OPERAÇÕES DE CRÉDITO AUTORIZADAS E EM TRAMITAÇÃO</b>	<b>-</b>	<b>815,080,12</b>	<b>1.036,384,73</b>	<b>811,758,30</b>	<b>178.801,68</b>	<b>61,997,75</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2.905,022,58</b>
1. PROGRAMA ESTADUAL DE TRANSPORTES II ADICIONAL - PET II ADIC. BIRD	-	104.984,92	282.906,04	497.792,45	145.578,84	61.997,75	-	-	1.093.260,00
3. AM - ARCO METROPOLITANO - CAF	-	194.274,44	86.472,21	75.799,54	7.873,80	-	-	-	364.420,00
4. INCLUSÃO SOCIAL - SEASDH-BID - FASE I	-	33.278,87	25.349,04	25.349,04	25.349,04	-	-	-	109.326,00
5. MRE - MALHA RODOVIÁRIA ESTADUAL - PRÓ VIAS - CAF	-	194.274,44	217.141,62	171.063,75	-	-	-	-	582.479,82
6. METRÔ LINHA 4 - FASE I - BNDES	-	99.987,85	57.966,67	-	-	-	-	-	157.954,51
7. POE - PROGRAMA DE OBRAS EMERGENCIAIS - CAF	-	64.740,02	117.469,98	-	-	-	-	-	182.210,00
8. PAC II - SANEAMENTO - CAIXA	-	124.539,58	249.079,16	41.753,51	-	-	-	-	415.372,25
<b>3. OPERAÇÕES DE CRÉDITO A CONTRATAR INCLuíDAS NO PAF (*)</b>	<b>-</b>	<b>2.735,544,83</b>	<b>1.965.838,34</b>	<b>2.267.405,90</b>	<b>957.249,86</b>	<b>198.564,03</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>8.124.603,96</b>
<b>TOTAL</b>	<b>113.092,89</b>	<b>4.695.630,79</b>	<b>3.495.602,84</b>	<b>3.307.875,86</b>	<b>1.140.455,74</b>	<b>260.251,78</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>12.900.127,02</b>

(1) Valores realizados em 2012, a preços correntes

(2) Contém o valor total a ser liberado das operações de crédito contratadas, a preços de mar/2012

(3) Valores redistribuídos de acordo com a revisão do PAF assinado em 10/11/2011, atualizados pelo IGP-DI.

## 2.3 Militarização

A militarização crescente das cidades-sede aparece como outro legado negativo que a Copa do Mundo irá deixar. Reportagem do jornal Estado de São Paulo, em dezembro de 2010, já indicava a intenção do governo federal de usar o Rio de Janeiro como exemplo de intervenção das Forças Armadas em operações que devem durar até, pelo menos, a Copa de 2014<sup>55</sup>.

Sabe-se que é a parcela da população de baixa renda, que vive em comunidades carentes, a que mais sofre com a escalada de militarização e criminalização da pobreza. O temor quanto à diversificação dos meios de repressão só aumenta quando se tem a notícia de que o projeto de Lei Geral da Copa, já aprovado pela Câmara dos Deputados e agora em discussão no Senado Federal, cria o tipo penal do “terrorismo” – inexistente no ordenamento jurídico brasileiro até hoje.

Assim como no caso do direito de greve, novamente temos uma grande perda democrática ao vermos ameaçados os direitos de dissenso e protesto pacífico. Segundo a Ordem dos Advogados do Brasil- OAB trata-se de “um absurdo” que nos remete aos períodos de autoritarismo e exceção da Ditadura Militar, algo que deveria ser rechaçado de todas as formas<sup>56</sup>.

Diante de tal situação, o balanço entre legados e ônus sociais, ou o balanço das dívidas financeiras, sociais e ecológicas que a Copa do Mundo de 2014 irá gerar varia de acordo com qual segmento socioeconômico da população brasileira é analisado. O investimento maciço de dinheiro público em mega projetos gera um legado sempre desigual: setores empresariais ligados a contratos de publicidade e construção civil estão contentes como nunca; ao passo que parcela significativa da população mais pobre e trabalhadora é vitimada por remoções e despejos e vê seu dinheiro investido em projetos cujos benefícios, para eles, os necessitados, são duvidosos ou nulos.

É preciso impedir que o tão anunciado “legado” da Copa de 2014 no Brasil se converta em um pesado ônus para a democracia. Até agora, quem vem pagando a conta da Copa é o povo brasileiro, principalmente aquele mais sofrido: removido, explorado, sem direito a protestar.

## 3. Conclusões

Este primeiro estudo faz parte de um esforço do **Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul – PACS**, em parceria com a **Justiça Global** e apoio da **Fundação Henrich Böll**, para contribuir com o trabalho de conscientização da sociedade e resistência aos abusos de direitos humanos praticados em função dos preparativos para a Copa do Mundo de 2014. Este trabalho tem sido levado a cabo pelo Comitê Popular Copa-Olimpíadas – Rio e pela Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa. O PACS é participante ativo de ambos os espaços.

Nosso objetivo com este estudo não foi dar conta de todas as variáveis existentes em torno do financiamento para a Copa de 2014, missão impossível no momento, devido à falta de compilações adequadas dos dados, muitos ainda indisponíveis. E isto não apenas em relação às isenções fiscais concedidas – que certamente alcançam a casa dos bilhões de reais –, mas também ao mapeamento de uma série de outras modalidades de financiamento cujos valores são, por ora, praticamente impossíveis de identificar ou estimar e, por isso, não foram considerados neste estudo.

Assim, tais financiamentos serão estudados nos informes e estudos que se seguirão a este. No entanto, vale a pena mencioná-los aqui para que sua investigação seja objeto de estudos por outras organizações da sociedade civil que, assim como o PACS, estão atentas aos conflitos

55 Ver: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,dilma-quer-exercito-no-rio-ate-a-copa-e-planeja-espalhar-modelo-pelo-brasil,647661,0.htm>

56 Ver: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/projeto-de-lei-quer-punir-terroristas-e-grevistas-durante-a-copa/>

sociais, econômicos e políticos envolvidos na preparação para a Copa de 2014. São eles:

- Custo da diferença das taxas de juros praticadas nos mercados internacionais, onde o governo federal capta recursos mediante emissão de títulos da dívida, e taxas dos empréstimos concedidos pelo BNDES e CAIXA para as obras da Copa;
- Isenções fiscais para uma série de empresas parceiras da FIFA que poderão sair no projeto final de Lei Geral da Copa, a ser votado pelo Senado em maio;
- Custo da criação de novas estruturas burocráticas em função dos jogos, de eventos de promoção das viagens e demais despesas de funcionários públicos destacados para organizar a Copa do Mundo;
- Custos adicionais criados pelo RDC até o megaevento;
- Custos adicionais de novos aportes de BNDES e CAIXA não previstos na Matriz de Responsabilidades, mas que começam a crescer rapidamente.

Além disso, a Lei da Copa nos obriga a atualizar as informações sobre as modalidades já trabalhadas neste estudo (Estádios, Portos, Aeroportos, Mobilidade Urbana e Infraestrutura para o Turismo). Espera-se que no momento de dar continuidade a este trabalho, as informações sobre estas – e novas – modalidades de financiamento para a Copa do Mundo de 2014, a sociedade já possua à sua disposição informações mais robustas, simplificadas e, sobretudo, atualizadas.

\*\*\*

Buscamos mostrar nas páginas anteriores que o Estado brasileiro e a FIFA são atores que buscam promover o mesmo modelo de desenvolvimento, atuando de forma *complementar* – bem pouco conflitiva, no que diz respeito aos temas centrais – para garantir os interesses do grande capital privado transnacional durante a Copa de 2014 no Brasil. Seu duplo objetivo é garantir lucros vultosos sem grandes riscos a partir da transferência maciça e legalizada de recursos públicos para agentes do mercado, ao mesmo tempo em que se legitima tal processo frente à sociedade civil mediante a exploração instrumental da cultura popular brasileira em uma de suas mais reconhecidas manifestações: o amor ao futebol.

Em tempos de acalorados e difusos debates como este, cabe à sociedade civil organizada a tarefa de ir além do senso comum cotidiano e do restrito debate disponibilizado pelos tradicionais meios de comunicação. Uma análise fria dos dados disponíveis nos tribunais de contas estaduais e da União, assim como a tentativa contínua de mapeamento geral das fontes de financiamento para a Copa de 2012 e seus respectivos impactos orçamentários sobre os distintos segmentos sociais brasileiros foram componentes indispensáveis nesta tarefa.

Mas nenhuma análise de dados e números deste tipo pode prescindir de um argumento mais geral, que aponte e dê insumos para uma espécie de “economia política da Copa do Mundo 2014”.

Assim, tentamos neste estudo apresentar um quadro capaz de mostrar os principais atores envolvidos, seus respectivos interesses econômicos e políticos, suas formas de atuação e respectivos graus de sucesso. Isso nos possibilitou cumprir o papel de informar a cidadania ativa e a população em geral sobre o que está realmente em jogo na Copa, possibilitando uma análise crítica do balanço real entre dívidas e legado, de acordo com a perspectiva de cada grande força social envolvida, já que o benefício monetário adquirido por uma empreiteira da construção civil dificilmente pode ser comparado ao prejuízo de um morador removido de sua comunidade sob o pretexto de obras para a Copa do Mundo.

Em suma, apresentamos esta pesquisa como uma contribuição ao esforço de produção de conhecimento crítico sobre temas de interesse coletivo, como o são a Copa do Mundo de 2014 e sua relação com a sociedade brasileira. Uma contribuição ao debate que se propõe aprofundar temas e perspectivas tradicionalmente limitadas na grande mídia, assim como subsidiar a

sociedade com informações novas e análises de dados e discursos a fim de iluminar o caminho rumo às relações sociais, ambientais e políticas mais justas.

Uma Copa do Mundo que cativou os brasileiros com a promessa de financiamento privado quase total e obras de benefício público espalhadas em todo país, já apresenta – dois anos antes do torneio começar – uma realidade oposta: 98,6% do dinheiro gasto será público<sup>57</sup>, em sua maioria, beneficiando empresas privadas para a realização de eventos, reformas e contratos sobre os quais a população não foi suficientemente consultada, nem obteve informações necessárias. Mas paga a conta. É hora de começar a virar esse jogo!

---

57 Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/esporte/881803-copa-de-2014-tera-985-de-dinheiro-publico.shtml>

HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
BRASIL

justiça global  
BRASIL

PACS  
PROJETO AMBIENTAL  
ANRS