



UNIFACS

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
URBANO – PPDRU
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

SHEILA PIRES COSTA

**A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA ARENA FONTE NOVA E A COPA DE 2014
EM SALVADOR: A ILUSÃO DO DESENVOLVIMENTO**

Salvador
2014

SHEILA PIRES COSTA

**A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA ARENA FONTE NOVA E A COPA DE 2014
EM SALVADOR: A ILUSÃO DO DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Ana Licks Almeida Silva.

Salvador
2014

FICHA CATALOGRÁFICA

(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador – UNIFACS)

Costa, Sheila Pires

A parceria público-privada da Arena Fonte Nova e a Copa de 2014 em Salvador: a ilusão do desenvolvimento. / Sheila Pires Costa.- Salvador, 2014.

155 p. : il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Salvador UNIFACS. Laureate International Universities - LIU. Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ana Licks Almeida Silva.

1. Parceria Público-Privada (PPP). 2. Desenvolvimento. 3. Copa do mundo (Futebol). I. Silva, Ana Licks Almeida, orient. II. Universidade Salvador – UNIFACS. III. Título.

CDD: 351.713045

SHEILA PIRES COSTA

A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA ARENA FONTE NOVA E A COPA DE 2014
EM SALVADOR: A ILUSÃO DO DESENVOLVIMENTO

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano, Universidade Salvador – UNIFACS, Laureate International Universities pela seguinte banca examinadora:

Ana Licks Almeida Silva - Orientadora _____
Doutora em Saúde Coletiva – Universidade Federal da Bahia
Universidade Salvador - UNIFACS

Laumar Neves de Souza _____
Doutor em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia - UFBA
Universidade Salvador – UNIFACS

Aliger dos Santos Pereira _____
Doutora em Desenvolvimento Regional e Urbano – Universidade Salvador
Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Salvador, 16 de abril de 2014.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me permitir alcançar mais um objetivo de vida, proporcionando meios materiais e colocando em meu caminho pessoas que colaboraram para a conclusão do presente trabalho, oferecendo apoio técnico ou incentivo pessoal, às quais agradeço especialmente, desculpando-me por qualquer omissão.

À minha família, agradeço a compreensão pela ausência em momentos importantes e pela tolerância na convivência durante este árduo processo de aprendizagem e aos amigos que aguardam para a realização de encontros adiados para realização do curso. A ambos pelas intermináveis conversas sobre um assunto, particular do universo de pesquisador, mas que imagino desinteressante para as pessoas do meu convívio pessoal.

Ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) pelo apoio, inclusive financeiro, sem o qual não seria possível a realização do curso e conclusão do presente trabalho. Aos colegas de BNB pelas palavras de incentivo e contribuições para melhoria desta dissertação, notadamente Mônica Torres e Ana Cristina.

Aos membros da banca, cujas contribuições foram fundamentais para o aprimoramento e melhor desenvolvimento do trabalho. Aos colegas do mestrado, companheiros desta jornada do conhecimento, especialmente a Leila Paixão, Rita Beraldo, Leandro Tavares e Ana Lúcia Gomes, pela convivência e troca de experiências.

Ao professor Nelson Oliveira, mestre dos tempos de graduação, exemplo de dedicação e seriedade que me inspirou a continuar a jornada acadêmica. A José Rubens, cuja amizade desfruto desde a época da Escola de Administração, por suas valiosas sugestões para confecção da dissertação.

Agradeço a receptividade e presteza dos funcionários da Arena Fonte Nova, do Tribunal de Contas do Estado da Bahia e do IBGE nos quais realizei visitas e mantive proveitosos contatos.

RESUMO

A presente trabalho analisa a contribuição da parceria público-privada da Arena Fonte Nova para o desenvolvimento de Salvador. O objetivo é avaliar a utilização da parceria público-privada da Arena Fonte Nova como instrumento indutor do desenvolvimento de Salvador na preparação da Copa 2014 no período compreendido entre 2009 e 2013. Trata-se de estudo de caso único, pois foi selecionada a parceria público-privada da Arena Fonte Nova, considerando a importância da reconstrução da arena esportiva, fundamental para a capital baiana sediar jogos da Copa do Mundo de 2014. Através do estudo percebeu-se que a preparação para o evento atraiu reduzida quantidade de investimentos públicos federais e privados, criou pequeno número de empregos e trouxe poucos benefícios sociais com obras de pequeno impacto na vida da maioria da população soteropolitana, além de gerar montante de impostos inferior ao esperado e renúncia fiscal. Houve ainda prejuízo às demais modalidades esportivas com a demolição da antiga estrutura do estádio da Fonte Nova. Com relação ao contrato de PPP, percebe-se a garantia de grandes vantagens ao parceiro privado, sem que se resguardassem os interesses da população, o que pode ser comprovado pelo tipo e excessivo prazo da concessão, o reembolso dos financiamentos tomados, os incentivos fiscais e valor da contrapartida pública.

Palavras-chave: Estado. Desenvolvimento. Parceria Público-Privada (PPP). Arena Fonte Nova, Salvador-BA.

ABSTRACT

This work analyzes the contribution of public-private partnership of the Arena Fonte Nova for the development of Salvador. The objective is to evaluate the use of public-private partnership Arena Fonte Nova instrument to induce the development of Salvador in the preparation of the 2014 World Cup in the period between 2009 and 2013. This is a single case study, it was selected for public-private partnership Arena Fonte Nova, considering the importance of reconstruction, essential for Salvador host matches of the World Cup 2014. Through the study it was realized that the preparation for the event attracted reduced amount of federal public and private investment, created few jobs and few social benefits brought works with small impact on the lives of the majority of the population of Salvador, in addition to generating the amount of lower than expected tax and tax breaks. There was also damage to other sports with the demolition of the old structure of the Fonte Nova stadium. About the PPP contract, realizes the guarantee of great advantages to the private partner without guarantee of the interests of the population, which can be verified by type and excessive concession period, the repayment of funds borrowed, tax incentives and value of public consideration.

Keywords: State. Development. Public Private Partnership (PPP). Arena Fonte Nova.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 - Comparativo dos investimentos por cidade | 91 |
| Figura 2 - Salvador: intervenções de mobilidade urbana (entorno)..... | 107 |
| Figura 3 - Modelagem institucional da PPP da Arena Fonte Nova..... | 119 |
| Figura 4 - Estruturação Financeira da PPP da Arena Fonte Nova..... | 121 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 – Lista de documentos consultados | 16 |
| Tabela 2 – Limite para o montante das despesas do Estado da Bahia com parcerias público-privadas | 78 |
| Tabela 3 – Estádios da Copa | 85 |
| Tabela 4 - Panorama geral dos investimentos | 90 |
| Valores em milhões..... | 90 |
| Tabela 5 - Indicadores de Desempenho | 117 |
| Tabela 6 – Impacto da PPP da Arena Fonte Nova no limite das despesas com parcerias público-privadas do Estado da Bahia | 122 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-------------|--|
| BNB | Banco do Nordeste do Brasil S.A. |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| BRT | Bus Rapid Transit |
| CEF | Caixa Econômica Federal |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| CIDE | Contribuição sobre Intervenção do Domínio Econômico |
| Codeba | Companhia das Docas do Estado da Bahia |
| COFINS | Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| COL | Comitê Organizador Local |
| Conder | Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia |
| DESENBAHIA | Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. |
| EMBASA | Empresa Baiana de Águas e Saneamento Sociedade Anônima |
| Embratur | Instituto Brasileiro de Turismo |
| FAGE-Bahia | Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia |
| FGTS | Fundo de Garantia do Tempo de Serviço |
| FIA/USP | Fundação Instituto de Administração |
| FIFA | Fédération Internationale Football Association |
| FNP | Fonte Nova Negócios e Participações S.A. |
| FPE | Fundo de Participação dos Estados |
| FUNDAC | Fundação da Criança e do Adolescente |
| FUNDESE | Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico |
| CGCOPA 2014 | Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 |
| Infraero | Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária |
| IPHAN | Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional |
| IPI | Imposto sobre Produtos Industrializados |
| LEED | Leadership in Energy and Environmental Design |
| NQID | Nota de Desempenho Anual da Concessionária |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PASEP | Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público |
| PFI | Private Finance Initiative |

| | |
|--------|--|
| PFPP | Private Finance Panel |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIS | Programa de Integração Social |
| PMI | Proposta de Manifestação de Interesse |
| PNDR | Política Nacional de Desenvolvimento Regional |
| PPA | Plano Plurianual |
| PPP | Parceria Público-Privada |
| QID | Quadro de Indicadores de Desempenho |
| RCL | Receita Corrente Líquida |
| RECOPA | Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol |
| S/A | Sociedade Anônima |
| Sebrae | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |
| SEDUR | Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia |
| SESAB | Secretaria da Saúde do Estado da Bahia |
| SESI | Serviço Social da Indústria |
| SETRE | Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte |
| SPE | Sociedade de Propósito Específico |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| SUCAB | Superintendência de Construções Administrativas da Bahia |
| SUDESB | Superintendência dos Desportos do Estado da Bahia |
| TCE | Tribunal de Contas do Estado |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TMS | Tema de Maior Significância |
| VIP | Very Important Person |
| VLT | Veículo Leve sobre Trilho |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 A REFORMA DO ESTADO E A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL .. | 19 |
| 2.1 O SURGIMENTO DO ESTADO MODERNO..... | 19 |
| 2.2 TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO MODERNO E SUAS ATIVIDADES | 22 |
| 2.3 OS DESAFIOS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO E O ADVENTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS..... | 27 |
| 2.4 O ESTADO BRASILEIRO E SUAS NOVAS CONFIGURAÇÕES NA DÉCADA DE 1990 | 31 |
| 3 O DESENVOLVIMENTO E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS | 38 |
| 3.1 OS NOVOS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO..... | 43 |
| 3.2 O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO | 47 |
| 3.3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E DESENVOLVIMENTO..... | 50 |
| 4 O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E A LEI DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS | 53 |
| 4.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA..... | 56 |
| 4.2 AS PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 59 |
| 4.3 A LEI FEDERAL DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS..... | 65 |
| 4.4 A LEI DE PPP DO ESTADO DA BAHIA..... | 73 |
| 5 A COPA DO MUNDO DE 2014 NO BRASIL | 79 |
| 5.1 INFRAESTRUTURA PARA REALIZAÇÃO DO EVENTO | 81 |
| 5.2 INVESTIMENTOS ESPERADOS..... | 87 |
| 5.3 LEI GERAL DA COPA (LEI N. 12.663/2012)..... | 91 |
| 5.4 RECOPA | 93 |
| 5.5 LEGADOS | 93 |
| 5.6 A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE | 97 |
| 5.6.1 Definição de competência para fiscalizar | 101 |
| 5.6.2 Fiscalizações do TCU nos projetos da Copa 2014 | 102 |
| 5.7 SALVADOR E A COPA 2014 | 102 |
| 5.7.1 Mapa de Oportunidades | 108 |
| 5.7.2 As fiscalizações do TCU nas obras da Copa em Salvador | 109 |
| 5.7.3 Arena Fonte Nova | 111 |
| 5.7.3.1 As atividades dos órgãos de controle na Arena Fonte Nova | 122 |
| 5.8 PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA REALIZAÇÃO DA COPA DE 2014 | 129 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 138 |
| REFERÊNCIAS | 143 |

1 INTRODUÇÃO

Dentre as diversas instalações necessárias ao desenvolvimento de um país, estão as obras de infraestrutura, geralmente de grande porte, com longo período de execução e aplicação intensa de recursos, destacando-se as dos setores de transportes, energia, telecomunicações e saneamento. No Brasil tais obras foram adiadas, gerando impactos em diversos setores da economia do país.

Na busca por opções para a realização destes investimentos, o Estado esbarra na questão orçamentária, com poucos recursos e a necessidade de viabilizar muitas obras, nas quais a utilização do instrumento da licitação nem sempre atraem a iniciativa privada. As parcerias público-privadas (PPP) surgem como alternativa para a continuidade do crescimento econômico, contando com experiências exitosas em vários países e ultrapassando as fronteiras do setor de infraestrutura para viabilizar investimentos em outras áreas. No Brasil, apesar da recente implantação, existem diversos projetos, que se concentram no setor de transportes, mas já há casos de perímetro de irrigação, hospitais e um emissor submarino.

Com o advento da realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, várias arenas esportivas das cidades-sede foram construídas utilizando-se tais parcerias, inclusive a Arena Fonte Nova, situada em Salvador, com a maior parte dos recursos provenientes de instituições financeiras públicas.

Diante da importância e atualidade da questão, o tema da presente dissertação é a parceria público-privada da Arena Fonte Nova como instrumento indutor do desenvolvimento de Salvador. A temática está inserida na área de concentração *Processos Urbanos e Regionais do Desenvolvimento do Programa de Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador*, dentro da linha de pesquisa *Desenvolvimento e Políticas Regionais*.

Apesar de ser uma temática atual, o instrumento jurídico não é totalmente novo, já que é um tipo de concessão, que foi introduzida no Brasil a partir do século XIX através da lei Geral nº 641 de 26 de junho de 1852, para captar recursos da

Iniciativa Privada com o objetivo da implantação das ferrovias, não obtendo êxito, pois o Estado não assegurou aos entes privados a manutenção das condições essenciais, causando desinteresse por parte dos particulares. Além disso, iniciaram-se movimentos que buscavam a “nacionalização”, que foram capazes de promover a encampação¹ dos serviços concedidos. Nas primeiras décadas do século XX, a concessão passou a ser aplicada para outros setores, especialmente na área de energia elétrica, e era muito utilizada para prestação de serviços públicos através da Administração Indireta. Com a crise e a falta de recursos do Estado redescobriu-se sua utilização, com a criação de novos modelos através da Lei de PPP (JUSTEN FILHO, 2003).

O Projeto de Lei das PPPs foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 20 de março de 2004. Em dezembro do mesmo ano foi apreciado pelo Senado, sofrendo modificações que o fizeram voltar à Câmara de Deputados antes de ser sancionado pela presidência em 31 de dezembro de 2004.

A Lei nº 11.079/2004 obriga a distinção de três tipos de concessão: tradicional, patrocinada e administrativa. Esta última a modalidade do estudo de caso objeto desse trabalho, no qual se pretende verificar a contribuição da parceria público-privada da Arena Fonte Nova para o desenvolvimento de Salvador durante a preparação da cidade para sediar jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

O objetivo é avaliar a utilização da parceria público-privada da Arena Fonte Nova como instrumento indutor do desenvolvimento de Salvador na preparação da Copa 2014 no período compreendido entre 2009 e 2013. Isso ocorreu através da análise de aspectos relacionados à preparação do Brasil e Salvador para a realização da Copa 2014, da verificação dos principais elementos da PPP para o desenvolvimento da cidade e da identificação dos legados deixados pelo evento.

O trabalho foi confeccionado com o desenvolvimento de uma estrutura conceitual e teórica, agrupamento de observações empíricas e inferência de resultados. Como

¹ De acordo com a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, encampação é uma das formas de extinção da concessão, sendo a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo de concessão, por interesse público e através de lei autorizativa específica mediante pagamento de indenização.

opção metodológica tem-se o estudo de caso, que Vergara (1990) classifica como um meio de pesquisa que se constitui em um estudo limitado a uma ou poucas unidades (projeto, produto, empresa, país, por exemplo), tendo caráter de profundidade e detalhamento e podendo ou não ser realizado em campo. Yin (2001) incorpora outros elementos em sua definição, caracterizando-o como verificação empírica utilizada para investigar um fenômeno contemporâneo em seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre eles não estão claramente definidos.

Com base no referencial teórico adotado (MILES; HUBERMAN, 1994; YIN, 2001), a pesquisa realizada enquadra-se no critério de estudo de caso único, oportuno/revelatório, pois foi selecionada a parceria público-privada da Arena Fonte Nova, considerando a importância da reconstrução da arena esportiva, fundamental para a capital baiana sediar jogos da Copa do Mundo de 2014, para projetá-la no cenário turístico internacional e permitir à população dispor de um moderno equipamento de lazer.

Foram utilizadas técnicas de coleta de dados que consistiram no levantamento de informações prévias de fontes variadas, por meio de pesquisa bibliográfica que abrangeu um subconjunto do que já foi publicado sobre o assunto em questão — livros, publicações avulsas, revistas e documentos jurídicos.

Por se tratar de um contrato público, cujos dados e informações são disponibilizados aos cidadãos, foi realizada pesquisa exploratória, que de acordo com Boaventura (2004), proporciona maior familiaridade com o problema, tornando-o mais explícito através de levantamento bibliográfico, entrevistas ou análise de exemplos que estimulem sua compreensão.

Foram examinados documentos de órgãos do governo estadual e federal sobre a preparação para a Copa de 2014 e a reconstrução da Arena Fonte Nova, estudos com projeções econômicas sobre o impacto do evento e uma pesquisa com empresários estabelecidos nos arredores do estádio-sede da capital baiana. De forma complementar, foram objeto de análise relatórios e pareceres do TCE/BA e TCU, dados disponíveis no site do consórcio, além de reportagens veiculadas em

jornais de circulação local e nacional, para contemplar vários pontos de vista (Tabela 1).

Adicionalmente, foi consultado o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP), cujos dados demonstram que apesar da melhoria da educação, saúde e renda da população soteropolitana nas duas últimas décadas, Salvador tem muito a avançar nos indicadores sociais (Tabela 1).

Tabela 1 – Lista de documentos consultados

| Tipo de documento | Origem | Quantidade |
|---------------------------------------|--|-------------------|
| Acórdão | Tribunal de Contas da Bahia | 1 |
| Apresentação | Sefaz Bahia | 2 |
| Artigo | Faculdade Ibes | 1 |
| Atlas | PNUD/ IPEA/ FJP | 1 |
| Balanço da Copa | Ministério dos Esportes | 2 |
| Contrato | Sefaz Bahia | 2 |
| Despacho | Tribunal de Contas da Bahia | 1 |
| Edital | Sefaz Bahia | 1 |
| Mapa de oportunidades | Sebrae | 1 |
| Matriz de Responsabilidades | Portal da Copa | 1 |
| Notícia | Arena Fonte Nova/FIFA.COM/Portal da Copa/Southafrica.info/TCU | 14 |
| Plano diretor | Secopa | 1 |
| Proposta de Manifestação de Interesse | Copa Transparente | 1 |
| Quadro de indicadores de desempenho | Portal da Transparência do Governo Federal | 1 |
| Relatório | Arena Fonte Nova/ERNST & YOUNG e FGV Projetos/Sefaz-Ba/ Social Progress Imperative/TCE-Ba | 8 |
| Reportagem | Agência estado/Boettcher/Estadão/G1.Globo.com/Globo Esporte.com/ Jornal A Tarde/Valor Econômico/Veja.com | 16 |

Fonte: Elaboração própria

Para fins comparativos, buscou-se dados da realização das edições anteriores da Copa do Mundo, especialmente na África do Sul, por ter sido a última anfitriã do evento e por ser um país em desenvolvimento, que guarda similaridade com o Brasil. Utilizou-se notícias veiculadas no site oficial da *Fédération Internationale Football Association* (FIFA) e do governo sul-africano, que captam o discurso oficial,

mas também matérias da imprensa local e análises de jornalistas brasileiros, tanto da época da realização do evento quanto da atualidade (Tabela 1).

Ressalte-se que, apesar da tentativa de unificação dos dados sobre a preparação do país para sediar a Copa do Mundo 2014, existe uma grande quantidade de informações em sites oficiais, muitas conflitantes, dispostas em uma emaranhada rede, o que exigiu uma filtragem e análise da relevância dos documentos, buscando-se a coerência entre as informações e dados que espelhassem o impacto socioeconômico da realização da Copa do Mundo no Brasil, especialmente na cidade de Salvador.

Na escolha dos documentos procurou-se demonstrar a expectativa gerada pelos estudos realizados na época da definição do país como sede da Copa de 2014, em relação aos investimentos, às fontes de recursos, à criação de empregos, aumento da renda e legados que permaneceriam para a população. A inclusão de documentos sobre a atuação dos órgãos de controle deveu-se à necessidade de verificar a forma como foram conduzidas as obras planejadas, propósito complementado com a utilização de informações veiculadas pela imprensa. Por fim, buscou-se incluir dados que refletissem os resultados gerados pelos investimentos, sendo estes ainda parciais, já que o evento ainda não ocorreu. Saliente-se a dificuldade de obter dados sobre retorno da aplicação de recursos relacionados à Copa de 2014 em Salvador, especialmente da reconstrução da Arena Fonte Nova, devido ao curto período de construção do estádio aliado à sazonalidade de medição dos indicadores sociais, como o censo demográfico.

No que se refere à estrutura, esta dissertação é composta de seis partes. O Capítulo 1 é a presente introdução, que apresenta uma breve contextualização do tema, justificando-o, trazendo o tema, o objetivo geral e os específicos, descrevendo os procedimentos metodológicos e apresentando sua estrutura.

O Capítulo 2, intitulado A Reforma do Estado e a Parceria Público-Privada no Brasil, versa sobre o Estado moderno, suas transformações, a influência do neoliberalismo nas atividades estatais e o contexto do surgimento das parcerias público-privadas.

O Capítulo 3, O Desenvolvimento e as Parcerias Público-Privadas, discorre sobre os conceitos de crescimento e de desenvolvimento, apresentando novos indicadores para medi-lo e as parcerias público-privadas como instrumento de políticas públicas para alcançá-lo.

O Ordenamento Jurídico Brasileiro e a Lei de Parcerias Público-Privadas (Capítulo 4) trata do conjunto de normas jurídicas brasileiras que regem o direito administrativo, as diversas formas jurídicas de parcerias entre a iniciativa privada e o poder público e as leis federal e estadual (Bahia) de PPP.

O capítulo 5, chamado A Copa do Mundo de 2014 no Brasil, relata aspectos da preparação do Brasil e especialmente de Salvador para a realização da Copa de 2014, destacando os obstáculos identificados, os investimentos e legados esperados, a atuação dos órgãos de controle nas obras e alguns dados sobre a experiência da África do Sul, último país a sediar a copa do mundo de futebol. Além disso, relata os principais aspectos do contrato de parceria público-privada da Arena Fonte Nova, demonstrando as implicações da contratação para os cidadãos de Salvador.

Por fim, o Capítulo 6 traz as considerações finais diante dos aspectos teóricos e dos dados apresentados no presente estudo.

2 A REFORMA DO ESTADO E A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL

Segundo o Dicionário Houaiss (2009), a palavra Estado, do latim status, designa um “conjunto das instituições (governo, forças armadas, funcionalismo público etc.) que controlam e administram uma nação”. Trata-se de um ente que ocupa um território definido e possui um governo com soberania reconhecida interna e externamente e que tem com lei máxima uma constituição.

Embora não haja consenso sobre o surgimento do que atualmente denominamos Estado, é certo que este passou por diversas transformações ao longo do tempo, que influenciaram sua relação com as esferas econômicas e sociais. Uma das principais modificações verificadas foi o modo de ofertar serviços públicos e garantir o desenvolvimento dos países. A crise fiscal e os efeitos do neoliberalismo ocasionaram a busca por novas formas de viabilizar investimentos, entre as quais surgiu a parceria público-privada, objeto deste trabalho, sendo necessário discutirmos as modificações do Estado para entendermos seu aparecimento.

2.1 O SURGIMENTO DO ESTADO MODERNO

Não existe concordância com relação ao Estado moderno, quer quanto à ocasião do seu surgimento, quer quanto às circunstâncias históricas do seu aparecimento. Com relação ao momento, a maioria dos historiadores atuais considera que isso ocorreu em meados do século XVI, enquanto o restante considera o século XVII a sua ocorrência ou a antecipam para o século XV. O mais importante, contudo, é verificar as principais alterações ocorridas em sua forma de organização e o impacto de tais mudanças na vida da sociedade.

No momento anterior ao surgimento do Estado moderno ainda predominava o feudalismo, cujas bases econômicas eram a lavoura e a criação de animais e os senhores feudais detinham elevado patrimônio jurídico-econômico. O sistema de produção era servil, pois o excedente econômico dos servos era apossado compulsoriamente pelos senhores feudais. Para Oliveira (2004), o feudalismo tradicional, com sua hierarquia rígida e a mistura de poder temporal e espiritual,

trazia uma configuração essencialmente individual, sem delimitação entre público e privado.

Com o esgotamento do sistema feudal, as guerras camponesas na Europa centro-ocidental evidenciaram o quadro de desestruturação sistêmica e mudança política e ideológica, a partir da emergência de novas classes sociais que tentaram se posicionar no poder, mas que ainda não estavam em confronto com a antiga ordem. Nessa nova fase, ocorreu a demarcação de espaços públicos e privados como meios constituintes de uma nova configuração de estruturas, que posteriormente contribuiriam para a gestação de formas estatais mais definidas (OLIVEIRA, 2004).

De acordo com Oliveira (2004), os marcos fundamentais do Estado moderno situam-se entre os séculos XII e XVI, período da baixa Idade Média, caracterizado pelo surgimento de novas formas de relacionamento socioeconômico e a constituição de um novo padrão de gestão sociopolítica diferentes do sistema feudal. Essas novas formas são marcadas por manterem características de dominação de épocas anteriores (por exemplo, nas relações de trabalho) e por assentar bases inovadoras para práticas estabelecidas (desenvolvimento de pequenas manufaturas, mercantilismo, capitalismo industrial). No âmbito cultural, ocorreram questionamentos críticos em torno do homem como expressão divina. Assim, características dos dois modos de produção subsistiam, não sendo possível demarcar exatamente a passagem do sistema feudal para o capitalista.

Economicamente não há data precisa delimitando a passagem do feudalismo vigente na forma estatal medieval para o capitalismo, momento no qual começa a surgir o Estado moderno em sua primeira versão, a absolutista. A ânsia pela igualdade perante a lei e a busca pelo reconhecimento dos direitos fundamentais foram fatores determinantes para sua decadência o surgimento do liberalismo, com a simultânea ascensão da classe burguesa.

Oliveira (2004) pondera que o temor pela acentuação dos conflitos rurais contribuiu para viabilizar alianças defensivas entre a ascendente burguesia e uma amedrontada nobreza, que demonstrava habilidade suficiente para ceder espaços e não perder o todo. A burguesia, como classe emergente, tendia a ser colocada no

protagonismo da reação contra as revoltas rurais, devido à frágil situação da nobreza em termos estruturais. Essa união foi um dos passos decisivos para o surgimento do Estado moderno, pois as estratégias de concentração dos poderes decisórios não se viabilizariam sem a confirmação de um sistema de aliança, papel desempenhado pelos regimes absolutistas.

A emergência do Estado e o regime absolutista não unificam nem as opiniões dos autores influenciados pela obra de Marx, como Perry Anderson e Nicos Poulantzas. Para Poulantzas (1977), o Estado, nas monarquias absolutistas, é uma representação do esforço concentrado voltado para a afirmação dos interesses das classes burguesas em ascensão e desempenha papéis decisivos como instância responsável pela eliminação das restrições à expansão do capital. Anderson (1998), por sua vez, entende que a classificação do absolutismo como mecanismo de equilíbrio político entre a nobreza e a burguesia desliza para sua designação como um tipo de Estado burguês. Apesar de reconhecer que as monarquias absolutistas introduziram características eminentemente capitalistas (exércitos regulares, burocracia permanente, sistema tributário nacional, codificação do direito e os primórdios de um mercado unificado), que coincidiram com o fim da servidão característica da produção feudal, o autor argumenta que isso não significou o desaparecimento das relações feudais no campo.

As relações de produção permaneciam feudais e, durante a fase inicial da época moderna, a classe dominante era a aristocracia feudal, que passou por profundas metamorfoses, mas nunca foi desalojada de seu domínio do poder político. O absolutismo foi apenas um aparelho de dominação feudal recolocado e reforçado para sujeitar as massas camponesas à sua posição social tradicional. E “o Estado absolutista nunca foi um árbitro entre a aristocracia e a burguesia, e menos ainda um instrumento da burguesia nascente contra a aristocracia: ele era a nova carapaça política de uma nobreza atemorizada.” (ANDERSON, 1998, p. 18).

O fato é que o aparelho estatal surgiu como forma de assegurar os interesses das classes dominantes que se revezavam no poder a depender das circunstâncias históricas, sofrendo modificações em sua organização e atividades, como poderemos verificar na próxima seção.

2.2 TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO MODERNO E SUAS ATIVIDADES

O Estado moderno não permaneceu o mesmo ao longo da história, mas sempre houve uma relação de interdependência com o capitalismo, existindo uma simbiose com o mercado. Por intermédio de inúmeras ações realizadas ao longo dos tempos, o Estado ora dilata ora restringe sua intervenção no domínio econômico.

De acordo com Bresser-Pereira (2009, p.12), “O Estado moderno regula os mercados desde a sua primeira forma histórica: o Estado absoluto.”, tendo sempre como um de seus papéis regular o mercado, não fazendo sentido colocá-los em campos opostos.

O desenvolvimento da democracia e o aumento do poder político das organizações operárias provocaram o fortalecimento das intervenções assistenciais. Nos anos 1940 consolida-se na Inglaterra o Estado do Bem-estar, também conhecido como *Welfare State*, com a maciça intervenção estatal na produção e na distribuição, desencadeada pela Primeira e Segunda Guerra Mundial.

O *Welfare State* foi uma reforma dentro do capitalismo sob a pressão dos trabalhadores, com uma ampliação sem precedentes do papel do fundo público e medidas de sustentação da acumulação ao lado da proteção do emprego. Tal reforma foi viabilizada através dos procedimentos democráticos do Estado de direito sob a condução da socialdemocracia (BEHRING, 2008).

Para Rosanvallon (1997), que denominou o *Welfare State* de Estado-providência, este desempenhou um papel positivo em um contexto de crise, contribuindo para amortecer seus efeitos e impedindo que a economia entrasse em uma recessão tão acentuada quanto a dos anos 1930, ocorrida após a quebra da bolsa de valores de Nova York. Entretanto, o autor lembra que não se pode conter a progressão das cotizações e dos impostos, garantindo simultaneamente qualidade imutável dos serviços públicos e sociais e a manutenção das prestações que ele oferece.

Segundo Behring (2008), com o *Welfare State* houve uma ampliação das fronteiras de proteção social, mas a reversão do ciclo econômico e o incremento dos gastos

em função das estratégias *keynesianas*² ocasionou a crise fiscal, aliada a uma resistência dos contribuintes ao aumento da carga tributária. Na verdade, Dain (1996) apud Behring (2008) aponta a tendência de crescimento da renúncia fiscal como explicação da crise, que David Heald (1983) apud Behring (2008) diz se tratar de uma redistribuição às avessas, tendo como beneficiário o empresariado.

Mosquetti (2010, p.23) aponta que “O Estado aumenta enormemente suas atribuições, tornando-se titular dos serviços, de forma a proteger e promover os direitos individuais e sociais considerados como valiosos pelos particulares”. Essa intervenção estatal, entretanto, ocorre de forma descoordenada e desorganizada, ocasionando a onipresença do Estado em todos os setores de atividades e demonstrando sua incompetência para exercer sozinho as atividades então consideradas como de interesse público.

Durante a Guerra Fria (1945-1991) imperaram na economia de mercado as políticas econômicas de regulamentação, transfigurando-se o Estado Nacional em Social, que atuava diretamente no domínio econômico através das empresas públicas, das sociedades de economia mista e fundações; ou indiretamente por meio das normas legais de direito.

Na década de 1970, as crises do Estado Social manifestaram-se em toda sua dimensão. Surgiram dúvidas acerca do seu potencial como instrumento do progresso e da transformação, o que trouxe, como consequência, o discurso da desregulamentação, da privatização e das organizações não governamentais, sobrevivendo a instituição de uma terceira forma de Estado de Direito - Estado Democrático de Direito.

O Estado liberal, que passou a predominar, era regulador da economia, disciplinando a ordem econômica para combater os excessos da livre-concorrência. Esta forma estatal zelava pela criação dos mercados concorrenciais, privilegiando a

² Montes (1996) aponta as seguintes funções do Estado desenvolvidas no período keynesiano: promoção de política expansiva e anticíclica, articulação de aparato produtivo autônomo, garantia de serviços públicos, dotação de infraestrutura e alguma distribuição de renda através das prestações sociais na forma de direitos.

eficiência econômica como meio de aumentar a riqueza nacional. O Estado passa a ter um mínimo de atribuições e responsabilidades para permitir que o setor privado alcance eficiência operacional e desenvolva atividades que não são exclusivamente suas, agindo “contidamente” na vida econômica por intermédio da política econômica de regulação.

Com relação à explicação de que essa crise contemporânea é vista como do Estado ou nele localizada, Behring (2008) acredita que, na verdade, se trata de uma reação do capital ao ciclo depressivo aberto no início dos anos 1970, que pressiona por uma refuncionalização do Estado. Para tentar retomar as taxas de lucros aos níveis do pós-guerra, foram desenvolvidas ações em três eixos: a reestruturação produtiva, a mundialização e o neoliberalismo, sendo esta uma reação burguesa conservadora e monetarista dentro da qual se situa a contra-reforma do Estado.

Conforme Anderson (1995), o neoliberalismo, fenômeno distinto do liberalismo clássico, nasceu logo após a II Guerra Mundial (1939-1945) na região da Europa e da América do Norte, onde imperava o capitalismo. De acordo com Bresser-Pereira (2009), o episódio mais conhecido referente às origens do neoliberalismo é o da formação, em *Mont Pèlerin* (Suíça), nos anos 1950, de um grupo de grandes intelectuais liberais sob a liderança do economista austríaco Friedrich Hayek, que lutava contra o comunismo, movimento político que pretendia substituir o capitalismo pelo socialismo, o mercado pelo planejamento. Segundo Anderson (1995), o propósito do grupo era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases para um capitalismo duro e livre de regras. Entretanto, como o capitalismo avançado estava entrando em uma fase de auge sem precedentes, sua idade de ouro representada pelas décadas de 1950 e 1960, a mensagem neoliberal permaneceu na teoria.

Behring (2008) pondera que uma elevada produtividade e rentabilidade do capital deram suporte a um avanço sustentado do emprego e do consumo no período fordista/keynesiano. O Estado desempenhava funções como a promoção de uma política expansiva e anticíclica, a articulação de um aparato produtivo autônomo, a garantia de serviços públicos, a dotação de infraestrutura e alguma redistribuição de renda através das prestações sociais na forma de direitos.

A perda de dinamismo das economias desenvolvidas, a queda das taxas de lucro e a estagflação³, que marcaram os anos 1970, foram a oportunidade para que o neoliberalismo montasse seu ataque ao Estado social, e para que a teoria econômica neoclássica recuperasse seu papel dominante (BRESSER-PEREIRA, 2009).

No início dos anos 1980 o neoliberalismo tornou-se dominante. O Estado passou a ser visto como um obstáculo e a política foi identificada com a corrupção, a busca desonesta de rendas ou com o populismo econômico.

Para Moraes (2002b), o neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, sendo considerado como matriz da riqueza, da eficiência e da justiça.

Bresser-Pereira (2009) afirma que a oposição entre Estado e mercado converteu-se em problema na medida em que o neoliberalismo tornou-se de tal forma hegemônico que essa agenda neoliberal parecia ser natural e legítima.

De acordo com Anderson (1995), o remédio neoliberal para a crise generalizada das economias de mercado era manter um Estado forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e controlar os recursos, mas parco nos gastos sociais e nas intervenções econômicas. Assim, o Estado permitiria a livre atuação da iniciativa privada, sem, contudo, apresentar déficits financeiros.

Diante do impulso dos movimentos sociais em torno de suas demandas, as posições neoliberais no campo social foram: a retirada do Estado como agente econômico; a dissolução do coletivo e do público em nome da liberdade econômica e do individualismo; o corte dos benefícios sociais; a degradação dos serviços públicos; a desregulamentação do mercado de trabalho e a desaparecimento de direitos históricos dos trabalhadores.

³ Também chamada por Bresser-Pereira e Nakano (1984) de “inflação autônoma”, é a manutenção da inflação em um patamar relativamente estável, independentemente de haver pressão de demanda, podendo conviver com elevados índices de desemprego.

De acordo com Behring (2008), para a inserção de um país na dinâmica do capitalismo contemporâneo, marcada pela busca de rentabilidade do capital por meio da reestruturação produtiva e da mundialização, as políticas neoliberais trazem algumas orientações e condições que combinam atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade.

Diante deste cenário, é possível perceber a dissolução do Estado, que se restringe a tornar os territórios nacionais mais atrativos às inversões estrangeiras, cobrindo os custos de infraestruturas, concedendo incentivos fiscais, garantindo escoamento suficiente e institucionalizando processos de liberalização e desregulamentação do mercado de trabalho e do fluxo de capitais (BEHRING, 2008).

Essa tendência é apontada por Harvey (2005, p.76) quando afirma que “O Estado neoliberal deve buscar persistentemente reorganizações internas e novos arranjos institucionais que melhorem sua posição competitiva como entidade diante de outros Estados no mercado global.”, demonstrando uma competição entre Estados e a atuação estatal que visa apenas garantir as condições para o melhor desempenho das atividades privadas, atraindo assim novos investimentos.

Para Bresser-Pereira (2009), o neoliberalismo não pretendia um Estado regulador. O objetivo era desregular e torná-lo “mínimo”, o que significa desmontar o sistema de proteção social e deixar de produzir bens básicos relacionados com a infraestrutura econômica, induzir o investimento produtivo e o desenvolvimento tecnológico. O Estado deveria não só eliminar barreiras à livre iniciativa, mas também deixar de atuar na área social.

No fim do século XX e no início do XXI, as políticas neoliberais de regulamentação passaram a restringir a expansão e a mobilidade do capital e o novo ambiente mundial de fim da guerra fria, queda do socialismo real e de alta evolução tecnológica resulta em pressões por outras políticas econômicas ao gosto dos donos do capital. Os Estados Nacionais passam a executar o neoliberalismo de regulação, transferindo serviços e atividades agora atraentes ao capital à iniciativa privada, através da privatização e desestatização. O poder estatal continuou a intervir

indiretamente no domínio econômico, por meio das normas, mas também de forma intermediária, via agências de regulação. Essa técnica permite a existência de algumas empresas estatais, que possuem, porém, uma reduzida capacidade de ingerência na vida econômica. Com o processo de privatização, buscou-se reduzir as dimensões do setor público, mas principalmente dar “guarida” aos investidores (BEHRING, 2008).

Compreender as transformações ocorridas no Estado e nas atividades consideradas essenciais, justificando ou não investimentos estatais em determinadas áreas, especialmente na área social e de serviços públicos faz-se necessário para entender a proposição de novas formas de atuação estatal, entre as quais está a parceria público-privada, objeto do presente trabalho.

2.3 OS DESAFIOS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO E O ADVENTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Com a aplicação das medidas neoliberais emergiu o que podemos chamar de Estado Contemporâneo, com suas particularidades em cada país, mas tendo como característica comum a redução de sua intervenção na economia e a busca de opções para prestação de serviços básicos à população.

Nas últimas décadas do século passado, várias nações capitalistas afetadas pela recessão pós-guerra iniciaram um processo de reforma econômica caracterizado pela diminuição do intervencionismo estatal na economia. Inglaterra e os Estados Unidos apresentaram grandes mudanças em suas políticas econômicas. Enquanto o governo Thatcher (1979-1990) caracterizou-se pela desregulamentação, privatização e redução do tamanho do Estado, a partir de 1979 utilizou-se nos Estados Unidos uma política monetária de elevação das taxas de juros e política fiscal de redução dos impostos para estimular o investimento e a produção. Houve a necessidade de reconstrução do Estado, concentrando-o em funções estratégicas para a sociedade desenvolvendo capacidades gerenciais que lhe permitam concretizá-las com alta eficiência.

O Estado deixou de ser o único responsável pelas atividades de interesse geral e pela promoção do desenvolvimento econômico do país. A busca pela eficiência tornou-se um objetivo a ser perseguido na prestação do serviço público, fundamentando os discursos pela privatização.

Segundo Moraes (2002b), a proposta neoliberal de “reforma” dos serviços públicos é orientada por uma idéia reguladora de privatizar, acentuando o primado e a superioridade da *ratio* privada sobre as deliberações coletivas. Privatizar, no sentido estrito do termo, é apenas uma das maneiras de manifestação, onde se transfere a agentes privados a propriedade e gestão de entes públicos. Pode-se ainda delegar a *gestão*, sem necessariamente transferir a *propriedade* ou manter na esfera estatal a gestão e a propriedade, mas providenciando reformas que façam funcionar os agentes públicos “como se” estivessem no mercado, modelando o espaço público pelos padrões do privado.

Para Behring (2008), com a eleição do mercado como *locus* da coesão social, o Estado desencadeia intervenções e políticas voltadas para o seu fortalecimento.

O Estado produz legislação e estruturas regulatórias que privilegiam as corporações, que não só colaboram intimamente com atores do governo, como chegam a assumir um forte papel na redação das leis, na determinação das políticas públicas e na implantação dessas estruturas (HARVEY, 2005).

O Estado passou por uma redefinição no seu papel como instância reguladora, mas existe a necessidade da identificação dos limites da abstenção estatal na delegação da prestação de determinadas atividades à iniciativa privada, pois, consoante Barroso (2005) apud Moschetti (2010), após a superação do preconceito neoliberal, é “indiscutível o reconhecimento pela doutrina do papel indispensável do Estado na entrega de prestações positivas e na proteção frente à atuação abusiva dos particulares” (MOSQUETTI, 2010, p.53).

De acordo com Barrionuevo (2005) apud Shinohara (2006), o papel regulatório do Estado justifica-se pela existência de falhas de mercado e controle do abuso do poder econômico, já que os mercados dos serviços de utilidade pública são

caracterizados por monopólios naturais. Shinohara (2006) acrescenta que tal característica é proveniente da necessidade de vultosos investimentos associada à economia de escala, tornando a existência de outros produtores antieconômica. A regulação pelo Estado é fundamental, tendo em vista os elevados custos sociais da não prestação desses serviços, como defende Moschetti (2010):

Portanto, independentemente das teorias acerca do Estado mínimo e do novo papel do Estado após as reformas concretizadas pelos ideais neoliberais, não se pode desvincular a figura do Estado de seu papel de promotor de direitos fundamentais. É sua a função primordial de concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, por intermédio das ações estatais, como é o caso de políticas públicas ou prestação de serviços públicos. (MOSQUETTI, 2010, p.53).

Com a redução do papel do Estado, amplia-se a atuação da iniciativa privada, enfatizando-se o princípio da subsidiariedade, em que ocorre uma limitação da intervenção estatal em atividades que o particular pode exercer por suas próprias condições. O Estado passa a fomentar, coordenar e fiscalizar a iniciativa privada, permitindo aos particulares a condução de seus empreendimentos e justificando a ideia de parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada.

Consoante Di Pietro (2011, p.2),

Não se quer mais o Estado prestador de serviços; quer-se o Estado que estimula, que ajuda, que subsidia a iniciativa privada; quer-se a democratização da Administração Pública pela participação dos cidadãos nos órgãos de deliberação e de consulta e pela colaboração entre público e privado na realização das atividades administrativas do Estado; quer-se a diminuição do tamanho do Estado para que a atuação do particular ganhe espaço; quer-se a flexibilização dos rígidos modos de atuação da Administração Pública, para permitir maior eficiência; quer-se a parceria entre o público e o privado para substituir-se a Administração Pública dos atos unilaterais, a Administração Pública autoritária, verticalizada, hierarquizada.

Percebe-se uma modificação estrutural na concepção de serviço público, permitindo-se uma maior participação da iniciativa privada, tendo início um processo de normatização de instrumentos jurídicos capazes de implementar a parceria entre o público e o privado. Para Harvey (2005), a neoliberalização implicou um crescente aumento das parcerias público-privadas (PPPs), um dos fortes ideais promovidos por Margaret Thatcher ao criar “instituições quase-governamentais”.

No Reino Unido o conceito de PPPs é amplo, abrangendo: *Private Finance Initiative* (PFI), *joint ventures*, *concessions*, *outsourcing* (terceirizações) e diversas outras modalidades contratuais. Essa diversidade ocorre também no Brasil, fato que será explicitado na seção sobre o ordenamento jurídico brasileiro.

Antes de 1989, a concepção da parceria estava baseada na *Ryrie-Rules*⁴, sendo este conjunto de diretrizes extinto, quando o governo britânico passou a utilizar o *good value for money*⁵. A PFI⁶ surgiu na agenda liberal de Margareth Thatcher, através do gabinete de John Major, buscando realizar empreendimentos, relacionando o Setor Público com o Privado, de forma que o risco fosse transferido para os agentes privados, em especial as atividades referentes a grandes obras.

Na época em que foi implementada a PFI, o país passava por uma política fiscal contracionista para reduzir o déficit público. Uma das formas encontrada pelo governo para continuar investindo na infraestrutura foi passar a concepção, a construção, o financiamento e a operação de grandes obras ou a gestão de serviços ao setor privado. Este entraria em negócios pioneiros, mas a alocação de risco da demanda permaneceria sob a responsabilidade do setor público.

Em 1993 foi criado o *Private Finance Pane* (PFP), que buscou analisar com maior racionalidade os setores econômicos que precisariam de investimento privado

⁴ “Conjunto de regras e diretrizes determinava que projetos - como a construção de estradas, presídios e hospitais - deveriam estar sob a responsabilidade do setor público e, se acaso houvesse participação privada, a cobertura dos investimentos se daria pelo Estado a certa altura. Formuladas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico Britânico, essas regras destinavam-se originalmente a regular o modo como o investimento privado se daria nas empresas nacionalizadas. Os imperativos de indução de competição entre os possíveis financiadores privados e a ideia de eficiência no custo de captação dos recursos davam a Tônica da *Ryries-Rules*, depois revistas para as privatizações” (SUNDFELD, 2005, p.51).

⁵ “A relação entre custo/benefício tendo como referência um critério de avaliação da destinação adequada dos recursos arrecadados por meio de impostos é freqüentemente ressaltada em diferentes experiências internacionais como um parâmetro vinculante de teste do gasto público ou da opção PPP [...]. Os principais parâmetros do teste de *value for money* consistem na verificação dos seguintes pontos: contratos baseados em resultados, aproveitamento de economias de escala, competição, transferência de risco para a iniciativa privada, inovação, divisão explícita de responsabilidades” (SUNDFELD, 2005, p.51).

⁶ “Há basicamente três tipos de projetos da categoria PFI: *free standing* (custos recuperados integralmente por meio da cobrança dos serviços pelo usuário final), *joint ventures* (são projetos em que os setores público e privado participam conjuntamente, mas nos quais o setor privado tem controle dos procedimentos e decisões relevantes, aqui o setor público tem um papel de apoio ou de assegurar benefícios sociais mais amplos) e projetos envolvendo serviços vendidos ao setor público” (SUNDFELD, 2005, p.55).

associado com o público. No modelo britânico, inicialmente, o risco associado a um empreendimento seria transferido para os agentes privados e deveria estar demonstrada a observância do imperativo do bom emprego dos recursos, não havendo garantia de taxas de retorno aos investimentos nem pisos de lucratividade. A partir de 1997 o governo inglês buscou, obrigatoriamente, testar todos os projetos, mesmo que fosse de forma hipotética. O programa de PFI foi reestruturado no governo de Tony Blair para equilibrar as participações pública e privada, admitindo-se que o Poder Público também assumisse parcela dos riscos oriundos do projeto e com o ajuste, o modelo de contratação foi redefinido como *Public Private Partnership*.

Desta forma, a experiência inglesa se aprofundou bastante nos últimos anos, com uma redução considerável na percepção do risco envolvido, permitindo o desenvolvimento de um histórico de experiências útil para a implementação de PPPs em outros países.

2.4 O ESTADO BRASILEIRO E SUAS NOVAS CONFIGURAÇÕES NA DÉCADA DE 1990

Para Behring (2008, p.95), "o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambigüidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios estamentais." Segundo Ianni (1971), no período 1930-70 ocorreram profundas transformações no Estado brasileiro enquanto estrutura de poder e organização burocrática, com as atividades estatais no período 1930-45, assinalando a agonia do Estado de tipo oligárquico e o desenvolvimento do Estado propriamente burguês.

A crise do poder oligárquico-escravista criou as bases para a concretização do poder burguês no país, com a burguesia procurando exercer pressão, orientar e controlar a aplicação de seu poder político segundo interesses particulares. Para Ianni (1971), o marco dessa mudança foi a ascensão das classes sociais urbanas, com a deposição de Washington Luís em 1930, que criou novas condições sociais e políticas para a conversão do Estado oligárquico em Estado burguês. As relações entre o Estado e a economia não se alteraram de modo repentino e completo, mas o poder público foi

impelido a participar de modo cada vez mais amplo e sistemático da economia do país.

Saes (1985) critica o reducionismo utilizado para classificar o Estado Brasileiro como oligárquico-burguês, no período pré-30, e propriamente burguês, no pós-30, atribuindo tal qualificação à pura transposição dos resultados obtidos na análise classificatória das relações de produção, que passaram a ser capitalistas a partir de 1930.

Nos anos 1930-45 o nacionalismo passou a ser um importante elemento sobre os problemas políticos e econômicos brasileiros e a reorganização do Estado abriu possibilidades de redefinição das relações com o capitalismo mundial, com a revisão das relações de dependência e a reorientação do sistema econômico nacional.

Observou-se um movimento pendular entre intervencionismo estatal e liberalismo no período compreendido entre 1930-60. Conforme Ianni (1971), o sucesso do golpe de Estado de 1945 corresponde à vitória das forças políticas adversas ao nacionalismo econômico e ao dirigismo estatal. Nos anos 1946-50, em nome de princípios liberais criaram-se novas condições favoráveis à entrada e saída de capital estrangeiro, eliminando-se os órgãos estatais vinculados ao intervencionismo, desmontando a estrutura criada nos anos anteriores.

Durante o governo Kubitschek (1956-1961), aprofundaram-se bastante as relações entre o Estado e a economia. O poder público passou a atuar no sistema econômico do país, usando todos os recursos disponíveis, a fim de acelerar o desenvolvimento econômico, particularmente a industrialização, e impulsionar o setor privado nacional e estrangeiro. Sua diferença para as políticas econômicas dos governos Vargas (1930-1945), que pretendia criar um sistema capitalista nacional, era a orientação para o desenvolvimento econômico dependente. A atuação do governo Kubitschek fortaleceu o setor privado, com expansão das empresas ligadas ao capitalismo mundial (IANNI, 1971).

Ianni (1971) afirma que o Estado passara a ser o avalista dos novos investimentos e da nova fase de expansão do setor privado, não se restringindo às condições

econômicas, tendo também responsabilidade nas mudanças políticas. O poder público foi transformado no mais importante centro de decisões e realizações indispensáveis ao funcionamento e desenvolvimento do setor privado.

Os anos de crise do início da década de 1960 foram particularmente importantes nas relações entre o Estado e a economia, porque se tornaram mais evidentes ou manifestaram-se mais claramente alguns problemas cruciais gerados com o tipo de desenvolvimento econômico ocorrido no Brasil. Para Behring (2008), com o golpe militar construiu-se um novo país, reproduzindo um capitalismo dependente e associado através de um Estado refuncionalizado.

Martins (1985) relata que, durante o período pós-64, houve uma grande expansão do Estado, com aumento da tributação direta e, sobretudo, indireta e crescimento das suas atividades empresariais. Tratou-se de uma expansão pragmática e circunstancial, combinada à apologia da iniciativa privada e em nome do crescimento econômico, acompanhada de uma completa reorganização do sistema de financiamento do Estado, com grande centralização de recursos na esfera da União.

A década de 1980 foi marcada pela estagnação do nível de atividade. Houve grandes desequilíbrios macroeconômicos e crescente déficit público, pois, após o segundo choque do petróleo, em 1979, o Brasil teve dificuldade em obter novos empréstimos externos para cobrir o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Com a brusca elevação das taxas de juros internacionais, a situação do endividamento se agravou, ocasionando cortes expressivos nos investimentos públicos federais, especialmente no setor de infraestrutura. A venda de títulos do governo e a emissão de papel-moeda para financiar as necessidades do setor público pressionava a inflação e essa projetava a dívida pública.

Para Behring (2008), compreender o problema do recrudescimento do endividamento externo e suas consequências é crucial para entender como o país adentra os anos 1980. Apesar de a maior parte da dívida ter sido contraída pelo setor privado, houve uma socialização da mesma, tornando-a 70% estatal, com o governo optando por emitir títulos, elevando os juros e alimentando o processo

inflacionário. A elevação do endividamento ocasionou o empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente do Brasil, com crise dos serviços sociais públicos, desemprego, informalização da economia e o favorecimento da produção para exportação.

Segundo Gonçalves (2007), a crise fiscal instaurada nos anos 1980 e a dificuldade do Estado em garantir a estabilidade e a provisão de serviços sociais básicos e se portar como empreendedor direto ocasionaram uma drástica redefinição de seu papel na economia, passando de Estado-empresário para Estado regulador e fiscal no final da década.

Segundo Behring (2008), argumenta-se que o problema da crise fiscal está localizado no Estado, que precisa ser refuncionalizado, reduzindo custos, mas o grande questão é que a política econômica corrói aceleradamente seus meios de financiamento. Percebe-se que diminuiu o custo do Estado em políticas públicas fundamentais, enquanto a crise fiscal foi aprofundada por custos com um setor parasitário, sustentado pelas altas taxas de juros.

Na verdade, o sentido neoliberal do ajuste estrutural capitalista dos anos 1990 foi sendo delineado na década anterior, na periferia do mundo do capital. Alguns fatores contribuíram para justificar essas políticas no Brasil: seguidos fracassos dos planos de estabilização, exaustão gerada pelo processo inflacionário, dificuldades de investimento do setor público e as tensões geradas no interior do processo de democratização. Adicionalmente, o Consenso de Washington, conjunto de medidas formulado em novembro de 1989 por economistas do FMI, Banco Mundial e do departamento do tesouro dos Estados Unidos reforçaram a orientação neoliberal.

O Plano Real, lançado em 1994, foi programa brasileiro de estabilização e reforma econômica que tinha como objetivo principal o controle da hiperinflação que assolava o país, trouxe uma tendência de alta da taxa de juros para atrair os capitais especulativos, promovendo uma ampla transferência de lucros para setores improdutivos. Isso causou uma desproporção entre a acumulação especulativa e a base produtiva real, com o custo recaindo sobre o Estado na forma de crise fiscal e compressão dos gastos públicos em serviços essenciais, além da alienação e

desnacionalização do patrimônio público (BEHRING, 2008). Sintetizando a situação brasileira, no início dos anos 1990 o país estava derruído pela inflação, paralisado pelo baixo nível de investimento privado e público, sem solução consistente para o problema do endividamento e com uma situação social gravíssima.

Conforme Behring (2008), a partir de 1990 estava em curso um novo processo, que tem promovido transformações duradouras no Estado e na sociedade brasileira, tendo a envergadura das mudanças do pós-30 e do pós-64, mas sem o caráter de ruptura e progressividade tão evidentes. A ideia de modernização, palavra exaustivamente repetida naquela época, é associada a um sentido de progresso, inclusão e projeto nacional.

Bresser-Pereira (1997) lembra que a reforma do Estado brasileiro começou em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário, momento em que o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial são, enfim, enfrentados. A reforma administrativa só se tornou um tema central em 1995, quando o próprio autor era ministro da Reforma do Estado do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), sendo condição para a consolidação do ajuste fiscal e para a existência de um serviço público moderno, profissional e eficiente para atender as necessidades dos cidadãos.

Para Bresser-Pereira (2010), a Reforma Gerencial de 1995 foi decorrente da demanda por maior eficiência na oferta de serviços públicos para o consumo coletivo e serviu para legitimar o Estado Social. Isso porque o autor vê na transição do Estado Burocrático para o Estado Gerencial um instrumento das sociedades modernas para neutralizar as ideias neoliberais de diminuição do tamanho do Estado, pois torna sua prestação de serviços mais eficiente. Consolida-se a ideia de que a produção torna-se mais eficiente ao ser transferida para o setor privado e espera-se que este reduza seu papel de executor ou prestador direto dos serviços, mas mantenha o papel de regulador, provedor ou promotor destes.

Segundo Kurachi (2007), é necessária a reconstrução do Estado, visando o que pode se chamar de um “Estado Inteligente”, concentrado em funções estratégicas para a sociedade e desenhado institucionalmente com capacidades gerenciais que permitam concretizá-las com alta eficiência.

Para Barrionuevo (2005) apud Shinohara (2006), o papel regulatório do Estado brasileiro surgiu da necessidade de garantir a prestação dos serviços à população e oferecer aos investidores um arcabouço legal para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos no processo de privatização. Saliente-se que o termo privatização está posto em seu sentido amplo, que, consoante Di Pietro (2011), abrange todas as medidas adotadas com a finalidade de diminuir o tamanho do Estado e compreende a desregulação, a desmonopolização de atividades econômicas, a venda de ações de empresas estatais, a concessão de serviços públicos e os *contracting out*⁷.

Segundo Moschetti (2010), a onda de desestatização provocou no Brasil um renascimento da concessão de serviço público como forma de privatização de atividades. Apesar de institucionalizado pelo Programa Nacional de Desestatização, através da Lei nº 8.031/90, suas modificações mais significativas foram sentidas no governo de Fernando Henrique Cardoso, que enfatizou o processo de Reforma do Estado baseado em uma crescente parceria entre a iniciativa pública e privada.

De acordo com Bresser-Pereira (1996), durante os anos 1980, o padrão de financiamento dos investimentos sofreu grandes mudanças no Brasil em decorrência da crise fiscal do Estado. Na década de 1970 seguia o padrão clássico, baseado nas poupanças estatal e externa, geralmente adotado nos primeiros estágios do desenvolvimento. Com a retomada do crescimento, nos anos 1990, o papel do setor privado tornou-se estratégico neste tipo de financiamento.

Para Gonçalves (2007), a crise fiscal do Estado brasileiro “caracteriza-se pela insustentável dívida pública que “desvia” recursos do investimento para pagamento de juros da dívida, com o intuito de alcançar as metas do *superávit* primário” (GONÇALVES, 2007, p.35) e a falta de investimento em infraestrutura é um dos principais obstáculos ao aumento da taxa de crescimento do país, apontando como solução o incremento do investimento público e do privado.

⁷ Forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços (DI PIETRO, 2011, p. 6)

Segundo Kurachi (2007), como a falta de investimento público atrasa o desenvolvimento econômico e social do país, no Estado Neoliberal há a delegação de serviços públicos, através das concessões e permissões. Entretanto, a delegação do serviço público e a venda de algumas empresas estatais não foram suficientes para o Estado brasileiro recuperar o seu poder de investimento em infraestrutura, surgindo, então, as parcerias público-privadas. Tal instrumento jurídico foi regulamentado em 2004 e é visto como possível meio de garantir o desenvolvimento econômico e social, buscando recursos privados para suprir o déficit de investimentos em infraestrutura e saneamento básico.

Assim, o Brasil já dispõe de alguns casos de serviços disponibilizados através de contratos de parcerias público-privadas, como rodovias, hospitais e emissário submarino. Com a confirmação da realização da Copa do Mundo 2014 no país, foram celebrados contratos para a construção e manutenção de algumas das arenas esportivas necessárias para a realização do evento.

3 O DESENVOLVIMENTO E AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A fim de compreender a importância da utilização das parcerias público-privadas para o país, a seguir são apresentados alguns conceitos e indicadores de desenvolvimento e a diferença entre este e o crescimento econômico. Destacou-se também a forma de inserção dos contratos de PPP nas políticas públicas e o papel do Estado no fomento do desenvolvimento nacional.

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) as teorias explicativas do desenvolvimento suscitaram acalorados debates, em um período caracterizado por um Estado ativo nos países centrais, pela consolidação de um bloco rival ao capitalismo e a criação de um conjunto de organismos e instâncias de cooperação internacionais.

Conforme Enríquez (2010), até o início dos anos 1950 pouca atenção era dada aos problemas do subdesenvolvimento, sendo o próprio termo datado de 1949 quando o presidente dos EUA, Harry Truman, chamou atenção para as condições dos países pobres, apelidando-os de “áreas subdesenvolvidas”. No mesmo período os franceses adotaram o termo “terceiro mundo” para fazer a distinção entre o primeiro mundo dos capitalistas ricos e o segundo mundo dos socialistas.

Segundo Enríquez (2010), diversas teorias de desenvolvimento influenciaram as explicações do subdesenvolvimento, especialmente sobre áreas ricas em recursos naturais com indicadores socioeconômicos que revelam iniquidade e pobreza, que podem ser agrupadas em quatro principais linhas de abordagem:

- a) Teorias clássicas de crescimento da economia convencional, para as quais desenvolvimento é o mesmo que crescimento econômico, que é decorrente do nível de investimentos produtivos realizados na economia;
- b) Teorias de inspiração marxista ou neomarxista, representando uma crítica aos modelos dominantes de crescimento, onde se destacam as teses estruturalistas da Cepal e os trabalhos de Celso Furtado;
- c) Teorias institucionalistas ou neoinstitucionalistas, que se concentram no estudo do papel desempenhado pelas instituições na determinação dos

resultados socioeconômicos;

- d) Propostas de desenvolvimento sustentável, com interpretações diametralmente opostas que influenciam as análises sobre o desenvolvimento e o uso de recursos naturais não renováveis.

Há ainda autores e escolas não enquadrados nessas quatro vertentes que exercem importância decisiva nas interpretações sobre o desenvolvimento.

Segundo Bresser-Pereira (1983, p. 21), “o desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo.”, não havendo sentido em se falar em desenvolvimento apenas econômico, político ou social parceladamente, a não ser para fins de exposição didática. É um processo de transformação global, no qual as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país, que são interdependentes, sofrem contínuas e profundas transformações. Entretanto, o resultado mais importante, ou pelo menos mais direto, é o crescimento do padrão de vida da população, sendo o aspecto econômico preponderante. É por isso que se usa a expressão “desenvolvimento econômico” como sinônimo de “desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 1983).

Grau (2010) aponta uma distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, que para o autor não podem ser confundidos, sendo o último uma parcela da noção do primeiro. Enquanto o crescimento é meramente quantitativo, o desenvolvimento supõe mutações dinâmicas e um processo de mobilidade social contínuo e intermitente, devendo levar de uma estrutura social para outra, com elevação do nível econômico e cultural-intelectual comunitário, importando em mudanças também de ordem qualitativa.

Para Nunes (2003) não se pode confundir desenvolvimento com o mero crescimento da produção em termos agregados, devendo integrar-se outros aspectos fundamentais, como a satisfação das necessidades básicas da população (alimentação, saúde, educação, saneamento, transportes e habitação). No conceito de necessidades básicas o autor também inclui o direito a um grau razoável de igualdade entre os cidadãos do mesmo país, especialmente em relação à repartição

de rendimentos e acesso às condições básicas e de promoção social, o que afasta a concepção de que crescer é concentrar, ou que é preciso crescer primeiro e distribuir depois.

Segundo Mello (2012) ocorre crescimento econômico quando existe um aumento sustentado na produção de bens e serviços de um país que exceda o crescimento de sua população, podendo ser medido pelo comportamento do PIB ou renda per capita. Entretanto, não basta que a renda cresça, o que caracterizaria um crescimento extensivo, mas que esta cresça em um ritmo maior que o crescimento da população. O autor acredita que pode haver um crescimento econômico sem que haja um desenvolvimento econômico, já que o último requer uma significativa transformação estrutural ou organizacional na economia.

Apesar do empenho dos economistas para identificar e avaliar as forças que explicam o crescimento econômico, ainda existe certo mistério sobre a causa da divergência da renda per capita entre os países, pois existem diversas variáveis, não necessariamente de natureza econômica, que atuam no processo.

Na evolução da teoria do crescimento econômico, contudo, o poder explicativo gradualmente ganha força, inicialmente chamando a atenção para o papel dos fatores de produção como criadores de uma nova produção. Em seguida o foco de atenção voltou-se para a explicação da produtividade da mão de obra e o papel da intensidade de capital e da tecnologia. Com o tempo outras forças foram tornando-se relevantes, como a educação (capital humano), a inovação e a tecnologia, a coordenação de investimentos, as instituições políticas e governamentais e a interdependência com a economia global.

De acordo com Enríquez (2010) nos anos 1960, Dudley Seers trouxe uma perspectiva mais humanista para a análise do desenvolvimento, propondo, de forma direta e simples, três indicadores para mensurá-lo: pobreza, equidade na distribuição de renda e desemprego. A obra de Amartya Sen, economista indiano que recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1988, é considerada continuidade desse trabalho.

Conforme Sen (2000), o crescimento econômico não necessariamente traz bem-estar social. E o Produto Interno Bruto (PIB), o progresso tecnológico e a industrialização, embora importantes, não são características definidoras do desenvolvimento. Apesar de não desconsiderar a importância do crescimento econômico, para o autor uma concepção adequada de desenvolvimento deve significar mais que a simples acumulação de riqueza, de incremento do PIB e variáveis associadas à renda. O principal propósito do desenvolvimento é reduzir as privações, entendidas como um conceito multidimensional a fome, o analfabetismo, sujeição às doenças, deficiência de acesso à infraestrutura básica, entre outros.

Segundo Boisier (1999), o desenvolvimento é um fenômeno de ordem qualitativa que tenta se alcançar através de ações de ordem quantitativa. O autor concorda com a ideia de Seers, para quem o desenvolvimento é um fenômeno social que envolve mais que crescimento do produto per capita, sendo a eliminação da pobreza, do desemprego e da iniquidade. Boisier (1999) pondera que, como o desenvolvimento é um resultado intangível, fatores que o desencadeiam também o são, existindo várias formas de capital intangível. Por outro lado, o crescimento econômico é um resultado material assentado em fatores de igual natureza, o capital econômico. Lembra, entretanto, que o crescimento econômico é também impulsionado por fatores não materiais, enquanto o desenvolvimento necessita da base material do crescimento.

Tanto Sen quanto Boisier discordam que o desenvolvimento seja uma consequência natural do crescimento econômico, compartilhando a ideia de que este fenômeno social é mais que o incremento do produto per capita. Para Boisier, o desenvolvimento é uma “emergência sistêmica” não se dando por inércia ou por acionamento das partes. Enríquez (2010) relaciona essa noção de emergência sistêmica de Boisier com a ideia de interação e interconexão das liberdades instrumentais de Sen. Embora admitam a possibilidade de mensurar o desenvolvimento, os autores reconhecem que também é um fenômeno subjetivo.

De acordo com Sen (2000) a liberdade é o fim, objetivo e meio de se alcançar o desenvolvimento, exercendo um papel constitutivo e instrumental. O papel constitutivo refere-se à importância das liberdades substantivas, relacionadas às

capacidades elementares (condições de evitar fome, subnutrição, morbidez, além de saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão) para o enriquecimento da vida humana. O papel instrumental relaciona-se à contribuição das liberdades para o progresso econômico, destacando-se cinco mais importantes: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Conforme Sen (2000), essas liberdades se complementam e interagem. Apreender suas conexões é fundamental para deliberar sobre políticas de desenvolvimento. O autor questiona o argumento da falta de recursos usado para justificar a não realização de investimentos socialmente importantes como a universalização da saúde e ensino e afirma que o papel dos gastos públicos é crucial para iniciar encadeamentos que promoverão a expansão da liberdade humana ou o desenvolvimento.

Sen (2000) afirma que a criação de oportunidades sociais possibilita a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida, capazes de propiciar desenvolvimento humano, tendo como consequência o crescimento econômico, mas as pessoas devem ser vistas como agentes ativos da mudança e não como recebedores passivos de benefícios.

Compartilhando grande parte das ideias de Sen, Boisier (1999) acredita que o termômetro do desenvolvimento é o capital sinérgico que resulta da combinação de nove outros capitais, sendo através da verificação dos níveis desses que se pode medir o grau do capital sinérgico e o nível de desenvolvimento de uma região. Boisier (1999) propõe o conceito de capital sinérgico, capaz de conduzir o território ao desenvolvimento, em uma dimensão maior do que construção de infraestrutura e outras ações materiais, decorrente da combinação de outros nove capitais: econômico, cognitivo, simbólico, cultural, institucional, psicossocial, social, cívico e humano. O autor não inclui o capital natural por considerá-lo fator de primeira importância para o crescimento e desenvolvimento.

Segundo Boisier (1999) o capital humano diz respeito aos conhecimentos e habilidades dos indivíduos e alguns gastos geralmente considerados de consumo,

como educação e saúde, são na verdade adições ao estoque de capital humano. De acordo com Robert Lucas (apud BOISIER, 1999, p. 50), que desenvolveu um modelo de crescimento em que o capital humano é a força motriz que afeta a produtividade dos outros fatores através das externalidades positivas que gera, existem duas formas de acumulá-lo: dedicando horas de estudo para esse fim (going to school) ou dedicando-se a aprender a ação pela experiência (learning by doing).

Devido à abrangência e sua crescente importância, o pensamento sobre desenvolvimento de Amartya Sen será considerado no presente trabalho, visto que influencia outros conceitos relacionados ao tema, entre os quais os indicadores que serão apresentados a seguir.

3.1 OS NOVOS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO

Existem numerosos estudos que demonstram uma grande correlação entre crescimento econômico e uma variedade de indicadores sociais. Entretanto, há uma crescente consciência de que medidas econômicas sozinhas não captam o progresso social. É por este motivo que, atualmente, existem vários índices que buscam medir o nível de desenvolvimento dos países considerando não só o crescimento econômico, baseado em indicadores quantitativos, como o PIB, mas também aspectos ligados à qualidade de vida da população, dentre os quais podemos citar (SOCIAL PROGRESS IMPERATIVE, 2013):

- a) indicador de Felicidade Interna Bruta, criado no Butão, e que está em vias de ser adotado por alguns países, como o Reino Unido, cuja metodologia central é fazer um levantamento da percepção geral de bem-estar dos cidadãos. O problema do indicador é que os fatores que impulsionam a percepção dos cidadãos não podem ser desagregados e os resultados não podem ser comparados ao longo do tempo e entre países, por envolver percepções subjetivas;
- b) Better Life, calculado pela Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) para os 34 países membros, além de parceiros como Brasil e Rússia, com pretensão de expansão para

China, Índia, Indonésia e África do Sul. É um modelo híbrido que incorpora uma mistura de indicadores econômicos e sociais complementados pela percepção de bem-estar dos próprios cidadãos. Apesar de representar um avanço sobre a utilização de variáveis puramente econômicas para captar bem-estar, considera um conjunto limitado de variáveis sociais, oferecendo pouca orientação sobre onde e como a sociedade deve investir para avançar no progresso social;

- c) Índice de Prosperidade Legatum, ranking anual de 142 países, desenvolvido pelo Instituto Legatum, organização independente com sede em Londres. Estruturado em oito pilares, dois dos quais de ordem econômica, o índice oferece um conjunto mais abrangente de fatores que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), mas os indicadores sociais são discretos e não fazem parte de um quadro global;
- d) Índice de Competitividade Global, inicialmente publicado pelo Fórum Econômico Mundial, em 1979, dominado por indicadores macroeconômicos empregando uma metodologia relativamente simples de reunir dados que inspirou o Índice de Progresso Social, que será apresentado adiante.

Desde 2012 o Itaú divulga o Índice Itaú de Bem-estar Social, específico para o Brasil e composto de três subindicadores com igual peso: condições humanas, condições econômicas e de desigualdade social. O primeiro subíndice incorpora saúde, educação, segurança e meio ambiente. O indicador de condições econômicas tem como parâmetro o consumo e emprego e a desigualdade social é medida agregando os índices de Gini⁸ e Theil⁹ (VALOR ECONÔMICO, 2013).

⁸ O índice de Gini foi criado pelo matemático italiano Conrado Gini para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e mais ricos. Numericamente varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem), onde o zero representa a igualdade e o um a situação de uma só pessoa deter toda a renda (WOLFFENBÜTTEL, 2004).

⁹ O Índice de Theil é uma medida estatística de distribuição de renda, baseado no conceito de entropia, cujos valores estão entre 0 e 1. Quanto maior este valor, pior a distribuição (MELLO, 2012).

Entretanto, o indicador mais utilizado é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que tem tido uma enorme influência no debate global sobre o desenvolvimento. A proposta de Amartya Sen, idealizador do IDH, é medir o desenvolvimento através de indicadores relacionados com o crescimento das liberdades substantivas que viabilizam as capacidades elementares do ser humano. Isso é assegurado quando existem e são fortalecidas as cinco liberdades instrumentais: política, econômica, de oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IDH busca aferir o avanço na qualidade de vida de uma população considerando três dimensões básicas: renda, saúde e educação. O item saúde é medido pela expectativa de vida; o acesso à educação é mensurado pela média de anos de educação de adultos e pela expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar; o quesito renda é aferido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita. Apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, sintetizando a compreensão do tema, não abrange outros aspectos, como a democracia, participação, equidade e sustentabilidade (PNUD, 2014).

Segundo o PNUD (2014), o Brasil ocupa a 85ª posição no ranking do IDH global de 2012, que conta com 186 países e é liderado pela Noruega, cujo índice é de 0,955, e que tem como último país classificado o Níger, com IDH de 0,304. Em parceria com instituições de pesquisas nacionais (IPEA e Fundação João Pinheiro), e utilizando dados dos censos demográficos (1991, 2000 e 2010), o PNUD criou um atlas do desenvolvimento humano que fornece análises das realidades socioeconômicas de municípios e regiões metropolitanas do Brasil.

Em abril de 2013 o Social Progress Imperative, organização sem fins lucrativos sediada nos Estados Unidos, lançou o Índice de Progresso Social. Apesar de reconhecer as limitações do IDH, baseou seu modelo na abordagem pioneira de Amartya Sen, especialmente no que se refere à natureza multidimensional do bem-estar e à importância da liberdade de escolha. Algumas características combinadas distinguem o Índice de Progresso Social dos esforços anteriores para medir o bem-estar: é um modelo estruturado para permitir a investigação empírica das relações entre as dimensões, componentes e índices, que utiliza exclusivamente indicadores

não econômicos de resultados e integra um grande número de indicadores em uma pontuação agregada do progresso social que pode ser usada em países de todos os níveis de renda. Inicialmente apresentado em uma amostra de 50 países, o Índice de Progresso Social proporciona uma visão holística medida com base em resultados de bem-estar de um país, independente de indicadores econômicos.

Para o Social Progress Imperative (2013), o progresso social é a capacidade de uma sociedade em atender as necessidades humanas básicas de seus cidadãos, permitindo às comunidades melhorar e manter a qualidade de suas vidas e criando condições para todos os indivíduos atingirem seu potencial pleno. A missão do instituto é ajudar governos, setor privado e sem fins lucrativos a colaborar de forma mais eficaz e melhorar a utilização dos recursos disponíveis. O índice é uma ferramenta para influenciar políticas e instituições ao redor do mundo, pois o progresso social depende das escolhas políticas, investimentos e capacidades de stakeholders, governo, sociedade civil e empresas.

O Índice de Progresso Social é composto de três dimensões principais: necessidades humanas básicas, fundamentos do bem-estar e oportunidade. A primeira dimensão capta o grau em que são satisfeitas as condições mais essenciais para a sobrevivência, considerando que essas necessidades básicas devem ser satisfeitas para criar os padrões mínimos para novos progressos. A segunda dimensão de progresso social capta o grau em que um país criou o conjunto de políticas e instituições para apoiar a melhora do bem-estar e da comunidade em um ambiente natural sustentável. A terceira capta o grau em que todos os cidadãos são capazes de atingir seu pleno potencial, através do exercício dos seus direitos, as liberdades pessoais e de inclusão, e, finalmente, sobre o acesso à educação superior que possibilita a obtenção de elevados níveis em todos os campos da sociedade. Assim, o modelo de Índice de progresso social permite a desagregação com o nível de dimensões e componentes, apresentando as áreas de insuficiência e sucesso nos países avaliados (SOCIAL PROGRESS IMPERATIVE, 2013).

Segundo o Social Progress Imperative (2013), o Índice de Progresso Social comprova que o desenvolvimento econômico é necessário, mas não suficiente para o progresso social, mostrando áreas de fraco desempenho e sucesso para países

em todos os níveis de renda, tendo por objetivo ajudar os interessados a fazer escolhas melhores para priorizar investimentos e fortalecer a capacidade de implementação para melhorar a vida dos cidadãos.

O Brasil aparece na 18ª posição no ranking de 50 países avaliados pelo Social Progress Imperative, atrás do Chile (14ª) e da Argentina (15ª) na América do Sul, sendo considerado o mais avançado socialmente do grupo chamado BRIC, que inclui também a Rússia, Índia e China. Um aspecto positivo ressaltado pelo estudo é a tolerância da sociedade brasileira com as minorias. Entretanto, identificou-se que o país precisa avançar nas áreas de segurança pública, acesso ao ensino superior, qualidade da saúde, necessidades humanas básicas, como água e saneamento, defesa dos direitos da mulher e sustentabilidade do ecossistema. Segundo o professor Michael Porter, que elaborou o índice, os protestos populares ocorridos no Brasil em junho demonstram que há uma forte demanda relativa a esses aspectos por parte das gerações mais jovens (AGÊNCIA ESTADO, 2013).

3.2 O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO

De acordo com Galvão (2010), pesquisas mostraram inexistir tendência automática de redução de desigualdades durante o crescimento econômico e que a aglomeração das atividades produtivas e outras forças de polarização resultantes da alocação 'eficiente' de recursos tornara extremamente difícil sua reversão sem a presença de políticas do governo tanto na área social quanto territorial. O autor lembra que o caso do Brasil é exemplar nesse sentido, visto que apresentou uma das mais elevadas taxas de crescimento do PIB de todo o mundo entre as décadas de 1930/40 e o fim de 1970, porém elevaram-se substancialmente as desigualdades espaciais e sociais.

Segundo Mello (2012), o fator capital recebeu excessiva ênfase em nas experiências desenvolvimentistas brasileiras, mas o autor acredita que uma política efetiva de desenvolvimento deveria focar na educação básica, treinamento profissional e investimento em capital humano.

Já para Sen (2000), embora o Estado e a sociedade tenham o papel de fortalecer as habilidades, capacidades e competências humanas, a harmonização do crescimento econômico com o desenvolvimento humano e comunitário é função estatal.

As liberdades instrumentais, quando acionadas, desencadeiam interconexões que possibilitam a expansão do desenvolvimento, e onde elas são escassas o investimento público deve potencializá-las e reforçá-las. As políticas públicas devem então reforçar as capacidades humanas nas áreas de educação, saúde e garantia dos direitos civis, entre outras, sendo de pouca valia para o desenvolvimento os investimentos de ordem material quando há carência nessas áreas (SEN, 2000).

Segundo Boisier (1999), os investimentos públicos devem mobilizar as forças do capital sinérgico e, para potencializá-lo, é preciso um projeto de desenvolvimento que considere tanto os meios materiais quanto a necessidade de mudar e melhorar situações e processos, que é comprometida quando o estoque de capital social é limitado, a desigualdade social é acentuada, os regimes políticos são pouco democráticos e as instituições têm natureza adversa.

Galvão (2010) lembra que nas novas teorias do crescimento econômico o papel do governo é sempre de crucial importância. Embora afirme que a tese do “Estado Mínimo” seja correta em vários sentidos, o autor lembra que evidências históricas mostram que nas áreas de segurança, educação, saúde, saneamento, habitação, transportes públicos e atendimento às necessidades básicas das populações carentes, este deve ser um “Estado Máximo”.

[...] independente das postulações ideológicas sobre a defesa de um Estado Máximo ou de um Estado Mínimo, hoje a grande questão é a de que o Estado moderno deve ter melhor qualidade, ser mais eficiente no uso dos recursos públicos, ser mais transparente e mais democrático, ser capaz de promover o desenvolvimento econômico com justiça social, e dar prioridade a objetivos que, diretamente, impactam o bem-estar de toda sociedade. (GALVÃO, 2010, p.382).

O Estado tem o papel de atuar ativamente na promoção da dignidade humana através de políticas públicas de cunho social. O marco jurídico e institucional da política social brasileira é a Constituição de 1988, que estabelece medidas voltadas para melhoria das condições de vida da população, reconhecidas como direitos

sociais, que visam possibilitar o acesso à alimentação, saúde, assistência e educação.

A competência e a forma do planejamento do desenvolvimento nacional estão previstas no art. 174 § 1º da Constituição Federal:

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. (BRASIL, 1988).

Apesar desse artigo se referir diretamente apenas ao desenvolvimento nacional, no rol dos objetivos constitucionais listados no Art. 3º constam também a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a construção de uma sociedade justa, o que nos remete à ideia de um desenvolvimento social e econômico.

Ademais, segundo Oliveira (2005, p. 10), “[...] reconhece-se no direito brasileiro um direito ao desenvolvimento, qualificado como direito fundamental decorrente, nos termos do § 2º do art. 5º da Constituição da República.” Isso significa que, além dos direitos e garantias expressos no texto constitucional, não estão excluídos outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados, bem como dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

O direito ao desenvolvimento econômico é fundamental e encerra preceitos que devem orientar os poderes executivo, legislativo e judiciário. O título constitucional da Ordem Econômica explicita que o incremento de riquezas e bens de produção nacionais deve ser compatível com o ganho de qualidade de vida de toda população. A produção de riquezas deve orientar-se pelo princípio distributivo da ação interventiva do Estado na ordem econômica, visando o desenvolvimento nacional (SILVA, 2004).

Segundo Grau (2010), garantir o desenvolvimento nacional e construir uma sociedade nos termos do art. 3º do texto constitucional é realizar políticas públicas, sendo primordial o papel do Estado na busca do desenvolvimento, aliando-se com o setor privado.

Assim, a responsabilidade do Estado na promoção do desenvolvimento do país não se limita a medidas para estimular o crescimento econômico, mas na implementação de políticas públicas que propiciem qualidade de vida e oportunidades aos cidadãos, entre as quais a disponibilização de serviços públicos.

Conforme Silva (2004) a utilização da expressão política pública é redundante, já que qualquer política tende a ser pública e voltada para a organização da vida em sociedade, definindo-as como um instrumento de ação do Estado e de seus poderes constituídos, que deve permitir a distinção das etapas de concreção dos programas políticos constitucionais.

Para Belloni, Magalhães e Sousa (2000), política pública é o conjunto de orientações e ações de um governo para alcançar determinados objetivos, sendo a ação intencional do Estado junto à sociedade.

Na prática, uma política pública executa-se por meio de programas, por sua vez divididos em projetos. Atualmente, o Brasil possui uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) da qual o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é o maior destaque, com alguns projetos relacionados à realização da Copa de 2014.

Nesse encadeamento, então, todos os projetos, inclusive os de PPP, devem estar totalmente afinados com a programação originária do Estado Brasileiro, contida na Constituição, bem como no planejamento periódico do governo federal, chamado de Plano Plurianual (PPA), razão pela qual, para Oliveira (2005, 27), "...é correto afirmar que no sistema administrativo brasileiro a PPP é um instrumento para a efetivação do direito ao desenvolvimento".

3.3 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E DESENVOLVIMENTO

Percebe-se que de acordo com o texto constitucional, o Estado deve promover o desenvolvimento nacional, que exigirá um sistema de gestão de políticas públicas integradas fundado em um novo paradigma da relação entre Estado e sociedade, baseado na descentralização, parceria, transparência e controle social. O Estado só

cumprirá sua tarefa constitucional de garantir os direitos sociais se impulsionar o crescimento econômico, mas deve preocupar-se também em promover o desenvolvimento em todas as dimensões federativas. Este passa pelo desenvolvimento de seus cidadãos através de seus direitos fundamentais, pois sem ele o avanço econômico pouco significará.

Então, mesmo diante da escassez de recursos, que pode ser considerada obstáculo para a efetivação de direitos sociais através da prestação direta de serviços públicos, o Estado não pode isentar-se de suas responsabilidades nesse campo, cabendo buscar alternativas (fomento, regulação, parcerias) para garantir os valores fundamentais.

Para Oliveira (2005), o fim do Estado contemporâneo é o de constituir-se em canal e instrumento indispensável para a promoção do desenvolvimento dos indivíduos e da própria sociedade, aflorando, então, novos modelos consensuais e formas contratuais especificamente formatados para serem utilizados na promoção do desenvolvimento. Nesse contexto surgem as parcerias, que vêm provocando mudanças na disciplina normativa a que são submetidas às relações negociais em que a Administração pública é parte na delegação dos serviços públicos.

Do ponto de vista organizativo e institucional, houve a substituição do antigo modelo estatal administrativo-burocrático e gestor direto por uma nova Administração em que vários tipos de organizações (governamentais, privadas e do terceiro setor) assumiriam a gestão de serviços com financiamento e controle do Estado.

Um desses novos “arranjos” entre os setores público e privado é a Parceria Público-Privada, que Oliveira (2005) afirma ser um instrumento consensual de efetivação do direito ao desenvolvimento previsto na Constituição de 1988, já que seu objeto visa suprir necessidades dos indivíduos e da coletividade.

Embora como modelo contratual, a PPP marque a evolução do contratualismo administrativo clássico, Oliveira (2005) assevera que só pode ser aplicada em um cenário em que seja privilegiada a realização de negociações entre o Estado e a iniciativa privada.

Segundo Oliveira (2005), os propósitos da nova legislação estão relacionados com a obrigação de o Estado oferecer respostas rápidas e adequadas aos anseios da população, criando um ambiente favorável ao desenvolvimento dos indivíduos e da coletividade. Para tanto, o Estado deve incentivar a colaboração ativa da iniciativa privada e também fomentar a participação e a vigilância constantes da sociedade (transparência e controle social).

Oliveira (2005, p.28) adverte, contudo, que a PPP "...não é uma poção milagrosa para a viabilização do crescimento econômico e a promoção do desenvolvimento, nem um antídoto infalível à estagnação social que assola o país".

Ou seja, a simples utilização da parceria público-privada não promoverá o desenvolvimento do país, mas, se o instrumento for bem utilizado, poderá servir para fornecer serviços públicos adequados e melhorar a qualidade de vida da população.

4 O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E A LEI DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A base constitucional do sistema econômico brasileiro encontra-se no Art. 170 da Constituição Federal de 1988, que prega a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, assegurando a todos o exercício de qualquer atividade econômica.

O artigo 173 estabelece que é permitido ao Estado explorar diretamente atividade econômica apenas em casos de relevante interesse coletivo ou quando necessária aos imperativos da segurança nacional, tratando-se de norma constitucional dependente de complementação, pois atribui à legislação infraconstitucional a definição desses dois termos.

Nesse ponto, Pietro (2011) vê um retrocesso da Carta Magna de 1988 em relação à anterior, pois a ideia de subsidiariedade está menos clara e os casos em que se admite a atuação direta do Estado estão expressos por vocábulos indeterminados, deixando margem à discricionariedade do legislador.

Conforme o parágrafo 1º do Art. 173 da Constituição, cujo conteúdo foi reformulado pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, “A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços” dispondo sobre a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários e a observância dos princípios da administração pública em licitações e contratação de obras, serviços, compras e alienações.

O Decreto-Lei n.º. 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa, alterado pelo Decreto-Lei n.º. 900/69, define empresas públicas ou sociedades de economia mista através das quais deve ser feita a exploração da atividade econômica pelo Estado. As primeiras têm patrimônio próprio e capital exclusivo da União, sendo criadas para a exploração de atividade econômica que o governo exerça por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. As sociedades de economia mista tem “a forma de sociedade anônima,

cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta.” (Decreto-Lei nº. 200/67, Art. 5º, inciso III, Redação dada pelo Decreto-Lei nº. 900/69).

De acordo com parágrafo 2º do Art. 173 da Constituição, tais empresas “não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado”, que, segundo Kurachi (2007), é para não sufocar a iniciativa privada e prestigiar os princípios da livre concorrência e da isonomia. Além disso, o referido artigo, em seu 4º parágrafo, atribui função repressora no combate ao abuso do poder econômico que tenha como objetivo dominar mercados, eliminar concorrente ou aumentar arbitrariamente os lucros.

O Art. 174 da Constituição de 1988 atribui ao Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, cabendo a ele as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Apesar de restringir a atuação direta, a Carta Magna atribui relevante papel de coordenação da economia ao Estado.

Conforme o Art. 175 do texto constitucional, cabe ao Poder Público a prestação de serviços públicos diretamente ou sob regime de concessão¹⁰ ou permissão, sempre através de licitação, cabendo à legislação complementar dispor sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado. (Art. 175 da Constituição Federal/88). (BRASIL, 1988).

Com tal objetivo foram promulgadas as Leis nº 8.987 e nº 9.074 de 1995, cujos efeitos foram prorrogados pela Lei nº. 9.648/1998, e que deram cumprimento aos ditames do texto constitucional, ratificando a obrigatoriedade de licitação.

A licitação é conceituada como um procedimento administrativo destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, permitindo a ampla

¹⁰ Figueiredo (2003) define concessão de serviço público como uma espécie de contrato administrativo, precedido de licitação, pelo qual o Poder Público concedente transfere o exercício de determinados serviços a pessoa jurídica privada (concessionário) para executá-los em seu nome, por sua conta e risco.

participação de interessados, que devem ser tratados com isonomia. A escolha deve seguir critérios objetivos predeterminados e ser realizada com a observância de todos os requisitos legais exigidos (JUSTEN FILHO, 2010).

Segundo Figueiredo, trata-se de procedimento administrativo formal, nominado para selecionar quem melhor prestará serviços, construirá obras, fornecerá ou adquirirá bens para a Administração, asseverando que o art. 22, inciso XXVII da Constituição de 1988 trouxe para competência da União as normas gerais de licitações e contratos.

Todas as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos¹¹ no Brasil estão estipuladas na Lei nº 8.666/93, cujas regras originais, segundo Justen Filho (2010), foram resultado de evolução histórica, pois consagrou princípios oriundos de leis anteriores, amoldados à Constituição de 1988, visando necessidades decorrentes de fatos históricos do início da década de 1990.

Para Di Pietro (2011), a lei complementar nº 8.666 disciplinou licitações e contratos administrativos de forma desastrosa em vários aspectos, pois ultrapassou os limites da competência da União prevista no art. 22, outorgada apenas para estabelecer 'normas gerais'. A lei exagerou no formalismo e impôs a todas as entidades da Administração Direta e Indireta, independentemente do regime jurídico, idêntico procedimento licitatório, não fazendo qualquer distinção em relação aos contratos. Segundo a autora, essa sistemática burocratizante, indiretamente, incentivou a procura de novos caminhos, colocando o administrador público muitos passos adiante do legislador.

De acordo com Justen Filho (2010), atribui-se à disciplina da referida lei a responsabilidade por dificuldades na gestão da atividade administrativa, afirmando-se que a uniformidade e exaustividade da regulação legal provocam prejuízos à Administração e impedem a eficiência na gestão da coisa pública. Entretanto, o

¹¹ Justen Filho (2010) define contrato administrativo como um acordo de vontades com efeitos vinculantes e participação da Administração Pública, cujo objeto consiste numa prestação de dar, fazer ou não fazer algo economicamente avaliável, que segundo art. 37 da CF/88, como regra, deve ser antecedido por uma licitação.

autor acredita que, em grande parte, as acusações são improcedentes, sendo a maior causa das dificuldades nas contratações públicas a elaboração defeituosa dos atos convocatórios das licitações. Ocorreram alterações na referida lei ao longo do tempo, sem, contudo, modificar seu texto, configurando o fenômeno conhecido como mutação normativa, além do fato de diversos diplomas legislativos produzirem alterações diretas e indiretas.

Nesse contexto, Di Pietro (2011) lembra que a própria concessão de serviços públicos já não atende a todos os objetivos e necessidades do poder público, sendo substituída em muitos casos pelas parcerias público-privadas ou por modalidades novas de parceria, como a franquia, que serão abordadas no item 3.2. Ressalte-se que tais objetivos e necessidades foram modificados pelo processo de Reforma do Estado tratado no capítulo anterior.

Objetivamente, a Constituição de 1988 deixou claro que a prestação de alguns serviços, inclusive os serviços públicos sociais, não é exclusiva do Poder Público, podendo ser prestados por este com a participação da comunidade ou pela iniciativa privada. Quanto à existência de serviços passíveis de serem concedidos, Figueiredo (2003, p. 89) diz que “[...] se o serviço for estatal, e não monopolizado, poderá ser exercido por meio de concessão [...]”. Isso está estabelecido tanto no texto constitucional quanto na Lei 8.987/1995, considerada norma geral para Estados, Municípios e Distrito Federal.

Entretanto, não se pode confundir a exploração direta da atividade econômica pelo Estado com a prestação direta ou indireta do serviço público, sendo a primeira uma forma de atuação ou intervenção no domínio econômico, enquanto a segunda é o objeto primordial da função estatal.

4.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Após discorrer com brevidade sobre a abordagem das atividades econômicas na Constituição Federal e as principais leis que regem os contratos administrativos e o processo licitatório no Brasil, faz-se necessário entender a organização da administração pública brasileira para compreendermos como ocorre a contratação

de obras e serviços com a utilização de mecanismos como a parceria público-privada, objeto desse trabalho.

Moraes (2008, p. 319) define a administração pública objetivamente como:

a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Ainda de acordo com Moraes (2008), a Constituição Federal de 1988 inovou em relação às anteriores quando pormenorizou a organização da administração pública enquanto estrutura governamental e função. Entretanto, Martins (1997) lembra que as estruturas do Estado, a administração pública e seus quadros foram extensivamente regulamentados em mais de 20 artigos e vários parágrafos da Carta Magna de 1988, defendendo que a maioria dessas disposições não deveria ser assunto de regulamentação constitucional, mas objeto de legislação ordinária, como em outros países.

Segundo Martins (1997), essa insistência em abordar um grande leque de assuntos na Constituição deve-se à cultura política e ao grande número de partidos políticos criados após a queda do regime autoritário, que tornou difícil uma maioria coerente e estável na Assembleia Constituinte. Coalizões baseadas em intensas negociações pessoais entre congressistas iam além das filiações partidárias ou linhas ideológicas e inscrever alguma coisa na Constituição, que só pode ser alterada mediante procedimentos especiais, tornou-se garantia contra a instabilidade e maiorias políticas mutáveis.

Apesar de observar aspectos positivos na Constituição de 1988, Di Pietro (2011) afirma que, com relação à Administração Pública, ocorreu um retrocesso, com inegável tendência para a burocratização, tendo em vista que:

[...] previu regime jurídico único para todos os servidores da Administração Direta, autarquias e fundações públicas; exigiu concurso público para todas as categorias, inclusive da Administração Indireta; beneficiou com estabilidade um número muito elevado de servidores não concursados [admitidos até 05/10/1983] (art.19 do ADCT); tratou de forma semelhante as entidades da Administração Direta e Indireta, sem ter o cuidado de distinguir as de direito público das de direito privado e sem distingui-las também em função do tipo de atividade que exercem (serviço público ou atividade econômica). (DI PIETRO, 2011, p.27).

Saliente-se que a inclusão de tantas exigências na Carta Magna é apontada como uma das causas da busca por soluções 'criativas' pelos administradores públicos, tais como falsas terceirizações e a criação de entidades paralelas à Administração Pública.

Para Martins (1997), apesar de estabelecer alguns princípios pertinentes para a modernização da administração pública, contraditoriamente tornou bastante difícil qualquer reforma das estruturas do Estado:

Em resumo: de um lado, a Constituição restringe a expansão do Estado; limita a autonomia concedida pelo decreto-lei n° 200 para alguns de seus órgãos; restringe as modificações erráticas do Executivo, elimina as diferenças entre duas esferas do aparelho estatal e introduz normas rígidas para o ingresso no serviço público. De outro lado, a mesma Constituição tornou inócua a maioria dessas disposições, e aumentou consideravelmente os direitos e privilégios da burocracia, sem criar deveres em contrapartida ou de identificar fontes para financiar essas despesas adicionais. (MARTINS, 1997, p. 32).

O autor acima afirma que, no Brasil, quando se sente a necessidade de uma burocracia com novas aptidões, adiciona-se uma nova camada à existente para evitar qualquer reforma estrutural que prejudique os interesses corporativos e o patrimônio eleitoral dos patrocinadores políticos. Para o autor, esse arranjo político entre clientelismo e modernização, à custa da eficiência global da administração pública, funcionou enquanto não havia uma crise financeira do Estado, limitando os gastos do governo.

Conforme texto constitucional, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil é formada pelos seguintes membros autônomos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que exercerão a administração pública direta e indireta seguindo princípios administrativos constitucionais relacionados à organização do Estado, dispostos no Art. 37 Capítulo VII do Título III: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No âmbito das parcerias público-privadas, objeto desse estudo, devem ser observados tais princípios, além do que dispõe o art. 4º da Lei nº 11.079 de 30/12/2004:

Na contratação de parceria Público-Privada serão observadas as seguintes diretrizes: I) eficiência no cumprimento das missões de Estado e no

emprego dos recursos da sociedade; II) respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; III) indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; IV) responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; V) transparência dos procedimentos e das decisões; repartição objetiva de riscos e partes; VII) sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parcerias. (BRASIL, 2004).

Assim, o gestor público ao celebrar contratos de PPP deve cumpri-los dentro dos princípios constitucionais e infraconstitucionais¹² de forma a contemplar as necessidades do Estado Democrático Social brasileiro. Além disso, deve observar os preceitos de organização político-administrativa dos membros da administração pública brasileira, tanto direta quanto indireta.

4.2 AS PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Embora o objeto do presente trabalho seja um projeto de parceria público-privada, existem inúmeros outros tipos de instrumentos de celebração de parcerias no direito brasileiro, sobre os quais trataremos nesta seção.

Segundo Di Pietro (2011), no vocabulário jurídico de José Naufel, parceria significa sociedade, 'reunião de duas ou mais pessoas que investem capital, ou capital e trabalho, com o fim especulativo em proveito comum' (DI PIETRO, 2011, p. 22). Conforme a autora, o fato do vocábulo trazer a presunção de lucro causa resistência em sua utilização no âmbito do direito público, que na opinião de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, se trata de rebatizar a colaboração econômica entre o setor público e o setor privado, que participará de atividades estatais de índole econômica visando obter lucro.

Entretanto, Di Pietro (2011, p.22) afirma que "a natureza econômica da atividade não é essencial para caracterizar a parceria, como também não o é a ideia de lucro", pois pode ser celebrada com entidades privadas sem fins lucrativos que atuem na área social e não econômica. Essa posição pode ser comprovada através da Lei

¹² Para Moraes (2002b), a Administração Pública é regida também pelos princípios infraconstitucionais da Supremacia do Interesse Público, da Presunção de Legitimidade e Veracidade, da Especialidade, do Controle Administrativo, da Autotutela administrativa, da Hierarquia, da Motivação e da Continuidade do serviço público.

Federal nº 9.790/99, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e institui Termo de Parceria como

[...] instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei. (BRASIL, 1999).

Já o art. 241 da Constituição Federal (CF), com nova redação através da emenda 19/1998, estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos [...]”. Di Pietro (2011) considera que a expressão “gestão associada”, utilizada no texto constitucional, tem sentido diverso de “parceria”, pois serve para designar a atuação conjunta da União, Estados, Distrito Federal e Município nas matérias de competência comum, sendo seus instrumentos disciplinados pela Lei nº 11.107/2005.

Verifica-se, então, que o Estado brasileiro já propunha a realização de parcerias, não sendo algo estático ou novo, mas instituto que vem se aprimorando a cada período da história brasileira na busca da efetivação dos objetivos de interesse comum da população.

Segundo Di Pietro (2011), são previstos vários instrumentos de parceria no direito brasileiro e a escolha da modalidade não é arbitrária, devendo ser feita em função do tipo de atividade:

[...] (a) a concessão e a permissão de serviços públicos, tal como disciplinados pela Lei nº 8.987/95; (b) a concessão de obra pública regulada pela mesma Lei nº 8.987/95; (c) a concessão patrocinada e a concessão administrativa, englobadas sob o título de parcerias público- privadas na Lei nº 11.079/2004; (d) o contrato de gestão, como instrumento de parcerias com as organizações sociais de que trata a Lei nº 9.637/98; (e) o termo de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público, regido pela Lei nº 9.790/99; (f) os convênios, consórcios e outros ajustes referidos no artigo 116 da Lei nº 8.666/93; (g) os contratos de empreitada (de obra e de serviços), disciplinados pela Lei nº 8.666/93; (h) os contratos de fornecimento de mão de obra que, embora sem fundamento legal, constituem uma realidade na Administração Pública dos três níveis de governo. (DI PIETRO, 2011, p. 36).

Dentre os diversos tipos de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada, trataremos sucintamente nesta seção a permissão e a autorização, dispensando também especial atenção às concessões, tanto em sua forma tradicional, quanto patrocinada e administrativa, as duas últimas criadas a partir da publicação da Lei nº 11.079/2004 que regulamentou as parcerias público-privadas.

Apesar de o artigo 175 da Constituição Federal prever a prestação de serviços públicos somente diretamente ou sobre o regime de concessão e permissão, seu artigo 21 elenca a autorização como uma das formas de prestação de variados serviços, entre os quais telecomunicações, radiodifusão e transportes. Figueiredo (2003, p. 109) lembra que a autorização está prevista não apenas no texto constitucional, mas também na Lei 8.987/95, definindo-a como “...ato administrativo, unilateral e precário, que se presta para serviços emergenciais, não constantes.”

Di Pietro (2011) aponta três acepções da autorização no direito brasileiro: a primeira, que se assemelha à definição acima, podendo ser revogada a qualquer momento: “...designa ato unilateral e discricionário pelo qual a Administração faculta ao particular o desempenho de atividade material ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos.” (DI PIETRO, 2011, p.135). A segunda é a autorização de uso, ato unilateral e discricionário por meio do qual é facultado ao particular o uso privativo do bem público.

A terceira acepção, que Di Pietro (2011) coloca ao lado da permissão e da concessão como forma de delegação e execução de serviço público ao particular é um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, percebendo uma gradação entre os três institutos, sendo a autorização o primeiro e a concessão o último, considerando a intensidade da precariedade. Ademais, tanto a autorização quanto a permissão são outorgados por ato administrativo unilateral, discricionário e precário, mas esta última tem uma característica comum à concessão: outorga de prerrogativas públicas aos mandatários.

Segundo Di Pietro (2011), a diferença entre os três institutos é que o atendimento das necessidades coletivas existente apenas nas permissões e concessões, já que a autorização é dada no interesse exclusivo do particular que a obtém, como o que

ocorre na Lei 9.074, que autoriza a implantação de usinas termelétricas e o aproveitamento de potenciais hidráulicos destinados a uso exclusivo do autoprodutor. Existem, contudo, características peculiares da permissão:

a) a precariedade no ato de delegação; b) a natureza de contratos de adesão; c) a revogabilidade unilateral pelo poder concedente; d) a possibilidade da permissão ser feita a pessoa física, o que não está previsto para concessão. (DI PIETRO, 2011, p.134).

Di Pietro (2011) aponta a precariedade, no sentido de que o ato pode ser revogável a qualquer tempo por iniciativa da Administração, como principal distinção entre a concessão e a permissão, já que a legislação pertinente prescreve que ela é dada a título precário, sendo omissa quanto ao prazo. Entretanto, a autora lembra que mesmo nos contratos administrativos em que a fixação de prazo é obrigatória, como é o caso das concessões, uma das cláusulas exorbitantes é a possibilidade de rescisão unilateral pela Administração, por razões de interesse público.

Ainda assim, assevera que o concessionário tem maior segurança, pois, enquanto a concessão é contrato, assegurando maior estabilidade em função do estabelecimento de direitos e deveres recíprocos, a permissão é ato unilateral, precário e discricionário, não representando qualquer direito do particular contra a Administração Pública.

Em verdade, Di Pietro (2011) observa que a fixação de prazo, cláusula essencial nos contratos de concessão, cria no particular uma expectativa de estabilidade que justifica os maiores encargos que assumirá. Se tal expectativa for frustrada pela decisão extemporânea da Administração, por razões de interesse público, terá o concessionário o direito a compensação de natureza pecuniária, caso não seja o inadimplente do contrato.

Essa necessidade de segurança para realização de investimentos aplica-se especialmente na concessão de obra pública, que, de acordo Di Pietro (2011), é contrato administrativo. Neste caso, o poder público transfere a execução de obra pública a outrem para que execute por sua conta e risco, mediante remuneração paga pelos beneficiários da obra ou decorrente da exploração de serviços ou utilidades por ela proporcionados.

Di Pietro (2011) afirma que apesar de se tratar de modalidade de contrato autônoma em relação ao de concessão de serviço público, a concessão de obra pública submete-se às mesmas normas, sendo sua característica essencial que a remuneração do concessionário não seja feita pelo poder concedente, senão se trataria de simples contrato de empreitada. Essa remuneração pode ser por meio de contribuição de melhoria instituída pelo poder concedente ou delegação da execução de um serviço público, quando o contrato terá dois objetos sucessivos, a execução da obra e a prestação de serviço ou simples exploração comercial de suas utilidades. Em ambos os casos, se o contrato for rescindido antes do prazo estipulado, o concessionário terá direito à compensação financeira (DI PIETRO, 2011).

Então, o contrato de concessão de serviço público, que nos interessa pormenorizar, é definido por Di Pietro (2011, p.75)

como o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço.

Justen Filho (2003, p.11) a complementa dizendo que:

O instituto da concessão de serviço público envolve o inter-relacionamento entre Estado e iniciativa privada, tendo por objeto o desenvolvimento de atividades de essencial relevância para o interesse da coletividade [...] mas a concessão também se relaciona à exploração empresarial das atividades de serviço público, desenvolvida pela iniciativa privada sob a concepção da lucratividade. Daí se segue a aplicação de princípios peculiares ao âmbito não estatal, tais como a tutela à propriedade privada, à livre iniciativa e (eventualmente) à livre concorrência. Sobre esse ângulo, está presente o interesse privado dos agentes econômicos, a quem se atribui o encargo de prestar o serviço público.

A Lei nº 11.079/2004 instituiu duas novas modalidades de concessão, a patrocinada e a administrativa, com similaridades e algumas diferenças com relação à concessão tradicional:

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Resumindo o 1º e 2º parágrafos do art. 2º da Lei 11.079/2004 para englobar as duas modalidades em um conceito único, Di Pietro (2011, p.146) afirma que

[...] a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

Segundo Di Pietro (2011), as diferenças entre a concessão comum e a patrocinada não são conceituais, mas de regime jurídico. A última será utilizada quando envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, não diferindo substancialmente da tradicional, onde é possível contraprestação do poder público sob forma de subsídio, “[...] só que na concessão patrocinada a contraprestação do poder público é obrigatória, e na concessão tradicional é excepcional.” (DI PIETRO, 2011, p.37).

Outras particularidades que distinguem o regime jurídico da concessão patrocinada são:

- a) a obrigatoriedade de constituição de sociedade de propósitos específicos para implantar e gerir o objeto de parceria;
- b) a possibilidade de prestação de garantias de cumprimento de obrigações pecuniárias pela Administração Pública;
- c) o compartilhamento de riscos e ganhos econômicos efetivos do parceiro privado com redução do risco de crédito com financiamentos;
- d) normas específicas sobre licitação;
- e) possibilidade de aplicação de penalidades à Administração Pública em caso de inadimplemento contratual;
- f) normas limitadoras do prazo mínimo e máximo do contrato;
- g) imposição de limite de despesa com contratos de parcerias público-privada (DI PIETRO, 2011).

Saliente-se que todos os itens acima descritos também se aplicam à concessão administrativa, tipo de contrato ofertado pelo governo do Estado da Bahia para

reconstrução da Arena Fonte Nova, tema do presente estudo, que será pormenorizado adiante.

Conforme Di Pietro (2011), a concessão administrativa é um misto de empreitada, pois o concessionário executará tarefas como se fosse empreiteiro mediante remuneração do poder público; e de concessão tradicional, visto que seu objeto poderá ser a execução de serviço público, atuando como se fosse concessionário de serviços públicos, sujeito a alguns dispositivos da Lei nº 8.987/1995. A vedação da celebração de contratos de parceria público-privada que tenha por objeto único a execução de obra pública e a subordinação a diplomas legais distintos impede a identificação total desse tipo de concessão com a empreitada.

O objeto da concessão administrativa é a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, sendo a forma de concessão mais adequada quando aquela for precedida da realização de uma obra pública. Neste caso, o contrato abrangerá a obra e o serviço em um único projeto de parceria público-privada e não existe impedimento legal para que o concessionário receba recursos de outras fontes de receitas complementares, acessórias, alternativas ou decorrentes de projetos associados.

Outras especificidades das modalidades de concessões regidas pela Lei 11.079/2004, bem como um breve histórico sobre a elaboração do referido diploma legal serão discutidas na próxima seção, para que seja possível identificar o contexto no qual as regras foram estabelecidas.

4.3 A LEI FEDERAL DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A legislação brasileira de parceria se desenvolveu sob a égide da Reforma do Estado. O surgimento do novo modelo de contratação não pode ser analisado isoladamente, pois o assunto começou a ser abordado a partir da década de 1990, com a crise do Estado, tendo seu apogeu no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

É justamente o que relata Sundfeld (2005, p.15-16), dizendo que:

o tema surgiu com o programa de reforma do estado desenvolvido no Brasil a partir da década de 90 do século passado e que teve seu ápice no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com a privatização de grandes empresas federais, a flexibilização de monopólios de serviços públicos e o estímulo ao Terceiro Setor.

As parcerias público-privadas surgiram no Brasil em um contexto econômico-político no qual se julgava necessária a criação de novos instrumentos de gestão de serviços públicos, pois a dívida pública impedia a expansão da economia e o Estado não possuía recursos para financiar grandes obras de infraestrutura.

Conforme pondera Di Pietro (2011) este foi um dos principais objetivos declarados da lei, insistentemente comentado pela mídia, mas desmentido pelo fato de que nas duas novas modalidades de parceria previstas a forma de remuneração ao parceiro privado abranger contribuição pecuniária do poder público. Lembra ainda que

[...] embora o particular tenha que assumir a execução da obra (quando for o caso), por sua própria conta, o poder público terá que prestar pesadas garantias previstas na lei e dividir os riscos do empreendimento com o contratado nos casos de ocorrência de áleas extraordinárias¹³, o que permite falar em compartilhamento dos riscos e gera certo paradoxo, porque se o poder público não dispõe de recursos para realizar obras, dificilmente disporá de recursos para garantir o parceiro privado de forma adequada. (DI PIETRO, 2011, p.144).

Para Di Pietro (2011) um objetivo menos declarado, embora também verdadeiro, é a privatização da Administração Pública através da transferência de grande parte das funções administrativas do Estado para a iniciativa privada, o que pretensamente aumentará a eficiência na prestação de serviços públicos.

Kurachi (2007) concorda com o posicionamento, dizendo que tanto a concessão de serviços e de obras públicas e outros tipos de parcerias, quanto a desburocratização constituem instrumentos de privatização, sendo ferramentas para recriação do Estado.

Outro objetivo implícito da lei, apontado por Di Pietro (2011), é a “fuga” do direito administrativo, pois as atividades são prestadas por empresas privadas, desobrigadas de usar institutos desse ramo do direito. A autora lembra, contudo, que

¹³ Segundo França (2011), dependendo do objeto do contrato, existem riscos normalmente esperados e previsíveis, que decorrem da álea ordinária, enquanto os inesperados, imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis são provenientes das áleas extraordinárias.

essa “fuga” não será total, pois o próprio contrato de parceria público-privada é de natureza pública e tem que ser precedido de licitação, estando sujeito a controles. O parceiro privado submete-se a um regime jurídico híbrido e se sujeita à regulação feita por entes administrativos.

Nesse contexto, França (2011), observa que o modelo de contratação foi extraído do direito britânico e

a Administração Pública, ao contrário do que ocorre nas demais contratações de que participa, praticamente se despe de sua potestade e assume mais riscos do que em outros contratos, evidenciando a flexibilização de alguns paradigmas do direito administrativo, a exemplo do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e da presença de cláusulas exorbitantes, derogatórias do direito privado. (FRANÇA, 2011, p. 21).

Kurachi (2007) afirma que a legislação surgiu para viabilizar contratos específicos que ainda não podiam ser implementados por escassez normativa ou vedação legal.

Corroborando, França (2011) diz que os formatos tradicionais de contratos administrativos e de concessões não atendiam à demanda por recursos para os setores de infraestrutura, produção de bens e serviços à população, sendo de extrema importância a criação de mecanismos mais céleres e seguros para atrair a iniciativa privada.

Com a introdução de regras legislativas autorizando novos tipos de parcerias entre o Poder Público e o particular, cria-se uma alternativa para realizar empreendimentos ou prestar serviços públicos que requeiram grandes soma de recursos financeiros e longos prazos de maturação, notadamente obras de infraestrutura. De acordo com Sundfeld (2005), a partir de meados de 2002, tanto imprensa quanto empresários e governantes passaram a defender a criação de um programa de PPP no Brasil, inspirado nas experiências internacionais positivas iniciadas na Inglaterra e que estariam sendo adotadas em diversos outros países, conforme relata Oliveira (2005, p.571):

[...] a experiência estrangeira para a realização e gestão de grandes infra-estruturas e de serviços coletivos vem fazendo uso da PPP, pois há um entendimento corrente no sentido de que tais contratos traduzem uma forma mais contemporânea de assegurar serviços públicos de melhor qualidade, com menores custos para a sociedade.

Segundo Sundfeld (2005), os primeiros projetos de lei sobre PPP começaram a aparecer em 2003, e a primeira lei editada foi a de Minas Gerais, seguida pela de São Paulo e várias outras. Entretanto, o projeto de lei federal encaminhado pelo Governo ao Congresso Nacional encontrou forte resistência e suscitou debates acalorados tanto nos foros especializados quanto na imprensa e classe política.

Somente em 30 de dezembro de 2004 adveio a Lei federal nº. 11.079 que instituiu as parcerias público-privadas e para Kurachi (2007), não trouxe inovação, pois não se criou um instituto completamente novo, mas se conjugou elementos já conhecidos do nosso ordenamento jurídico, como os preceitos dos contratos administrativos e algumas regras das concessões comuns.

Esta é uma posição também defendida por Sundfeld (2005), quando afirma que a base legal das parcerias (em sentido amplo) não está na Lei das PPPs, mas na legislação organizada a partir dos anos 1990, sendo a Lei de Concessão a mais conhecida. Para o autor, apesar de existir um conjunto de leis que disciplinava os contratos celebrados pela Administração Pública, era necessário viabilizar contratos específicos e instituir regras faltantes, notadamente quanto às garantias e permissão para prestação de serviços administrativos em geral.

Sobre o mesmo assunto, Justen Filho (2005, p.233) diz que:

Em princípio, a concepção de parceria público-privada não importa alguma novidade essencial na experiência jurídica brasileira. As inovações relacionam-se com a superação de algumas dúvidas doutrinárias e jurisprudenciais atinentes à extensão da responsabilidade assumida pelo Poder Público.

A parceria público-privada não é uma criação do legislador brasileiro, mas uma adaptação de um tipo de contrato que há mais de duas décadas vem sendo utilizado em diversos países do mundo, inclusive na Inglaterra, onde não existe uma lei específica, sendo concretizada pelos diversos instrumentos jurídicos já disponíveis, tais como as joint ventures e o franchise.

Justen Filho (2005) afirma que um dos requisitos básicos para o sucesso do modelo de PFI britânica foi a segurança jurídica quanto à validade da contratação e a

definição exata dos encargos do particular. Isso porque se acredita ser a incerteza quanto à validade da contratação extremamente nociva ao sucesso de qualquer projeto de parceria.

As parcerias público-privadas tornaram-se uma opção para enfrentar o problema do gargalo da infraestrutura e da dificuldade em oferecer serviços públicos, que requerem altos investimentos e demoram em oferecer retorno, particularidades que não atraíam a iniciativa privada. Então, esse instrumento instituiu mecanismos para mitigar os elevados riscos e viabilizar os investimentos, dando celeridade à execução dos empreendimentos.

Doravante destacaremos os principais pontos da lei 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas pela Administração Pública. Após a conceituação de parcerias e das modalidades de concessão regidas pela referida lei, o legislador incluiu dispositivo (Art. 2 § 4º) que veda a celebração de contrato de parcerias público-privadas inferiores a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), período de prestação inferior a 5 (cinco) anos e que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Sundfeld (2005) comenta as restrições, dizendo que para cumprir os objetivos políticos das PPPs, seus contratos não podem limitar-se à execução de serviços ou obras e, necessariamente, devem contar com investimento privado, sendo o montante estabelecido em lei mínimo para justificar a outorga dos benefícios do regime de concessão. Além disso, para o autor, o prazo mínimo e a proibição da execução isolada da obra, somados à vinculação da remuneração do particular à fruição dos serviços, o obriga a primar pela qualidade da infraestrutura.

O art. 4º da lei prevê que na contratação das parcerias público-privadas devem ser observadas:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;

- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

A abertura do processo licitatório é condicionada à autorização da autoridade competente baseada em estudo técnico que demonstre a conveniência e oportunidade da contratação, identificando as razões da opção pelo formato de PPP, a observância dos limites e condições previstos na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), entre outros itens. Além disso, prevê a submissão da minuta de edital e do contrato à consulta pública.

As PPPs tem como base uma rotina de procedimentos licitatórios, pois conforme a Lei nº 11.079, a contratação deve ser precedida de licitação na modalidade de concorrência, obedecendo ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos, especialmente as leis 8.987/95 e 8.666/93 que em seu artigo 22, § 1º assim define concorrência: “modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.”

Embora não explicitamente citada na Lei de PPPs, de acordo com Sundfeld (2005) também é viável a adoção da concorrência-pregão, na qual podem ocorrer alguns procedimentos citados no texto da lei: inversão de fases, iniciando-se pelo julgamento e examinando-se a habilitação apenas do vencedor; o saneamento de falhas documentais de índole formal; e a determinação do vencedor por lances de viva voz após a etapa de abertura das propostas lacradas.

O instrumento convocatório deve conter a minuta do contrato, indicando que a licitação seguirá as normas da Lei de PPPs, podendo prever a exigência de garantia de proposta do licitante, o emprego de mecanismos privados de resolução de disputas, como a arbitragem, e quando houver, as garantias da contraprestação a serem concedidas pelo parceiro público ao parceiro privado.

Conforme Art. 9º da Lei nº. 11.079/2004, antes da celebração do contrato deverá ser constituída uma sociedade de propósito específico, incumbida de implantar e gerir o

projeto de parceria, devendo ser observadas algumas regras específicas, como a impossibilidade de a Administração Pública ser titular da maioria do capital votante, exceto por instituição financeira controlada pelo Poder Público em caso de inadimplemento de contratos de financiamento. Além disso, existe a necessidade de autorização expressa da Administração Pública para transferência do controle da empresa.

O Art 5º estabelece que os contratos de parcerias público-privadas deverão atender ao que dispõe o art. 23 da lei de concessões (Lei 8.987/1995), além de prever cláusulas específicas, entre as quais citamos:

- a) prazo de vigência não inferior a cinco nem superior a trinta e cinco anos, compatível com a amortização dos investimentos;
- b) repartição de riscos entre as partes;
- c) critérios objetivos de avaliação de desempenho do parceiro privado.

Além do prazo de vigência, Sundfeld (2005) destaca a caracterização da inadimplência pecuniária do parceiro público e a homologação tácita do reajuste ou correção de preço inexistente em outras modalidades de contratos administrativos.

Adicionalmente, o instrumento contratual pode prever os requisitos e condições para os quais o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico, a possibilidade de empenho relativo às obrigações pecuniárias da Administração Pública em nome dos financiadores do projeto e sua legitimidade para receber indenizações por extinção antecipada do contrato.

O Art. 6º prevê que a contraprestação do parceiro público poderá ser feita por ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos em face da Administração Pública ou sobre bens dominicais ou ainda outros meios admitidos em lei, além de estabelecer pagamento de remuneração variável vinculada ao desempenho do parceiro privado. Saliente-se que o referido artigo sofreu alteração recente através da Medida Provisória nº 575 de 2012 para inclusão da possibilidade de previsão de aporte de recursos em favor do parceiro privado para construção ou aquisição de bens reversíveis, que deverá ser autorizado por lei específica.

Outra particularidade do contrato de parcerias é a contraprestação da Administração Pública ser obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço, sendo facultado o pagamento referente à parcela fruível, aquela já disponível para uso. O art 7º também foi alterado pela medida provisória retromencionada com a inserção de parágrafo estabelecendo que se o aporte de recursos para o parceiro privado for realizado durante a fase de investimentos deverá guardar proporcionalidade com as etapas efetivamente executadas.

O Capítulo VI, que abrange os artigos 14 a 22, traz disposições aplicáveis à União, como a previsão de constituição de órgão gestor de parcerias público-privadas federais, instituído pelo Decreto nº 5.385 de 2005 e a criação de um Fundo Garantidor de Parcerias Público-privadas (Art. 16 da Lei nº. 11.079/2004, com redação atual da Lei 12.409/2011). Outro importante ponto da Lei de PPPs é a questão do financiamento do parceiro privado, cujas diretrizes devem ser estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional e que Sundfeld (2005, p.20) avalia como positivo, pois afirma que "...o Estado precisa de parceiros que tragam financiamento para implantar infraestrutura; não se, pode, então, proibi-lo, como fez a Lei de Licitações."

Entretanto, a Lei 11.079/2004 em seu art. 27 impõe alguns limites quanto às operações de crédito contratadas pelo concessionário junto às empresas estatais federais e à participação destas e das entidades fechadas de previdência complementar no capital social da sociedade de propósito específico.

Verifica-se que além de seguir as normas gerais dispostas na Lei de PPPs, Estados, Distrito Federal e Municípios estão submetidos a um percentual limite da receita corrente líquida do exercício ou projetada para os dez anos subsequentes para dispêndios com o conjunto de parcerias por eles contratadas. A inobservância de tal limite acarretará proibição de recebimento de transferência voluntária ou concessão de garantia por parte da União. Saliente-se que esse percentual passou de 1% para 3% pela Lei nº 12.024, de 27/08/2009 e 5% através da Medida Provisória nº 575 de 07/08/2012. Isso porque, conforme Exposição de Motivos EMI nº 00135/2012 MF MP, o aumento era necessário para dar continuidade aos projetos e para evitar

atrasos nas obras, especialmente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), além de permitir a implantação do PAC Mobilidade Urbana, este último que tem como um dos objetivos viabilizar a infraestrutura necessária para realização dos eventos esportivos previstos para o Brasil (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos em 2016).

4.4 A LEI DE PPP DO ESTADO DA BAHIA

Conforme preâmbulo da Lei 11.079/2004, esta instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada pela Administração Pública, ficando subentendido que Estados, Distrito Federal e Municípios têm autonomia para editar sua legislação própria. Entretanto, tais leis devem ser compatíveis com a Lei federal, sob pena de ilegalidade. Sendo assim, cabe analisar alguns aspectos em relação à Lei de PPP da Bahia.

Conforme anteriormente relatado, os primeiros projetos de lei de PPP começaram a surgir em 2003. Em muitos estados, inclusive na Bahia, as leis estaduais são anteriores à lei federal, cujo projeto estava em tramitação no senado federal, fato relatado pelo governador na mensagem de encaminhamento à Assembleia Legislativa em 25/10/2004.

O texto da Mensagem nº 54/2004 apresenta as seguintes justificativas para apresentação do projeto de lei:

Cumprasse assinalar, inicialmente, que a presente Proposição decorre, em síntese, das reconhecidas dificuldades de ordem fiscal e financeira atualmente enfrentadas pelo poder público, em todo o País e até internacionalmente, que limitam e reduzem a capacidade de investimentos diretos do Estado em importantes setores relacionados à atividade econômica, com reflexos negativos no processo de desenvolvimento e nos investimentos de cunho social.

Conforme mensagem, a intenção era aguardar a deliberação final em torno da matéria no Congresso Nacional, mas em face da demora e das necessidades do Estado da Bahia, o projeto foi encaminhado, citando inclusive precedente de Minas Gerais.

A respeito dessa antecipação das leis estaduais com relação à lei federal, Felix (2009) afirma que isso foi possível em decorrência da competência constitucional atribuída aos Estados de editarem normas de forma concorrente com a União, desde que esta se mantenha inerte. Lembra, contudo, que, sobrevindo legislação federal sobre o tema, a lei estadual deve adequar-se, revogando-se as normas que com aquela conflitem.

Concordando sobre a legitimidade das deliberações estaduais, Monteiro (2005) afirma que, por não ser um modelo de contratação propriamente novo, os Estados basearam-se no arcabouço jurídico então existente (Lei 8.987/1995), não extrapolando as esferas constitucionais de competência legislativa.

Após ser discutido e aprovado pelas comissões de Constituição e Justiça, Finanças e Orçamento, de Educação e Serviços Públicos e ter sido tema de debates públicos em seminários promovidos pela Assembleia Legislativa, o projeto foi aprovado pelo plenário no dia 07 de dezembro de 2004. A Lei estadual 9.290 foi sancionada em 27 de dezembro de 2004, portanto três dias antes da lei federal de PPPs, sendo, obviamente, mais específica em alguns aspectos, mas coincidente em linhas gerais. Em alguns pontos, o texto deixa transparecer a expectativa da definição em âmbito federal como no Art. 3º que trata dos pressupostos, requisitos e condições para inclusão de projetos no Programa de PPPs, em seu parágrafo X: “alcançar valor mínimo equivalente ao estabelecido em Lei Federal correlata”.

Um aspecto em que lei estadual destoa da legislação federal é o tratamento dos riscos dos projetos sobre os quais essa última prevê uma repartição objetiva que deve constar em contrato. Sundfeld (2005) lembra que, apesar da lei de Concessões definir que o concessionário atua por sua conta e risco, a este não deve ser atribuídos todos os riscos, sendo esta uma matéria definida contratualmente.

A lei estadual, apesar de não ser taxativa com relação à imputação dos riscos ao parceiro privado, deixa margem à discricionariedade do administrador público:

IX. repartição dos riscos de acordo com a capacidade dos parceiros em gerenciá-los;
[...] § 1º O risco inerente à insustentabilidade financeira da parceria, em função de causa não imputável a descumprimento ou modificação unilateral do contrato pelo parceiro público, ou alguma situação de inexorável força

maior, deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado. (Lei estadual 9.290/2004, Art. 4º).

A referida lei não prevê sua repartição como cláusula obrigatória do contrato, embora exista referência a essa previsão no edital de licitação e no instrumento contratual (Art. 13 V).

Quanto ao limite de comprometimento anual com as despesas decorrentes dos contratos de parcerias público-privadas, consideradas obrigatórias de caráter continuado, a lei estadual reportou-se à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar federal nº 101/2000), estabelecendo 5% da receita corrente líquida apurada. A lei federal de PPPs, contudo, foi mais austera, estabelecendo, à época de sua edição, 1%, atingindo os 5% pretendidos pela lei baiana apenas em 2012, através da Medida Provisória nº 575, estendendo-o à receita projetada para os dez anos subsequentes.

Com relação ao pagamento do parceiro privado, a lei baiana citou instrumentos não explicitamente inseridos na lei federal: transferência de bens móveis e imóveis; cessão de direito de exploração comercial de bens públicos e outros bens de natureza imaterial, tais como marcas, patentes e bancos de dados; títulos da dívida pública e outras receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados.

A lei prevê que as obrigações contraídas pela Administração Pública poderão ser garantidas por vinculação de recursos do Estado; atribuição ao contratado do encargo de faturamento e cobrança de crédito do contratante em relação a terceiros (salvo os relativos a tributos); garantia fidejussória ou seguro; e utilização do Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia (FAGE-Bahia) instituído com 20% dos royalties devidos ao Estado e 20% da Contribuição sobre Intervenção do Domínio Econômico (CIDE) entre outros recursos, podendo garantir até 30% das obrigações anuais decorrentes de contratos de PPP custeados pelo Estado.

Como os projetos de PPP são executados através de contratos de longo prazo, foi criada pelo art. 27 da Lei nº 9.290 e regulamentada através do Decreto nº 9.321 de

31/01/2005 a Secretaria Executiva das Parcerias Público-Privadas, como unidade vinculada à Secretaria da Fazenda, cujo objetivo era promover a coordenação e a articulação entre os órgãos da Administração Pública e os parceiros privados. Além disso, instituiu-se o Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-privadas, de caráter opinativo, funcionando como órgão auxiliar técnico do governador, ao qual caberá examinar e aprovar projetos e supervisionar sua execução e fiscalização, além de propor alterações no programa.

Assim, produziu-se o marco legal visando atrair investimentos privados para projetos considerados prioritários pelo governo estadual para o provimento das necessidades do Estado, pretendendo-se, contudo, manter o nível de rigor fiscal praticado.

O Estado da Bahia possui atualmente cinco contratos de PPP em execução, a maior parte na modalidade de concessão administrativa, a saber:

a) Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (Emissário Submarino de Salvador): contrato de construção e operação celebrado em 27/12/2006 entre a estatal não dependente Empresa Baiana de Águas e Saneamento Sociedade Anônima (EMBASA) e a Concessionária Jaguaribe Sociedade Anônima (S/A), empresa contratada pelo prazo de 18 anos, sendo 2 anos para execução das obras, que efetivamente foram iniciadas em junho de 2008. O início das operações se deu em maio de 2011 e por se tratar de contrato celebrado por estatal não dependente, as despesas não deverão ser contabilizadas para fins de comprometimento da receita corrente líquida do Estado, sendo a contraprestação pública paga através de recebíveis da EMBASA. A partir de janeiro de 2013 o valor da contraprestação mensal passou a ser de R\$ 4.736.783,12.

b) Estádio Octávio Mangabeira (Arena Fonte Nova): contrato de reconstrução e operação celebrado em 21/01/2010 entre a SETRE (Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte), representando o governo do Estado da Bahia e a Fonte Nova Negócios e Participações S/A, com o início do pagamento das contraprestações mensais no valor atualizado de R\$ 9.823.605,60, ocorrendo a partir de abril de 2013. Este contrato será melhor estudado em seção específica, tendo em vista se tratar do objeto deste trabalho.

c) Hospital do Subúrbio: contrato de gestão e operação de unidade hospitalar celebrado em 28/05/2010 entre a Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB), e a Prodal Saúde S/A, cujas contraprestações foram devidas a partir de 14/09/2010, início das operações da unidade, com pagamento proporcional no mês seguinte. Nos três primeiros meses de operação, os pagamentos ficaram limitados a 80% do valor máximo da contraprestação devida pelo Estado (R\$8.625.000,00). Em 23/03/2013 foi celebrado aditivo com ampliação de 25% no número total de leitos da unidade e aumento de 20 leitos de UTI. A partir de fevereiro de 2013 o valor máximo da contraprestação mensal passou a ser de R\$ 12.624.379,03.

d) Instituto Couto Maia: unidade hospitalar especializada em doenças infecciosas, que deverá contar com 155 leitos de internação, localizada no bairro de Cajazeiras e previsão de realização de investimentos no montante de R\$ 95 milhões. A concessionária Couto Maia Construção e Serviços não Clínicos S/A foi contratada em maio de 2013 para construção e operação de serviços pelo prazo de 21 anos e quatro meses, com contraprestação anual de R\$ 41.180.326,00 a ser adimplida durante 20 anos a partir do início das operações, prevista para setembro de 2014.

e) Metrô de Salvador e Lauro de Freitas: único contrato de concessão patrocinada, celebrado em 15/10/2014 para a implantação e operação do sistema metroviário que ligará as duas cidades. A concessionária Companhia do Metrô de Salvador foi contratada pelo período de 30 anos com uma contraprestação anual máxima de R\$ 127.600.000,00 e previsão de início de serviços em setembro de 2014.

Existem ainda um projeto de PPP estadual em licitação (Diagnóstico por Imagem) e outro em estudo (Plataforma Logística do São Francisco).

Conforme anteriormente explicitado, as contraprestações públicas de todos os projetos contratados deverão respeitar o limite de 5% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício e o mesmo percentual da RCL projetada dos 10 anos subsequentes (Tabela 2).

Tabela 2 – Limite para o montante das despesas do Estado da Bahia com parcerias público-privadas

| Ano | Ente Federado (Estado da Bahia) | Estatual não dependente (EMBASA) | Receita Corrente Líquida (RCL) | Despesas Estado da Bahia / RCL (%) |
|------|------------------------------------|--|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 2012 | 135.583.828,89 | 53.661.299,47 | 21.624.180.849,01 | 0,63 |
| 2013 | 237.815.396,07 | 56.841.397,44 | 22.668.238.752,00 | 1,05 |
| 2014 | 287.716.551,39 | 56.841.397,44 | 23.488.828.994,44 | 1,22 |
| 2015 | 328.431.241,56 | 56.841.397,44 | 24.339.124.604,44 | 1,35 |
| 2016 | 383.203.541,56 | 56.841.397,44 | 25.220.200.915,12 | 1,52 |
| 2017 | 436.923.141,56 | 56.841.397,44 | 26.133.172.188,24 | 1,67 |
| 2018 | 439.156.141,56 | 56.841.397,44 | 27.079.193.021,46 | 1,62 |
| 2019 | 439.156.141,56 | 56.841.397,44 | 28.059.459.808,83 | 1,57 |
| 2020 | 388.658.625,44 | 56.841.397,44 | 29.075.212.253,91 | 1,34 |
| 2021 | 287.663.593,20 | 56.841.397,44 | 30.127.734.937,51 | 0,95 |
| 2022 | 287.663.593,20 | 56.841.397,44 | 31.218.358.942,24 | 0,92 |

Fonte: Adaptado do Relatório resumido de execução orçamentária – Demonstrativo das Parcerias Público-privadas (SICOF/SEFAZ/SAF/COPAF. 27/11/2013).

Como se pode observar, atualmente o Estado da Bahia cumpre o limite de utilização de sua Receita Corrente Líquida para pagamento das despesas com contratos de PPP estabelecido em lei, havendo ainda uma margem para novas contratações nos próximos 8 anos.

5 A COPA DO MUNDO DE 2014 NO BRASIL

Em 20 de outubro de 2007 definiu-se que a Copa do Mundo da FIFA, um dos maiores eventos esportivos do planeta, teria sua vigésima edição realizada no Brasil em 2014 e em maio de 2009 foram escolhidas as 12 cidades sede (Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo), iniciando-se um trabalho de planejamento e execução de empreendimentos considerados estratégicos para o sucesso do evento.

Conforme site Portal da Copa do governo federal (2013), não se trata apenas de cumprir as exigências da organização, pois se acredita que qualquer que seja o resultado da Copa, para todos os brasileiros haveria um relevante legado em infraestrutura, criação de emprego e renda e promoção da imagem do país em escala global.

De acordo com estudo feito pelo Consórcio Copa 2014¹⁴ (2009) apud TCU (2010), a realização do mundial ocasionaria um incremento do Produto Interno Bruto brasileiro de, aproximadamente, R\$ 178,9 bilhões no período de 2009 a 2014, considerando os impactos diretos (R\$ 48 bilhões) e indiretos (R\$ 130,9 bilhões) relativos aos setores de infraestrutura civil, turismo, serviços e consumo interno. Os impactos diretos são aqueles gerados pelos gastos diretamente relacionados à ocorrência do evento, como a construção de estádios e os gastos das famílias com produtos ligados à Copa do Mundo. Já os impactos indiretos são causados por ações realizadas na Copa, como a valorização imobiliária e comercial de áreas revitalizadas pelo evento. Considerou-se um multiplicador médio de 2,73 sobre o montante previsto de impactos diretos, representando a quantidade de vezes que o dinheiro é reinjetado na economia (TCU, 2010).

Na África do Sul, último país a sediar o evento, o ministro das finanças, Pravin Gordhan, afirmou em julho de 2010 que todo o investimento realizado na Copa do

¹⁴ O consórcio foi contratado pelo Ministério do Esporte para o apoio ao gerenciamento das ações relativas ao evento.

Mundo, cerca de 33 bilhões de rands¹⁵ foi bem gasto, pois significaria cerca de 38 bilhões de rands adicionados ao PIB e a geração de 130 mil postos de trabalho (BUANEWS, 2010a). O governo sul-africano estima que a Copa do Mundo de 2010 tenha acrescentado um ponto percentual no crescimento econômico nos anos de 2010 e 2011, se considerados os gastos com estádios e infraestrutura. A estimativa inicial era de acréscimo 0,5 ponto percentual no PIB de 2010 (BUANEWS, 2010b).

No Brasil, com relação ao setor de infraestrutura civil, estimou-se que as obras relativas a aeroportos, mobilidade urbana, estádios e portos impactariam diretamente na economia, movimentando o montante de aproximadamente R\$ 22,1 bilhões, com a seguinte composição: R\$ 6,5 bilhões em aeroportos, R\$ 10 bilhões em mobilidade urbana, R\$ 5 bilhões em estádios e R\$ 670 milhões em portos (TCU, 2010).

No que se refere ao turismo durante a Copa de 2014, considerando-se os dois meses que envolvem a realização do evento e com base em dados do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), prevê-se o fluxo de 3,4 milhões de turistas nacionais durante o evento, gerando a movimentação de aproximadamente R\$ 5,99 bilhões. Entretanto, tomando como referência o que ocorreu em copas anteriores, estima-se que com a visita de turistas estrangeiros sejam injetados R\$ 3,95 bilhões na economia brasileira (TCU, 2010).

Na Copa da África do Sul, segundo estudo realizado pelo Departamento de Turismo local, 309.000 turistas visitaram o país entre junho e julho de 2010, tendo como principal propósito assistir aos jogos do torneio, gastando em torno de 3,6 bilhões de rands (aproximadamente 7,9 milhões de reais). Cerca de 59% dos entrevistados visitavam o país pela primeira vez e mais de 95% afirmaram que retornariam posteriormente, sendo os principais visitantes os europeus, seguidos pelos norte-americanos. Apesar da queda do número de turistas estimado antes da crise financeira global, iniciada em 2008, que era de 450.000, o ministro do Turismo demonstrou satisfação com os resultados, considerados adequados diante do montante investido (BUANEWS, 2010c).

¹⁵ Moeda sul-africana, cuja unidade equivale a R\$ 0,22.

Quanto à operação e infraestrutura de serviços, o Consórcio entendeu que se enquadram nessa categoria os gastos com Rede Hospitalar, Tecnologia da Informação, Telecomunicações, Energia, Rede Hoteleira e Segurança, estimados em R\$ 1,06 bilhão na rede hospitalar; R\$ 5,90 bilhões em telecomunicações, TI e energia; R\$ 967 milhões em rede hoteleira e R\$ 1,94 bilhão em segurança (CONSÓRCIO COPA 2014, 2009 apud TCU, 2010).

A fim de verificar a disponibilidade de itens de infraestrutura que impactariam diretamente na realização do torneio, foi realizado estudo específico sobre os estádios e infraestrutura aeroportuária, cujo diagnóstico será apresentado na seção seguinte. Na época do planejamento de ações de preparação do evento, o governo federal demonstrou interesse em investir na mobilidade urbana, considerado aspecto negativo das grandes cidades brasileiras, tema que também será brevemente abordado.

5.1 INFRAESTRUTURA PARA REALIZAÇÃO DO EVENTO

Para realização de uma Copa do Mundo de futebol a disponibilidade de alguns itens é considerada indispensável, principalmente bons estádios, que devem se adequar à várias exigências feitas pela FIFA. No Brasil, nenhum dos estádios existentes na época da escolha do país para realizar o evento foi considerado apto, motivo pelo qual se fez necessária a construção ou reforma de equipamentos em todas as 12 cidades-sede. Com relação aos aeroportos, principal via de entrada e meio de transporte entre as sedes durante o torneio, devido a mudanças econômicas e sociais ocorridas no país nos últimos anos, com maior acesso da população às viagens de avião, a infraestrutura foi considerada insuficiente, necessitando de obras de adequação. Quanto à mobilidade urbana, segundo o governo federal, seria um dos itens que receberiam grande parte dos investimentos, tendo em vista seu potencial de deixar legados que melhorariam a qualidade de vida da população.

a) Estádios

A existência de estádios compatíveis é o aspecto mais crítico para o sucesso da Copa 2014. Os padrões de qualidade não podem ser negligenciados, sob pena de a

cidade sede ser descredenciada pela FIFA. Existe, entretanto, o risco de que sejam feitas obras de elevado custo, das quais a sociedade pouco usufruirá, podendo vir a representar altos gastos de manutenção para os governos estaduais.

Como estádios que cumprem os padrões recomendados pela FIFA possuem altos custos de investimento e manutenção, é preciso ponderar se a rentabilidade gerada é suficiente para propiciar adequado retorno do investimento. O Consórcio Copa, no Relatório sobre os Investimentos em Arenas e a Situação do Futebol nas Cidades-Sede (2009) apud TCU (2010), categorizou as cidades-sede em três grupos, levando-se em conta a média de público pagante e valor do ingresso:

- a) Grupo 1 – São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre;
- b) Grupo 2 – Salvador, Curitiba, Fortaleza e Recife;
- c) Grupo 3 – Natal, Manaus, Cuiabá e Brasília.

Nas quatro cidades-sede do Grupo 3 é grande o risco da rentabilidade gerada pela arena não cobrir os custos de manutenção, pois o faturamento seria insuficiente por serem locais com pouca tradição no futebol e pela relação histórica entre público pagante e valor do ingresso. O potencial de geração de gastos para os governos locais pode superar o benefício que a obra trará à sociedade e ao esporte, além dos custos de construção por assento em Manaus, Brasília e Cuiabá estarem entre os seis maiores (TCU, 2010).

Conforme Lepiani (2013a), a promessa do governo e da Confederação Brasileira de Futebol (CBF) de fazer uma Copa dentro das possibilidades, sem exageros e gastos desnecessários foi ignorada logo no início dos preparativos para o evento, com a escolha de doze cidades para receber as partidas. Entre os últimos anfitriões, Estados Unidos (1994) e a África do Sul (2010) realizaram o torneio em apenas nove cidades, enquanto a França (1998) teve dez sedes, suficientes para realizar as partidas sem aperto e receber os visitantes estrangeiros sem problemas. O autor aponta interesses políticos para a definição da quantidade de sedes, bem como para a escolha de cidades sem tradição no futebol e grandes eventos, como Brasília, Manaus e Cuiabá, enquanto outras candidatas onde os estádios seriam melhor

aproveitados após a Copa terem sido preteridas (Goiânia, Florianópolis, Belém, Campinas e Santos).

A indefinição sobre as cidades que sediariam os jogos de abertura, semifinal e final, que deveriam ser realizados em estádios com 60 mil lugares líquidos¹⁶ foi um fator complicador para adequação das arenas à demanda existente na praça esportiva, pois sedes sem tradição tiveram que projetar estádios maiores para pleitear tais jogos. Os estádios multifuncionais são apontados pela FIFA como alternativa que tende a melhorar a viabilidade econômico-financeira do empreendimento, à medida que agrega receitas não provenientes do futebol, mas o uso do estádio para outros fins deve ser pensado de modo que não se diminua, no projeto, o foco primordial do local como palco prioritariamente de jogos de futebol.

Entretanto, segundo Lepiani (2013b), uma arena multiuso não é garantia de fartos lucros após a Copa, pois apesar do sucesso do modelo na Europa, existem vários fatores que impactarão no seu aproveitamento no Brasil. A falta de experiência na gestão desse tipo de negócio, os altos custos de produção de grandes espetáculos, a eventualidade do uso e a desvinculação da maioria das arenas a clubes de grandes torcidas são apontados como riscos à geração de receitas suficientes para cobrir os altos custos de manutenção dos equipamentos.

Em relação à localização dos estádios, para a FIFA, o ideal é que nos arredores do prédio haja amplos espaços livres, que permitam a existência de grandes estacionamentos e a possibilidade de reformas e readequações futuras, que mantenham o nível de qualidade ao longo do tempo. A proximidade de zonas residenciais é considerada aspecto sensível para a construção de um novo estádio. Por esse motivo, a tendência mundial é de que os estádios se localizem em áreas menos centrais, que apesar de garantir maior autonomia ao projeto, exigem linhas de transporte público e vagas de estacionamento nas proximidades (TCU, 2010).

Caso emblemático da necessidade de estudo de todos os aspectos acima elencados, quanto a esses equipamentos, é o do estádio construído na Cidade do

¹⁶ Exclui aqueles reservados a convidados da FIFA e imprensa.

Cabo, na África do Sul, com um custo estimado de 450 milhões de euros. Elogiado durante a Copa, tanto por sua arquitetura quanto por sua localização, próxima ao Oceano Atlântico, com a Montanha da Mesa ao fundo, o estádio enfrenta problemas para equilibrar as contas. Em 2011, a prefeitura, que administra o local após a desistência do consórcio que o alugaria por 30 anos, gastou em torno de 50 milhões de rands em manutenção, enquanto a arena teve uma renda de apenas 11 milhões de rands. A prefeitura tenta aumentar a rentabilidade da arena com a realização de shows, e a realização dos Jogos Olímpicos na Cidade do Cabo já foi considerada, mas o estádio não tem estrutura para competições de atletismo, restando apostar nos jogos de rúgbi (BOETTCHER, 2012).

De acordo com Lepiani (2013c), atualmente essa situação insustentável se repete na maioria dos estádios da Copa de 2010, sendo exceção o Soccer City, em Johannesburgo, o único caso de sucesso, pois costuma receber bons públicos em partidas de futebol, já que abriga os maiores times e torcidas do país, realizando shows de grande porte e recebendo fluxo razoável de turistas em visitas guiadas ao estádio. A cidade também foi beneficiada por obras fora da esfera esportiva, contando com um amplo e moderno aeroporto e um trem rápido e eficiente.

Lepiani (2013d) acredita que alguns estádios da Copa 2014 apresentarão problemas idênticos e que aos quase 7 bilhões de reais gastos na construção e reforma dos equipamentos deverão ser somados mais de 27 bilhões de reais em custos de manutenção e preservação nas próximas cinco décadas. Anunciada em 2007 como a “Copa do Mundo da iniciativa privada”, que atrairia investidores para erguer as arenas sem o envolvimento das esferas do governo, há apenas três estádios particulares, mas que ainda assim contaram com incentivos e empréstimos públicos. Entre as nove cidades-sede com arenas bancadas pelo dinheiro público, quatro (Brasília, Cuiabá, Natal e Manaus) não têm clubes e campeonatos capazes de encher as arquibancadas e garantir a utilização constante do equipamento e outras duas (Fortaleza e Recife) têm deficiências que tornam incerto o uso das instalações pelos clubes locais. A Arena Pernambuco foi construída no município de São Lourenço da Mata e a utilização do estádio dependerá da facilidade de acesso, até agora prejudicada pelo atraso das obras viárias.

Conforme 5º Balanço das Ações do Governo Brasileiro para a Copa de 2014, publicado em setembro de 2013, a situação das arenas esportivas é a seguinte (Tabela 3):

Tabela 3 – Estádios da Copa

| | Capacidade | Tipo de Contratação | Valor Contratado** (R\$ milhões) | % Liberado |
|------------------|------------|-----------------------------|-------------------------------------|------------|
| Bahia | 55 mil* | PPP (35 anos) | 323,6 | 100% |
| Ceará | 64 mil | PPP (8 anos) | 351,5 | 100% |
| Minas Gerais | 62 mil | PPP (27 anos) | 400 | 100% |
| Rio de Janeiro | 79 mil | Obra pública (Lei 8.666/93) | 400 | 100% |
| Rio Grande Norte | 42 mil* | PPP (20 anos) | 396,5 | 86% |
| Mato Grosso | 44 mil* | Obra pública (Lei 8.666/93) | 339 | 84% |
| Amazonas | 44 mil | Obra pública (Lei 8.666/93) | 400 | 72% |
| Pernambuco | 46 mil | PPP (33 anos) | 400 | 71% |
| Paraná | 42 mil | Contrato privado | 196,8 | 70% |
| Rio Grande Sul | 50 mil | Contrato privado | 275,1 | 67% |
| São Paulo | 68 mil* | Contrato privado | 400 | 0% |
| Distrito Federal | 73 mil | Obra pública (Lei 8.666/93) | - | - |
| TOTAL | | | 3.882,50 | |

Fonte: Adaptado do 5º Balanço das Ações do Governo Brasileiro para a Copa 2014 de Setembro de 2013

Notas: *Os estádios de Cuiabá, São Paulo, Natal e Salvador contarão com assentos removíveis durante o mundial, sendo 18 mil, 20 mil, 10 mil e 5 mil respectivamente (já inclusos).

** Valores de financiamento do ProCopa Arenas do BNDES. Contrato a assinar para São Paulo.

b) Infraestrutura aeroportuária

O maior acesso das classes B e C da população aos serviços aéreos e a redução dos preços das passagens contribuíram para o aumento da movimentação de aeronaves e passageiros nos aeroportos brasileiros. Entre 2003 e 2009, o Brasil experimentou o crescimento médio de 10,3% ao ano no número de passageiros, ante 4% entre os anos de 1997 e 2003. Conforme a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) apud TCU (2010), o Brasil registrou crescimento acumulado de 59% no número de passageiros entre 2003 e 2008, enquanto no resto do mundo a taxa de crescimento foi de 35%. A expectativa é de continuidade dessa expansão, o que exige a correspondente adequação da infraestrutura disponível.

Segundo estudos do Ministério do Esporte, aproximadamente 500 mil turistas oriundos de outros países estarão presentes durante os jogos, sendo os aeroportos a principal porta de entrada do público estrangeiro no país durante a Copa do Mundo. Adicionalmente, haverá a movimentação interna dos brasileiros durante os jogos, estimada em mais de três milhões de pessoas. Para atender essa demanda, será necessária infraestrutura compatível e planos operacionais que permitam o deslocamento tanto dos passageiros domésticos quanto estrangeiros, sob pena de reflexos negativos na visibilidade do Brasil diante da comunidade internacional, principalmente no turismo pós-Copa (TCU, 2010).

A Infraero apud TCU (2010) estima um incremento de 10,3% no número de passageiros nos meses de junho e julho de 2014, aproximadamente 2,7 milhões adicionais durante o período de realização da Copa do Mundo.

Em 2009, seis aeroportos já operavam acima da capacidade: Brasília; Belo Horizonte (Confins); Cuiabá; Fortaleza; São Paulo (Guarulhos); e Porto Alegre. Segundo o estudo da Infraero apud TCU (2010), os aeroportos do Rio de Janeiro (Galeão), Recife e Salvador, apesar da existência de gargalos, dispunham de capacidade suficiente inclusive para absorver a demanda prevista para o ano de 2014. Os aeroportos de Campinas, Curitiba e Manaus ainda possuíam capacidade operacional em 2009, mas insuficiente para suportar a demanda esperada para o período da Copa (TCU, 2010).

O atendimento à demanda, presente e futura, por meio da melhoria da infraestrutura aeroportuária, é a principal questão atinente à aviação civil brasileira. Estudos e projeções apontaram as intervenções necessárias nos aeroportos das cidades-sede.

c) Mobilidade urbana

Embora medidas paliativas possam ser adotadas para facilitar a circulação dos torcedores nos dias dos jogos, a realização da Copa é uma oportunidade de alavancar investimentos públicos em mobilidade urbana nas cidades sede, deixando um legado tanto de imagem quanto para o cotidiano da população, que poderá usufruir de melhores condições de locomoção.

Em audiência pública promovida pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle e pela Comissão de Turismo e Desporto, ambas da Câmara dos Deputados, em 29/04/2010, o ministro das Cidades afirmou que, diferentemente da construção dos estádios, não há compromisso com a FIFA no que se refere às obras de mobilidade urbana, mas existe um compromisso com a população brasileira de prover serviços de qualidade no acesso aos locais dos jogos da Copa 2014.

Na África do Sul, a cidade de Johannesburgo inaugurou um sistema de Bus Rapid Transit (BRT¹⁷) e um trem rápido para a Copa, o Gautrain, ligando o subúrbio de Sandton e o Aeroporto Internacional OR Tambo. Conhecido como o Rea Vaya, o BRT transportou 30% dos torcedores que compareceram aos dez jogos realizados no Soccer City e Ellis Park. A facilidade de acesso, a economia de tempo e o fato de levar diretamente aos estádios foram considerados pontos positivos do novo meio de transporte. Sibongile Khumalo, coordenador da cidade anfitriã Johannesburgo para a Copa do Mundo, afirmou que o BRT era um projeto em crescimento, com novas rotas planejadas para serem integradas ao transporte diário da população após o torneio (FIFA WORLD CUP SOUTH AFRICA ORGANISING COMMITTEE, 2010).

5.2 INVESTIMENTOS ESPERADOS

Conforme site Portal da Copa do governo federal, estima-se que o evento no Brasil agregará 183 bilhões de reais ao PIB do país e mobilizará 33 bilhões de reais em investimentos em infraestrutura, com destaque para a área de transportes e sistema viários. Existe a previsão da criação de 700 mil empregos permanentes e temporários e aproximadamente 3,7 milhões de turistas brasileiros e estrangeiros gerarão 9,4 bilhões no período do evento.

As estimativas da *Ernst & Young* (2011) para investimentos eram mais modestas (R\$ 22,46 bilhões em obras de infraestrutura e organização do país para a Copa

¹⁷ Baseado na experiência de Curitiba, sistema de transporte que utiliza veículos especializados com faixas exclusivas para ônibus e estações de acesso fácil (FIFA WORLD CUP SOUTH AFRICA ORGANISING COMMITTEE, 2010).

2014), mas, considerando efeitos diretos, indiretos e induzidos, a competição deveria injetar R\$ 112,79 bilhões na economia brasileira. Calculou-se que, entre 2010 e 2014, fossem movimentados R\$ 142,39 bilhões adicionais, gerando 3,63 milhões de empregos-ano e R\$ 63,48 bilhões de renda para a população. Para Salvador, previu-se um incremento de R\$ 625,7 milhões, um impacto direto que corresponde a 1,8% do PIB municipal de 2010.

De acordo com a avaliação da consultoria, esta produção deverá ocasionar uma arrecadação tributária adicional de R\$ 18,13 bilhões aos cofres públicos. Calculou-se que o impacto direto do evento no PIB brasileiro seja de R\$ 64,5 bilhões no período 2010-2014. Os setores mais beneficiados seriam os de construção civil, alimentos e bebidas, serviços prestados às empresas, serviços de utilidade pública e de informação, que, juntos, teriam sua produção aumentada em R\$ 50,18 bilhões (ERNST & YOUNG, 2011).

Conforme notícia veiculada no jornal A Tarde de 20 de janeiro de 2013, enquanto o PIB brasileiro cresceu em média 4,2% por ano entre 2007 e 2011, o PIB do setor de esportes aumentou 7,1%. A participação do esporte no PIB nacional, hoje de 1,6%(R\$ 67 bilhões), chegará a 1,8% (patamar do setor na Europa) em 2018 (SEIXAS; GOMES, 2013).

Quanto à origem dos recursos, o estudo da *Ernst & Young* (2011) concluiu que dos R\$ 29,6 bilhões correspondentes aos gastos estimados relacionados à Copa (incluindo despesas de visitantes), 42% seriam do setor público e 58% do setor privado.

Apesar de ser um evento eminentemente privado, reconhece-se que não há como realizá-lo sem o envolvimento do governo do país sede, tendo em vista que a infraestrutura necessária depende de cooperação pública. No caso da Copa de 2006, o governo alemão arcou com 85% do total de 10,7 bilhões de euros necessários para melhoria de redes de transporte, comunicações e serviços públicos em geral (TCU, 2010).

Para dimensionar os gastos governamentais e privados previstos e possibilitar uma visão geral das fontes de financiamento utilizadas na execução dos projetos da Copa do Mundo de 2014, o Ministério do Esporte tem publicado matrizes de responsabilidades. A Matriz de Responsabilidade trata das áreas prioritárias de infraestrutura das 12 cidades que irão receber jogos do mundial, tendo como objetivo definir as responsabilidades de cada um dos signatários (União, estados, Distrito Federal e municípios) para execução das medidas conjuntas e projetos necessários para a realização do Mundial.

A Matriz de Responsabilidade inicialmente proposta foi assinada em 13 de janeiro de 2010 pelo ministro do Esporte e pelos prefeitos das cidades-sede e respectivos governadores. Conforme dados do Portal da Transparência, considerando somente as obras que constavam na Matriz de Responsabilidades naquela data, estavam previstos investimentos de 17 bilhões, 11,4 bilhões para mobilidade urbana e 5,7 bilhões para os estádios, dos quais se previa o financiamento de 66% pela Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (TCU, 2010).

Assim, foram listadas obras de transporte público, com preferência ao Bus Rapid Transit (BRT), em detrimento do Veículo Leve sobre Trilho (VLT), porque o custo é, em média, sete vezes menor. A lista de 47 obras, que inclui VLT, BRT, monotrilhos e obras viárias, recebeu a denominação de “PAC da Mobilidade Urbana”. As intervenções totalizariam R\$ 11,4 bilhões, dos quais R\$ 7,6 bilhões seriam investidos pela União com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no valor de R\$ 6,4 bilhões via financiamento CEF, e R\$ 1,2 bilhão via BNDES. O restante seria custeado por meio de contrapartidas prestadas pelos governos locais. Tal lista não contemplou obras metroviárias nem o projeto do trem de alta velocidade entre o Rio de Janeiro e São Paulo (TCU, 2010).

Ao longo do tempo, as ações constantes na Matriz de Responsabilidades foram revisadas e atualizadas através de resoluções do Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014, sendo a última (Número 25) publicada em 25/11/13, cujos dados estão consolidados na tabela 4 e figura 1, onde se pode verificar que a cidade-sede que receberá mais recursos será São Paulo, com a inclusão de R\$ 154 milhões

destinados ao Porto de Santos, principalmente devido aos investimentos privados no montante de R\$ 2.600 mil nos aeroportos de Guarulhos e Viracopos, que são objeto de contrato de concessão. Os gastos com Segurança Pública e Telecomunicações não foram distribuídos por cidade-sede, representando respectivamente 7,41% e 1,59% do total.

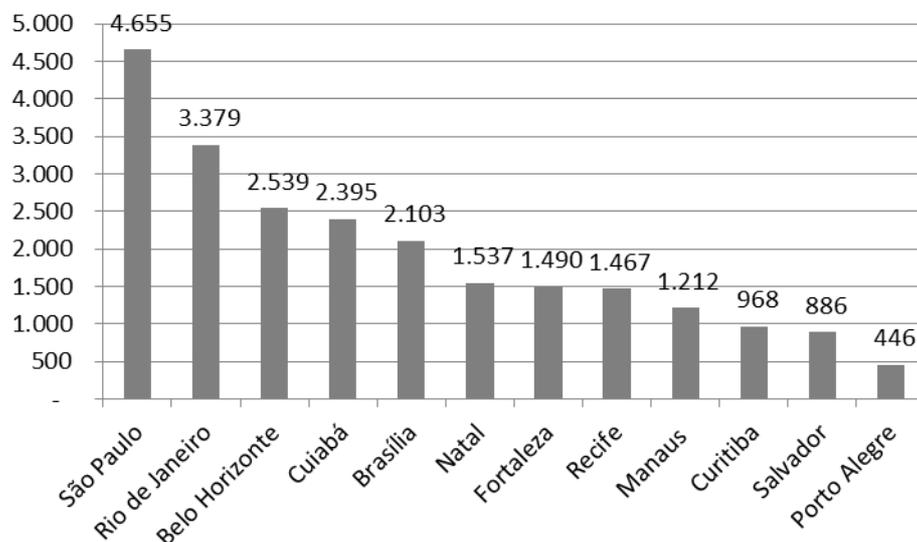
Tabela 4 - Panorama geral dos investimentos
Valores em milhões

| Cidades-Sede | Mobilidade urbana | Arenas (estádios) | Aeroportos | Portos | Turismo e Outros | Total | % |
|---------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------|---------------|-------------------------|------------------|---------------|
| São Paulo | 548,50 | 820,00 | 3.107,60 | 154,00 | 25,23 | 4.655,33 | 18,36 |
| Rio de Janeiro | 1.866,60 | 1.050,00 | 443,65 | - | 18,94 | 3.379,19 | 13,32 |
| Belo Horizonte | 1.405,62 | 695,00 | 430,09 | - | 8,33 | 2.539,04 | 10,01 |
| Cuiabá | 1.719,40 | 570,10 | 101,21 | - | 4,05 | 2.394,76 | 9,44 |
| Brasília | 44,20 | 1.403,30 | 651,37 | - | 4,34 | 2.103,21 | 8,29 |
| Natal | 472,25 | 400,00 | 572,55 | 72,50 | 19,24 | 1.536,54 | 6,06 |
| Fortaleza | 575,17 | 518,60 | 171,11 | 202,60 | 22,05 | 1.489,53 | 5,87 |
| Recife | 890,67 | 532,60 | - | 28,10 | 15,70 | 1.467,07 | 5,78 |
| Manaus | - | 669,50 | 445,07 | 89,40 | 7,97 | 1.211,94 | 4,78 |
| Curitiba | 466,20 | 326,70 | 157,26 | - | 18,14 | 968,30 | 3,82 |
| Salvador | 19,55 | 689,40 | 112,93 | 40,70 | 23,51 | 886,09 | 3,49 |
| Porto Alegre | 15,90 | 330,00 | 87,72 | - | 12,78 | 446,40 | 1,76 |
| Segurança pública | | | | | 1.879,10 | 1.879,10 | 7,41 |
| Telecomunicações | | | | | 404,00 | 404,00 | 1,59 |
| Total Geral | 8.024,06 | 8.005,20 | 6.280,56 | 587,30 | 2.463,38 | 25.360,50 | 100,00 |

Fonte: Adaptado da Matriz de Responsabilidades Consolidada (novembro/2013).

Figura 1 - Comparativo dos investimentos por cidade

Valores em milhões



Fonte: Adaptado da Matriz de Responsabilidades Consolidada (novembro/2013).

O Anexo G da Matriz de Responsabilidades estabelece gastos para ações de infraestrutura do turismo, que são desdobradas em ações de implantação, reforma e adequação de Centros de Atendimento ao Turista, acessibilidade e sinalização nos atrativos turísticos, com responsabilidades compartilhadas entre as três esferas de governo.

Os investimentos em Telecomunicações não foram discriminados por cidade sede, compreendendo modernização da infraestrutura, serviços e suporte às competições. O mesmo ocorreu com os gastos com Segurança, onde são previstas ações de integração de instituições e sistemas, controle de pontos de entrada no país e segurança do evento, além de verbas específicas para as forças armadas.

5.3 LEI GERAL DA COPA (LEI N. 12.663/2012)

A Lei Geral da Copa, que regulamentou as garantias fornecidas pelo governo brasileiro à FIFA para a realização da Copa das Confederações em 2013 e do Mundial de 2014, foi sancionada em 05 de junho de 2012. A tramitação do projeto de lei foi cercada de polêmicas e de muita pressão da FIFA para rápida aprovação.

A principal controvérsia foi a venda de bebidas alcóolicas em estádios durante o mundial, exigência da FIFA em razão de acordos com patrocinadores. O artigo sobre o assunto não libera nem impede expressamente a comercialização e o consumo nos estádios, mas retira, durante o período da Copa, a proibição prevista no Estatuto do Torcedor. Um outro ponto polêmico foi o pagamento de meia-entrada nos jogos da Copa, pois a presidente da República vetou o artigo que estabelecia que as regras municipais e estaduais sobre os descontos não se aplicam ao evento. Assim, se quiser restringir a meia-entrada, a FIFA terá que negociar com Estados e municípios que tiverem leis específicas. Resguardou-se o direito estabelecido no Estatuto do Idoso e pessoas com mais de 60 anos poderão adquirir entradas pela metade do preço em todas as categorias de ingressos.

Além disso, a Lei Geral da Copa especifica condições para venda de ingressos e regras para a entrada facilitada de turistas, estabelecendo critérios de proteção e exploração de direitos comerciais e condições em que deverão ser feitas a transmissão e retransmissão do Mundial. A referida lei reserva à União a possibilidade de declarar feriados nacionais nos dias de jogos da seleção brasileira e permite que Estados e municípios procedam da mesma forma nos dias de partidas em suas cidades-sede. Existe também a previsão de que as férias escolares decorrentes do encerramento das atividades letivas do primeiro semestre de 2014 abranjam todo o período entre a abertura e o encerramento do Mundial (12 de junho a 13 de julho).

O artigo 11 § 1º da Lei Geral da Copa prevê que serão definidas áreas de exclusividade, observado o perímetro máximo de 2 Km dos estádios, para que a FIFA ou pessoas por ela indicadas possam divulgar suas marcas, distribuir, vender, dar publicidade ou realizar propaganda de produtos e serviços, realizar atividades promocionais ou comércio de rua. O § 2º faz uma ressalva aos estabelecimentos anteriormente em funcionamento no local, desde que não façam nenhuma associação com os jogos.

5.4 RECOPA

Em 28 de julho de 2010 foi publicada a Medida Provisória nº 497 que criou o Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (RECOPA) com objetivo de agilizar as obras das arenas da Copa de 2014. Dentre os benefícios destaca-se a suspensão das contribuições e tributações do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição ou importação de máquinas, aparelhos, instrumentos, equipamentos e materiais novos destinados à construção dos estádios de futebol. Além disso, também é prevista a suspensão das contribuições PIS e COFINS sobre os serviços relativos à construção, ampliação, reforma ou modernização dos estádios de futebol.

A medida, convertida na Lei 12.350 em 20 de dezembro de 2010, é válida até 30 de junho de 2014 e traria uma renúncia de R\$ 500 milhões, conforme informou o ministro do esporte da época, Orlando Silva. No entanto, atualmente estima-se que acarretará renúncia tributária de R\$ 1 bilhão. Até o início de 2013 oito estádios já haviam sido beneficiados: Maracanã, Arena das Dunas, Arena Corinthians, Mané Garrincha, Arena Pantanal, Arena da Baixada, Arena da Amazônia e Mineirão. Inicialmente o governo federal previa arrecadar R\$ 16 bilhões com impostos não incluídos no RECOPA, mas o valor foi revisto, devendo ser de R\$ 10 bilhões (Portal 2014, 2013).

5.5 LEGADOS

Após a conclusão dos investimentos e a realização da Copa, a continuidade dos impactos positivos dependerá da capacidade dos agentes envolvidos em aproveitar as oportunidades e os legados do evento. Antes de pensar em corresponder às expectativas externas em relação à realização do Mundial, deve-se garantir que as obras de infraestrutura e os impactos sobre a economia melhorem as condições de vida da sociedade brasileira.

Os impactos socioeconômicos dependem da realização bem sucedida do evento, de forma economicamente eficiente, sem dispêndios excessivos ou má alocação de recursos e do aproveitamento dos legados transformados em bens perenes. As cidades-sede têm diversos problemas que precisam ser solucionados e que podem ser reunidos nas seguintes categorias: energia, transporte arterial, infraestrutura de eventos, sistema hoteleiro, segurança, planejamento urbano e serviços auxiliares (alimentação, táxi, comunicações, saúde e comércio).

Todos os legados podem continuar proporcionando bem-estar à população, em um horizonte que vai além do período de realização da Copa do Mundo. Um evento bem-sucedido não é suficiente para garantir os legados, sendo necessário que o capital formado seja bem conservado, reutilizado e atualizado ao longo do tempo. Caso contrário, as instalações esportivas se deterioram, profissionais mudam de ramo e equipamentos são utilizados para outros fins ou tornam-se obsoletos. Exemplo disso é o que está ocorrendo com o velódromo construído ao custo de R\$ 14 milhões para os Jogos Pan-Americanos realizados no Rio de Janeiro em 2007, que será demolido por não se adequar às exigências para sediar competições das Olimpíadas de 2016. Além deste, outro equipamento, o Centro Aquático Maria Lenk, que custou R\$ 85 milhões e ficou praticamente abandonado depois de 2007, não poderá receber provas olímpicas de natação e nado sincronizado, podendo sediar apenas competições de polo aquático e saltos ornamentais.

Segundo estudo da *Ernst & Young* (2011), a Copa pode deixar três tipos de legado:

- a) Físico: estádios, edificações, infraestrutura de mobilidade urbana, telecomunicações, portos e aeroportos;
- b) Social: melhoria da autoestima do povo, ganhos com educação e capacitação, empregos, inclusão social, inclusão por meio do esporte, investimentos em segurança e saúde e a geração de renda causada pelo aumento da atividade econômica;
- c) Institucional: experiência de gestão de um megaevento, com prazo rigorosos, envolvendo vários entes públicos e instâncias de poder em prol de um objetivo comum.

Para a FIFA, um dos principais legados pós-Copa de 2010 seria a construção de 20 centros Football for Hope em toda a África, compostos de minicampos de futebol, salas de aula e centros de saúde para proporcionar aos jovens serviços de aconselhamento, saúde e de educação (BUANEWS, 2010d). Conforme informações do site oficial da FIFA, até fevereiro de 2013 foram inaugurados seis desses centros.

No Brasil, o Football for Hope ajuda cinco programas nos estados do Maranhão, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahia e São Paulo. Esse apoio deverá ser ampliado por conta da Copa de 2014. Na Bahia, o Instituto Fazer Acontecer auxilia 480 jovens de famílias humildes a desenvolverem valores como trabalho, disciplina, solidariedade, respeito e compromisso social, evitando ameaças como o uso de drogas e a violência, além de promover a igualdade de gênero (FIFA, 2013).

Na África do Sul, uma pesquisa pós-torneio 2010 apontou uma grande elevação na confiança nacional, com 87% dos entrevistados sentindo-se mais confiantes nas capacidades do país. O sentimento predominante refletido na pesquisa foi o de orgulho, com 91% dos entrevistados dizendo-se orgulhosos por seu país provar que os cétricos estavam errados, além do mesmo percentual afirmar que a África do Sul estava mais unida após a Copa (GABARA, 2010a).

Logo após a copa da África do Sul foi criado o 2010 FIFA World Cup Legacy Trust, um fundo destinado a fomentar a educação, saúde, atividades humanitárias e de desenvolvimento do futebol, administrado pela *Ernst & Young* e tendo como curadores a FIFA, o governo sul-africano, a federação nacional de futebol e o setor privado para avaliar projetos de investimento. O primeiro projeto financiado foi a compra dos 35 ônibus das equipes da Copa e uma frota de 52 veículos entregues à federal nacional de futebol. Outro legado que o presidente sul-africano Jacob Zuma afirmou ter sido deixado pela Copa foi a educação, um investimento de longo prazo que pode quebrar a cadeia de pobreza no país e na África (GABARA, 2010b). Na área da saúde, setenta e três novas ambulâncias compradas para a Copa de 2010 foram redistribuídas entre hospitais públicos na província noroeste da África do Sul (NKOSI, 2010).

Ainda em 2010, o ministro dos Transportes sul-africano Sbu Ndebele garantiu que muitos trabalhadores da construção civil, demitidos após a conclusão dos projetos

da Copa, seriam novamente empregados ao longo dos três anos posteriores, com o investimento de 63 bilhões de dólares na construção de novas estradas, pontes e barragens. Entretanto, conforme Chade (2010), alguns dias depois do fim da Copa de 2010, o governo sul-africano ordenou a ocupação de regiões miseráveis da cidade de Johannesburgo para tentar impedir ataques xenófobos contra imigrantes estrangeiros e funcionários de empresas de energia ameaçavam entrar em greve. Após a euforia da realização bem-sucedida do evento, o país retornou à sua realidade de desemprego, pobreza, Aids, violência e desigualdade social, constatando que não houve mudança efetiva da situação nacional.

Segundo Ribeiro (2011), um ano após a Copa, o desemprego continua altíssimo, no mesmo patamar anterior, quando um em cada quatro sul-africanos estava desempregado. Por outro lado, a infraestrutura melhorou, com o investimento de cerca de R\$ 4 bilhões em aeroportos, como o de Johannesburgo, cuja obra durou 5 anos, ficando pronto para a Copa das Confederações de 2009 e triplicando de tamanho. Além disso, o serviço de ônibus rápido foi ampliado para outras cidades. O trem que liga o aeroporto a bairros da cidade e da capital Pretória foi expandido e o número de estações aumentou de 4 para 11 depois da Copa.

Entretanto, de acordo com notícia veiculada no site Portal 2014 (2010), apenas uma minoria se beneficia do novo sistema de transporte público, o Gautrain, pois poucos podem pagar os 13,5 dólares cobrados do centro de Johannesburgo até o aeroporto¹⁸.

Quanto aos estádios, quatro reformados e seis construídos especialmente para o evento, o único de sucesso é o maior, o Soccer City, que abre as portas de três a quatro vezes por mês para jogos de futebol, rugby e shows. O Green Point, na cidade do Cabo, custou cerca de R\$ 1 bilhão e no primeiro ano depois da Copa só foi usado 12 vezes. Com a desistência da empresa que iria administrá-lo, pensou-se até em derrubá-lo (RIBEIRO, 2011).

A realização da Copa de 2010 foi utilizada para mostrar uma nova imagem da África do Sul, capaz de sediar grandes eventos, mas os críticos afirmam que serviu para

¹⁸ Conforme Social Progress Imperative (2013), a África do Sul ocupa a 39ª posição no ranking de 50 países do Índice de Progresso Social e em 2011 apresentou um Produto Interno Bruto(PIB) per Capita de US\$ 10.960 e IDH de 0,629.

mascarar a falta de serviços públicos, a corrupção e o crescimento da desigualdade social. Os dados oficiais mostram que o custo da Copa foi multiplicado por onze entre 2004 e 2010. Segundo ONGs locais, o montante investido pelo governo seria suficiente para construir casas para 12 milhões de sul-africanos que vivem em favelas. A Fifa, por sua vez, arrecadou US\$ 3,2 bilhões, não pagando nada em impostos ao país sede (CHADE, 2010).

5.6 A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Atentos à importância da realização da Copa do Mundo de futebol no Brasil, os tribunais de contas estaduais, municipais e o Tribunal de Contas da União (TCU) firmaram parceria visando fortalecer o trabalho de fiscalização preventiva, aproximar as metodologias de controle e oferecer à sociedade informações tempestivas sobre o uso do dinheiro público no evento. As fiscalizações propuseram-se a acompanhar o financiamento, planejamento e a execução de obras e demais projetos com o fim de preparar o Brasil para receber a Copa do Mundo.

A aplicação de recursos federais nos preparativos para a Copa do Mundo de 2014 foi incluída como “Tema de Maior Significância (TMS)” no Plano de Fiscalização do TCU de 2009, pois a experiência dos Jogos Pan-Americanos de 2007 no Rio de Janeiro demonstrou a necessidade de acompanhamento das ações do Governo Federal referentes a eventos esportivos de grande porte.

Então, quatro anos antes do evento realizou-se um levantamento onde se buscou destacar problemas de planejamento, implementação e controle nas áreas de construção/reforma de estádios, infraestrutura aeroportuária e mobilidade urbana (TCU, 2010). Em tal levantamento, coube destaque a sinalização de que o BNDES atuaria como agente financeiro na construção dos estádios, com a abertura de linhas de crédito no valor de até R\$ 400 milhões por cidade-sede, já que havia um posicionamento inicial do Governo Federal de que a União não arcaria com repasse de recursos a fundo perdido, via Orçamento Geral, para a construção de arenas esportivas (TCU, 2010).

O relatório ressalta a assinatura da Matriz de Responsabilidades para obras de estádios e mobilidade urbana, com os compromissos firmados pelos governos federal, estaduais e municipais, destacando os papéis assumidos por cada envolvido na liberação de recursos e na execução de cada uma das ações, estabelecendo o cronograma para entrega, previsão de gastos e indicação de origem de financiamento. Os Estados e/ou municípios-sede deveriam executar e custear as intervenções referentes à mobilidade urbana, estádios e seu entorno, entorno de aeroportos e terminais turísticos portuários. A União deveria executar e custear as intervenções em aeroportos (terminais de passageiro, pistas e pátios) e portos (terminais turísticos), oferecendo aos demais entes a possibilidade de contratar financiamento para intervenções em estádios e mobilidade urbana.

A equipe do TCU registrou no referido documento que o Ministério do Esporte, coordenador do Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 (CGCOPA 2014), não compilava, sistematicamente, informações sobre as atividades desenvolvidas pelos diversos entes responsáveis pelas ações da Copa 2014, não tendo condições de informar tempestivamente sobre o estágio das obras de reforma/construção de arenas esportivas e de mobilidade urbana das quais é signatário na Matriz de Responsabilidades pactuada com as doze cidades-sede. Os principais riscos associados a essas constatações foram o desconhecimento de projetos de construção de estádios e de mobilidade urbana, de óbices que limitam o andamento normal das obras e não adoção de providências tempestivas para sanar os problemas relacionados ao cumprimento do cronograma.

Devido à relevância do papel assumido, o Ministério do Esporte celebrou o Contrato nº 53/2009, decorrente da Concorrência nº 02/09, por meio do qual contratou consórcio de empresas para prestar serviços de apoio ao gerenciamento das ações relativas à Copa do Mundo (TCU, 2010).

Em 04 de março de 2010 ocorreu a primeira reunião com os representantes das doze cidades-sede e foi apresentado e validado o modelo de governança, baseado na constituição de nove câmaras temáticas, com o objetivo de propor políticas públicas e soluções técnicas necessárias, eficientes e transparentes, que garantam a formação de um legado alinhado aos interesses estratégicos do país a partir da

realização da Copa 2014 (TCU, 2010). Com a justificativa do federalismo e da autonomia entre as esferas de governo, a União não estabeleceu sanções ou mecanismos de responsabilização aos entes federados no caso de não cumprimento das ações pactuadas. Para os representantes do governo federal, a principal penalidade que os estados sofreriam seria a exclusão de sua capital da condição de cidade-sede, sendo esse risco suficiente para que os estados e municípios implementem as atividades necessárias.

Como a inobservância do cronograma FIFA pode acarretar o descredenciamento da cidade-sede, o levantamento prevê que surjam alegações quanto à necessidade de contratações em regime de urgência, nas quais não ocorre o certame licitatório, bem como os benefícios decorrentes, tais como concorrência, publicidade e transparência nas escolhas realizadas. Historicamente, obras contratadas em regime de urgência apresentam sobrepreços quando comparadas às similares que obedeceram ao rito ordinário de contratação.

Originalmente, a data prevista para o início das obras era 31 de janeiro de 2010, flexibilizada pela FIFA, que apontou as datas de março de 2010 para o início das obras e de dezembro de 2012 para o seu término, sem detalhar etapas e sem mostrar datas específicas para a situação concreta de cada uma das cidades-sede (TCU, 2010).

Em relação à aprovação do projeto básico dos estádios, o Comitê Organizador Local (COL) informou não poder emitir parecer, atestando a adequação do projeto da cidade-sede e que a FIFA não forneceria esse tipo de atestado para que a sua possibilidade de solicitar novos requisitos e critérios no interesse das competições não fosse prejudicada. Esse aval da FIFA aos projetos a serem financiados pelo BNDES seria uma segurança adicional para o banco, que não ficaria tão vulnerável a ter que aceitar liberações de recursos originalmente não previstas.

Mesmo considerando o fato de que a FIFA possui a prerrogativa de alterar suas exigências a qualquer tempo, sem a garantia de que o projeto foi inicialmente aprovado, o banco pode ficar sujeito a ter que aceitar inclusive substituições de projetos, sob a alegação de discordância por parte da Federação Internacional. No

entendimento do Tribunal, a intenção do BNDES não é prejudicar o exercício da prerrogativa da FIFA de alterar suas recomendações a qualquer tempo, no interesse das competições, mas aumentar a previsibilidade da execução contratual frente ao projeto submetido à análise para a contratação da operação de crédito, e que serviu de parâmetro para sua decisão. Para os técnicos do TCU, é uma exigência que denota cautela por parte do banco, uma vez que a linha ProCopa Arenas foi criada especificamente para atender à Copa do Mundo FIFA e só por ela se justifica.

Conforme o levantamento, o BNDES, por sua própria estrutura constitutiva e modo de negócio, não dispõe de pessoal capacitado para realizar análise técnica de engenharia dos projetos da linha ProCopa Arenas que lhe são submetidos para a aprovação de financiamentos. Para os técnicos do TCU, considerando a importância das referidas obras e de seu ineditismo no país, entende-se que cuidado especial deve ser dedicado à análise dos projetos em estádios, para garantir que os financiamentos cumpram o seu propósito de viabilizar a ocorrência da Copa no Brasil, porém de forma econômica e eficaz, com orçamentos, prazos e características condizentes com as necessidades apresentadas (TCU, 2010).

Com o objetivo de aumentar a segurança da operação, o BNDES previu mecanismo de travas na liberação dos recursos do ProCopa Arenas, que deveria ser usado quando 20% do montante total a ser financiado já tivesse sido desembolsado. Quando este valor fosse atingido, o banco procederia à nova análise para avaliar a continuidade dos desembolsos, segundo os seguintes critérios:

- a) Projeto Executivo aprovado pela FIFA;
- b) Obtenção de certificação de Qualidade Ambiental do projeto, emitida por entidade reconhecida internacionalmente e/ou acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial;
- c) Apresentação dos projetos básicos e da comprovação de contratação, pelos governos locais, das intervenções de melhorias no entorno dos estádios.

Entretanto, o levantamento destacou que não havia previsão de outros mecanismos específicos de travas das parcelas de desembolsos, após a liberação de montante

superior a 20% do total, quando o acompanhamento do banco seria feito da mesma forma que ocorre com os demais financiamentos do BNDES.

Ainda com relação às liberações dos recursos dos empréstimos através do referido programa, o TCU determinou a adoção dos seguintes procedimentos:

- condicionar a liberação de percentual superior a 65% do financiamento à apresentação do projeto executivo;
- encaminhar o projeto executivo para análise dos Tribunais de Contas estaduais com antecedência mínima de 45 dias da liberação de novos recursos;
- no caso de constatação de indícios de irregularidades no conteúdo e/ou execução do projeto executivo, tais como sobrepreços e superfaturamentos, o percentual supracitado só poderá ser ultrapassado com o saneamento desses.

5.6.1 Definição de competência para fiscalizar

As obras que receberam recursos públicos envolvem construção e reforma de estádios e locomoção urbana, como pistas para ônibus e veículos sobre trilhos, cuja responsabilidade de execução é de estados e municípios que receberam repasse. A competência para fiscalizar é dos tribunais de contas estaduais e municipais, pois, nesses casos, o recurso deixa de ser federal. As ações de organização da Copa, executadas por órgãos federais e as obras realizadas diretamente pela União, a exemplo de portos e aeroportos, serão fiscalizadas pelo TCU, que também vai analisar os empréstimos concedidos pelo BNDES e pela CEF a estados e municípios (TCU, 2012). Essa posição foi ratificada pelo ministro Valmir Campelo¹⁹, o qual, examinando representação elaborada pelos ministérios públicos Federal e Estadual da Bahia sobre possíveis irregularidades na Concorrência Internacional nº 1/2009 referente à contratação da PPP da Arena Fonte Nova, observou que, de acordo com a matriz de responsabilidades, nas obras dos estádios e nas de mobilidade urbana, a participação da União restringiu-se a financiamentos concedidos pelo BNDES e pela Caixa Econômica Federal.

¹⁹ Relator designado pelo plenário do TCU para presidir todos os processos relativos à preparação e à realização da Copa de 2014.

No que se refere às PPPs, através do Acórdão nº 1516/2011 – Plenário o TCU decidiu comunicar às procuradorias da República e aos tribunais de contas jurisdicionados nas cidades sede da Copa, que sua atuação ocorrerá preferencialmente mediante reuniões técnicas, palestras e eventuais treinamentos.

5.6.2 Fiscalizações do TCU nos projetos da Copa 2014

O TCU tem verificado a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos pelo BNDES para execução das obras dos estádios e do Corredor T5 (Transcarioca), única obra de mobilidade financiada por esse agente financeiro federal.

De acordo com relatório “O TCU e a Copa do Mundo de 2014” de abril de 2013, o trabalho do Tribunal resultou, até aquele momento, em uma economia de aproximadamente R\$ 600 milhões nos preparativos para o mundial, incluindo a redução de R\$ 97 milhões no orçamento da reforma do Maracanã e de R\$ 65 milhões na reconstrução da Arena Amazonas. A atuação preventiva nos editais de licitação dos aeroportos e dos portos das cidades-sede propiciou uma economia em torno de R\$ 400 milhões. Na verdade, considerando a repactuação contratual das obras do Maracanã em virtude da isenção fiscal prevista na Lei nº 12.350/2010, os benefícios da atuação do TCU nos investimentos da Copa chegam a aproximadamente R\$ 700 milhões.

O relatório ressalta ainda que as obras não são paralisadas e é feito um trabalho preventivo, com o objetivo de evitar irregularidades antes de sua consumação. Além disso, entende-se que a contribuição não se mede apenas em cifras economizadas, sendo de incomensurável valor as orientações, recomendações e alertas aos diversos órgãos executivos responsáveis pelas iniciativas voltadas para a tempestiva organização do Mundial (TCU, 2013).

5.7 SALVADOR E A COPA 2014

Salvador foi a primeira cidade a ser fundada no Brasil, em 29 de março de 1549, quando a Coroa Portuguesa decidiu iniciar o processo de colonização do país. Por

essa razão, tornou-se um dos principais polos do comércio de escravos da América Latina, sofrendo influência de portugueses, africanos e indígenas, o que contribuiu para sua diversidade cultural.

Ostentando o apelido de Roma Negra, por ser considerada a cidade com maior população negra fora da África, ainda preserva elementos africanos, tanto na culinária, quanto nas rodas de capoeira (mistura de dança e luta) e nos rituais do candomblé, expressão religiosa da cultura africana.

Outra atração é a topografia privilegiada, que divide a cidade entre a parte alta e a baixa, ligadas por seu grande cartão postal, o Elevador Lacerda, primeiro elevador público do mundo. Além de proporcionar a vista da Baía de Todos os Santos e do Mercado Modelo, é importante para moradores, chamados de soteropolitanos, por seu aspecto funcional. O Pelourinho, um conjunto de igrejas e casas coloniais, é considerado pela UNESCO patrimônio histórico da humanidade desde 1985.

Além de sua importância histórica, a capital baiana é um dos principais centros econômicos do Nordeste, com economia baseada no setor de serviços e a terceira cidade mais populosa do Brasil, com população estimada de 2.883.672 em 2013, PIB per capita de R\$ 13.728,08 e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (2010) de 0,759 (IBGE).

Conforme Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (PNUD; IPEA; FJP, 2013), o município de Salvador está situado na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,7 e 0,799), tendo reduzido o hiato de desenvolvimento humano²⁰ em 44,85% entre 1991 e 2010. O incremento do IDHM municipal foi de 34,81% nas duas últimas décadas, abaixo da média de crescimento nacional (47%) e estadual (70%). Em 2010 Salvador ocupava a 383ª posição em relação aos municípios do Brasil e a primeira entre os municípios baianos.

Entre as três dimensões analisadas, o maior crescimento em termos absolutos foi na Educação, seguida por Longevidade (ou saúde) e por Renda. Além de considerar a frequência e conclusão de determinados ciclos educacionais por crianças e jovens, a

²⁰ Distância entre seu índice e o limite máximo, que é 1 (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

escolaridade da população adulta também compõe o IDHM Educação e a taxa de analfabetismo entre os maiores de 18 anos diminuiu 6,03% entre 1991 e 2010.

Houve melhoria no quesito longevidade, com redução de 58% da mortalidade infantil e aumento de 9,4 anos da esperança de vida ao nascer nas últimas duas décadas, estando em 75,1 anos em 2010, maior que a média estadual (72,0 anos) e nacional (73,9 anos).

Em 2010 a renda per capita média de Salvador era de R\$ 973,00 e o percentual de pobres e extremamente pobres era de 15,32%, com os 20% mais pobres apropriando-se de apenas 2,48% da renda. A desigualdade apresentou discreta melhoria, com o Índice de Gini passando de 0,65 em 1991 para 0,63 em 2010. Entre 2000 e 2010, a taxa de desocupação, entendida como o percentual da população economicamente ativa desocupada, passou de 23,44% para 12,55%, com aumento no grau de formalização e nível educacional dos ocupados.

Conforme o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) apud IBGE, em 2012 a cidade possuía uma frota de 512.032 automóveis. Tendo um transporte público baseado quase exclusivamente no uso de ônibus, com um curto trecho de metrô em construção há mais de 13 anos, o caos no trânsito é uma das principais preocupações dos cidadãos, que tem na sua melhoria um dos principais pontos de reivindicação para o alcance da qualidade de vida.

Aficionados por futebol, os soteropolitanos, sejam torcedores do Bahia ou do Vitória, garantem boas médias de público a cada edição do campeonato brasileiro. Os rivais dominam o cenário estadual, contando com um histórico nacional invejável: o Bahia foi campeão brasileiro em 1988 e conquistou a Taça Brasil de 1959 e o Vitória tem três títulos da Copa do Nordeste e foi vice-campeão brasileiro de 1993. Com a interdição da Fonte Nova em 2007, Salvador dispunha de dois estádios: Manoel Barradas, o Barradão, de propriedade do Vitória, e Roberto Santos, o de Pituáçu, pertencente ao governo do Estado e utilizado pelo Bahia. Entretanto, o grande palco do futebol baiano é a Fonte Nova, reinaugurada em 2013, para abrigar jogos de campeonatos disputados pelos times locais, Copa das Confederações e Copa do Mundo de 2014.

A área do estádio da Fonte Nova compõe o subdistrito censitário de Santana, que, segundo o IBGE (2010), possuía 4.016 domicílios permanentes que abrigavam 11.872 moradores com rendimento médio mensal de R\$ 1.097,57. Ainda de acordo com o Censo 2010, havia 3.568 pessoas com mais de 10 anos sem rendimentos²¹ e 2.231 pessoas com rendimentos de até um salário mínimo²². Com relação ao tipo de domicílio, o levantamento apontou a existência de 96 habitações em cortiço ou similares (casa de cômodos ou cabeça de porco) e grande quantidade de casas (1.855 ou 46,19%).

Conforme anteriormente relatado, em outubro de 2007 o Brasil assegurou o direito de sediar a Copa do Mundo de 2014 e a cidade de Salvador se candidatou como uma das sedes dos jogos do mundial, sendo a organização de tal evento vista como uma oportunidade para atrair investimentos federais e privados, dar visibilidade turística e melhorar as condições de infraestrutura urbana e de transporte da capital. Além disso, o governo estadual apontou a geração de emprego, a capacitação profissional dos soteropolitanos e a atração de outros eventos internacionais como aspectos relevantes e determinantes para seu empenho em garantir Salvador como um das sedes do torneio mundial.

Conforme Plano Diretor da Copa 2014 na Bahia, o objetivo do governo estadual é fazer do evento um indutor da construção de legados, tornando o estado economicamente pujante, socialmente inclusivo e sustentável e garantindo uma melhor qualidade de vida. Então, o governo da Bahia estabeleceu o legado como a principal base do planejamento para a Copa de 2014, definindo sete áreas de atuação que direcionam o planejamento de ações e projetos: qualificação e capacitação profissional, responsabilidade socioambiental, valorização da cultura local, inclusão social, participação cidadã, infraestrutura física, mobilidade urbana e acessibilidade e fortalecimento do futebol.

Apesar de lembrar que se trata de um evento privado, o governo acredita que o esforço público para o atendimento das exigências da FIFA seja compensado com a visibilidade internacional conquistada com a realização do torneio, além da

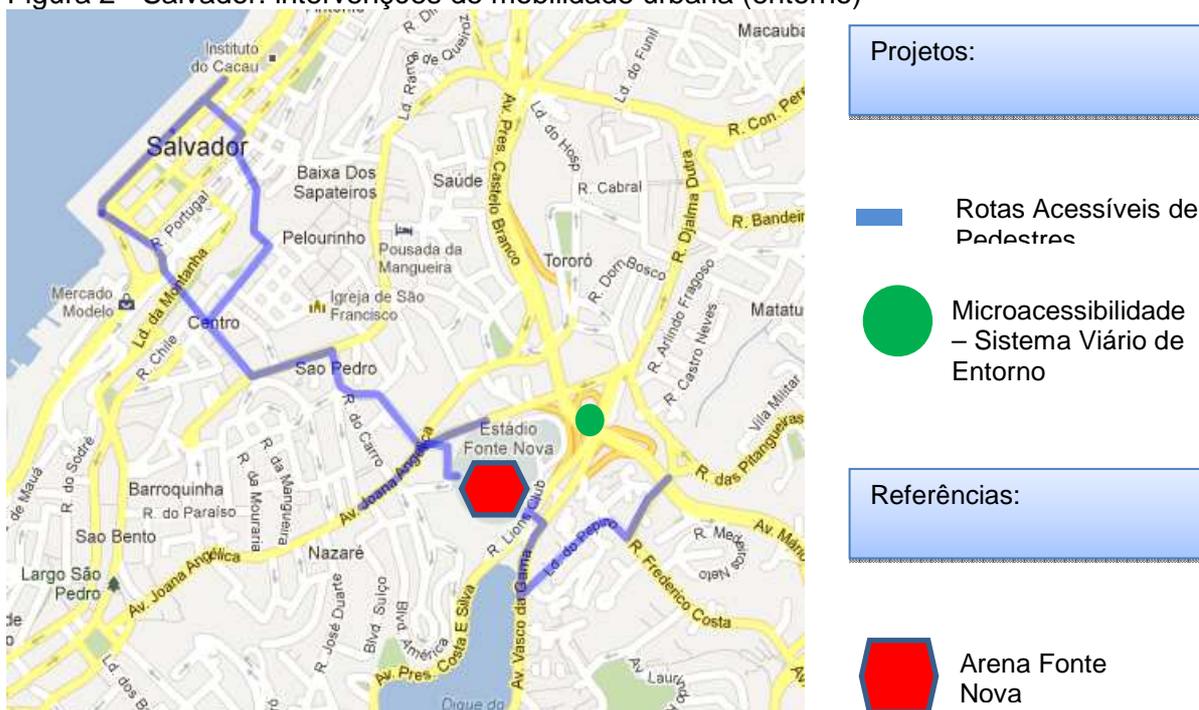
²¹ Inclui as pessoas que recebiam somente em benefícios (IBGE, 2010).

²² Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00.

incorporação da expertise e ganhos tecnológicos aportados no megaevento. Entretanto, aponta a requalificação das cidades, soluções para os problemas metropolitanos de mobilidade, maior eficiência e qualidade na prestação de serviços, modernização da rede hoteleira, reestruturação dos portos e aeroportos, requalificação de praças, parques e da infraestrutura turística, revitalização dos centros históricos e o fomento à diversidade cultural brasileira como principais legados e externalidades positivas potencialmente resultantes da preparação e realização do evento. Isso sem deixar de observar os requisitos atinentes à aplicação de recursos públicos nas competições, garantindo a transparência, eficiência e controle social dos investimentos.

Na matriz de responsabilidades inicialmente proposta, estava prevista para Salvador a construção do Corredor Estruturante Aeroporto/Acesso Norte (BRT), orçado em R\$ 567,7 milhões, dos quais R\$ 541,8 financiados, não havendo necessidade de alteração no plano diretor. Na matriz atual, além da reconstrução do estádio da Fonte Nova, principal objeto desse trabalho, para Salvador existem obras de microacessibilidade para a articulação da arena com o sistema viário existente através de quatro viadutos, 3,5 km de vias e requalificação de rotas de pedestres ligando o porto, estacionamentos e estações de metrô, conforme figura 2:

Figura 2 - Salvador: intervenções de mobilidade urbana (entorno)



Fonte: 5º Balanço de Ações para a Copa (1º Ciclo) Cidade-sede de Salvador – Setembro de 2013.

Quanto à infraestrutura aeroportuária, estão listadas a reforma e adequação do terminal de passageiros, a ampliação do pátio de aeronaves e a construção de uma nova torre de controle no aeroporto internacional de Salvador.

Com relação ao porto da capital baiana, está prevista a construção de um terminal marítimo de passageiros, estacionamento e urbanização da área.

A grande obra de mobilidade inicialmente proposta para Salvador, o Corredor Estruturante Aeroporto/Acesso Norte (BRT), foi definitivamente excluída da Matriz de Responsabilidades em 16/05/2012, pois o governo estadual decidiu optar pela construção de uma linha de metrô na modalidade de PPP com prazo de concessão de 30 anos. Diante das várias etapas do processo de contratação e da complexidade da obra, é improvável que o equipamento esteja pronto na época da realização da Copa.

5.7.1 Mapa de Oportunidades

Segundo dados do site Portal da Copa (2013), o mundial deve gerar quase 930 oportunidades de negócios para micro e pequenas empresas nas 12 cidades- sede em nove setores mapeados pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae): agronegócio, comércio varejista, construção civil, madeira e móveis, economia criativa, moda, serviços, tecnologia da informação e turismo.

Após o mapeamento das oportunidades em nível nacional foi realizada a identificação das oportunidades locais. No caso de Salvador foram selecionados setores prioritários, que em ordem decrescente de número de oportunidades identificadas são: construção civil (95), produção associada ao turismo (88), turismo (84), comércio varejista (80), agronegócio (78), tecnologia da informação (71), moda (58), serviços (57) e madeira e móveis (42) (PORTAL DA COPA, 2013).

Apesar de o estudo do Sebrae (2013) ter identificado o setor da construção civil como o de maior número de oportunidades, pesquisa realizada entre os empresários do entorno da arena²³ apontou que 50% dos entrevistados considera que o setor de turismo, seguido dos serviços (45% dos entrevistados) serão os mais dinamizados com a construção do novo estádio. A maioria dos empreendedores (90%) considera que a construção do estádio abrirá espaço para novos negócios e 5% acredita que o mercado terá oportunidades temporárias (RIBEIRO et al, 2013).

Grande parcela dos entrevistados (45%) acredita que haverá melhoria da estrutura local (iluminação, transporte e segurança) com a construção da nova arena e para 40% haverá crescimento local com o surgimento de novos empreendimentos; 15% apostam no aquecimento do comércio através do aumento das vendas, com 60% acreditando no alto impacto da obra no setor, enquanto 30% acredita que este será médio (RIBEIRO et al, 2013).

²³ Pesquisa de campo com aplicação de questionário estruturado no período de 20 a 30 de outubro de 2012 com amostra de 20 empresários da região do Dique do Tororó cujos dados foram utilizados no artigo “A arena das expectativas dos empresários do setor de comércio do Dique do Tororó”.

Para atender à demanda, os empresários estão se preparando pelas mais diversas linhas de ação, entre as quais se destacam investimentos para melhoria nas condições estruturais dos empreendimentos (50% dos entrevistados) e capacitação profissional (30%) (RIBEIRO et al, 2013).

Entretanto, o anúncio da FIFA de que a comercialização de alimentos nos estádios e arredores seria feita apenas pela empresa que vencesse a concorrência promovida pela entidade, gerou indignação das baianas de acarajé, que comercializam o tradicional petisco nas ruas de Salvador. Com a grande repercussão negativa da medida, inclusive em âmbito internacional, bem como recomendação do Ministério Público da Bahia, que entende como importante a venda do acarajé na arena esportiva por se tratar de bem imaterial tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), houve um recuo da entidade, que anunciou a permissão da comercialização do prato no entorno do estádio.

5.7.2 As fiscalizações do TCU nas obras da Copa em Salvador

No que tange aos investimentos realizados em Salvador nos quais cabem fiscalizações do TCU, conforme notícia veiculada no site do tribunal em 19 de outubro de 2012, sua atuação no acompanhamento das obras de melhorias de acessibilidade urbana nas imediações da Arena Fonte Nova gerou economia de cerca de 2,4 milhões ao erário, com a correção do sobrepreço acima mencionado. A Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) reavaliou o projeto e o dividiu em duas etapas: a primeira custaria aproximadamente R\$ 11,3 milhões e a segunda R\$ 1,8 milhões (TCU, 2012).

Com relação às obras do aeroporto de Salvador, conforme relatório “O TCU e a Copa do Mundo de 2014”, de abril de 2013, estavam previstos R\$ 47 milhões destinados à reforma e adequação do terminal de passageiros, ampliação do pátio de aeronaves e construção de torre de controle. Segundo relatado, em dezembro de 2010 realizou-se concorrência para os dois primeiros serviços, mas a licitação foi considerada deserta, tendo sido substituída por outra, bem-sucedida e homologada em março de 2011. O edital para reforma do terminal de passageiros e do acesso viário ao aeroporto, realizado por meio de RDC (Regime Diferenciado de

Contratação) foi fiscalizado e determinou-se a atualização da matriz de responsabilidade, já que o valor previsto era de R\$ 15,4 milhões e a contratação foi de R\$ 87, 2 milhões (TCU, 2013).

Em maio de 2012 foi aberta licitação para obras referentes à ampliação do pátio de aeronaves e assinado contrato para construção da nova torre de controle no valor de R\$ 14,6 milhões. A licitação foi fiscalizada pelo TCU e não houve constatação de irregularidades. O edital para a reforma do terminal de passageiros e do acesso viário ao aeroporto está sendo fiscalizado e em fase de deliberação (TCU, 2013).

Quanto ao porto, dos R\$ 36 milhões destinados a Salvador para adaptação de terminal de passageiros, em 28 de fevereiro de 2013 o percentual de execução era de aproximadamente 23%. A primeira versão do edital publicado contou com orçamento estimativo no valor total de R\$ 35.648.920,22, com sessão de abertura das propostas prevista para 19/10/2011. Em auditoria realizada na licitação foram identificados indícios de irregularidades graves, e em 18/11/2011, dada a proximidade da sessão, a equipe de auditoria propôs a concessão de medida cautelar. Diante da necessidade de realizar adequações no edital e dos questionamentos e impugnações apresentadas pelos potenciais licitantes, a Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba) resolveu suspender temporariamente o procedimento licitatório (TCU, 2013).

Depois da revisão do projeto e do texto do edital feita pela Codeba, as irregularidades foram satisfatoriamente ajustadas e o valor estimado passou a ser de R\$ 32.150.026,30. A abertura de licitação foi realizada no dia 03 de janeiro de 2012, contando com a participação de sete empresas, todas habilitadas, sendo duas desclassificadas por apresentarem propostas com valores acima do orçamento estimativo. A vencedora foi a empresa Chroma Construções Ltda com valor global de R\$ 30.218.499,70 (desconto de R\$ 1.931.526,60 ou 6%). (TCU, 2013).

Em auditoria posteriormente realizada, não foram constatadas impropriedades ou irregularidades, nem atrasos com potencial de inviabilizar o prazo de conclusão da obra, previsto para abril de 2013. Entretanto, foi detectada inobservância dos

requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida (TCU, 2013).

5.7.3 Arena Fonte Nova

Em 2009 a FIFA confirma Salvador como uma das sedes do mundial e o Estádio Octávio Mangabeira (Fonte Nova) foi definido pelo governo do Estado para abrigar os jogos. Entretanto, o estádio encontrava-se com sua estrutura degradada em decorrência da falta de investimentos, inclusive sem oferecer condições mínimas de segurança, registrando grave acidente em novembro de 2007, que culminou na morte de sete pessoas. Então, o governo da Bahia vislumbrou a oportunidade para reconstruir o principal equipamento esportivo do Estado, sendo esta condição determinante para a manutenção da capital baiana como cidade-sede do evento.

a) Descrição do projeto

O projeto básico do Estádio da Fonte Nova resultou da Proposta de Manifestação de Interesse (PMI) 01/2008 – Escolha de estudos preliminares e conceituais para o Estádio Octávio Mangabeira/Fonte Nova e seu entorno, acolhida pelo Governo do Estado da Bahia em 30 de agosto de 2008.

No projeto inicial todo o anel superior seria substituído para aumentar a segurança, o lado leste do anel inferior seria recuperado com reforço da estrutura e o lado oeste seria totalmente reconstruído para abrigar as novas áreas VIP (Very Important Person), para jogadores e imprensa. Conforme relatório do grupo de trabalho do governo do Estado, em visita de inspeção realizada em 06 de fevereiro de 2009, representantes da FIFA recomendaram a exclusão da pista de atletismo. A partir de então, o projeto foi alterado contemplando a demolição total da antiga estrutura, inclusive do ginásio Antônio Balbino e das piscinas, estas com a promessa de serem reconstruídas em outro local, mantendo-se, contudo, o desenho arquitetônico original de ferradura com abertura no lado sul.

Conforme projeto aprovado, o novo equipamento teria capacidade para aproximadamente 50 mil pessoas, camarotes, área de imprensa, edifício garagem, restaurantes, museu do futebol e outras instalações que funcionarão de forma independente das partidas de futebol, sendo considerada uma arena multiuso.

Adicionalmente, poderia ser outorgada a exploração comercial das áreas do entorno por meio de concessão de direito real de uso ou outro instrumento, mediante apresentação de projeto de exploração pela concessionária cujos ganhos deverão ser compartilhados com o Estado.

Na época da apresentação do projeto, a escolha do estádio, bem como a forma de sua requalificação suscitaram debates acalorados entre especialistas, opinião pública e governo, tendo em vista opção por mantê-lo em sua atual localização demolindo o antigo equipamento.

Nas respostas à Consulta Pública realizada no processo de concorrência internacional, a SETRE justificou que, apesar de os laudos e estudos sobre o antigo estádio condenarem apenas a estrutura horizontal, a vertical teria que passar por uma grande recuperação e reforço. A demolição apenas das estruturas horizontais exigiriam um processo controlado, complicando e encarecendo a atividade e aumentando o tempo de execução. Além disso, a preservação da estrutura vertical não permitiria afastar o estádio do aterro e criar espaço para as novas instalações necessárias de acordo com as solicitações da FIFA. A colocação da cobertura, outra exigência da FIFA que também atenderia ao disposto no Estatuto do Torcedor por oferecer maior proteção e conforto, exigiria a construção de uma estrutura externa específica, já que a anterior não suportaria tal esforço.

Quanto à localização, um dos motivos elencados pelo governo estadual é se tratar de local privilegiado que oferece rápido e fácil escoamento, contando com a proximidade de duas estações do futuro metrô, além da recuperação impactar no processo de revitalização do centro antigo da cidade. Ademais, com o argumento de que a estrutura anterior não permitia a adequação aos padrões exigidos pela FIFA, optou-se pela demolição com a implosão do anel superior do estádio realizada no dia 29 de agosto de 2010.

Quanto à opção pelo modelo de PPP em detrimento da contratação de obra pública, com base na Lei 8.666/93, na apresentação da síntese do projeto o governo estadual fez as seguintes ponderações:

Opção da Obra Pública (Lei 8.666/93)

- A opção da contratação de obra pública, o investimento inicial deve ser integralmente realizado pelo Estado, totalizando R\$ 564* milhões a serem desembolsados durante os 3 anos de construção da Arena
- Como o Governo não possui recursos para realizar o investimento, considera-se que todo o valor da obra será financiado pelo BNDES.
- **Valor Presente Líquido Total dos custos da opção da Obra Pública = R\$ 742 milhões**

Opção da PPP

- Na PPP, o Governo não precisa investir na obra da Arena. Todo o investimento na Arena é arcado pelo privado
- O Estado compromete-se a pagar contraprestações pecuniárias a serem pagas no período de 15 anos (entre 2013 e 2027 - período de amortização do financiamento do projeto).
- **Valor Presente Líquido da opção da PPP = R\$ 668 milhões.** (BRASIL, 1993).

Além da avaliação quantitativa baseada no Valor Presente Líquido, o governo estadual identificou várias vantagens adicionais em optar pelo modelo de PPP, entre as quais citou o atendimento das exigências de prazo da FIFA, maior sinergia entre a construção e a operação e a transferência de grande parte dos riscos de construção e operação ao parceiro privado.

b) Formalização da PPP

Conforme anteriormente explicitado, a utilização do modelo de parceria público-privada requer a observância de uma série de procedimentos. Um deles é autorização para abertura do processo licitatório pela autoridade competente, baseada em estudo técnico que demonstre a conveniência e oportunidade de contratação no formato de PPP com observação da legislação pertinente.

No caso da Arena Fonte Nova foi emitida a Portaria 214 em 14 de outubro de 2009, com o objetivo de “Tornar pública a justificativa da conveniência da outorga do estádio Octávio Mangabeira - Fonte Nova” (Art. 1º). No referido documento, reportando-se ao artigo 175 da Constituição Federal, bem como à lei 8.987/95 que tratam da prestação de serviços públicos, são apresentadas as justificativas citadas

no item anterior e informada a realização de estudos que demonstraram a viabilidade econômica, jurídica e técnica do empreendimento.

Assim, a SETRE, condutora do processo, julgou pertinente e viável a concessão administrativa para reconstrução e operação do estádio Octávio Mangabeira por um prazo de 35 (trinta e cinco) anos, acatando parte das sugestões oriundas da consulta pública realizada entre 10 de agosto de 2009 e 09 de setembro de 2009, bem como dos órgãos envolvidos (Superintendência de Construções Administrativas da Bahia - SUCAB, - Superintendência dos Desportos do Estado da Bahia - SUDESB, Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - SEDUR e Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. - DESENBÁHIA).

Em 19 de outubro de 2009 foi lançado o edital de licitação na modalidade concorrência internacional do tipo 'melhor proposta em razão da combinação do menor valor da contraprestação a ser paga pela Administração Pública com o de melhor técnica'. O edital indicava que a contratação seria em regime de parceria público-privada na modalidade concessão administrativa com a finalidade de reconstrução e exploração do Estádio da Fonte Nova.

Consoante previsto nas leis federal e estadual de parcerias público-privadas, o consórcio vencedor da licitação constituiu em 11 de janeiro de 2010 uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), denominada Fonte Nova Negócios e Participações S.A. (FNP), sociedade anônima de capital fechado, controlada em conjunto pela Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda²⁴ e pela Construtora OAS Ltda. A SPE formalizou contrato com a Amsterdam Arena, com experiência na exploração de complexos esportivos multifuncionais, para consultoria especializada no desenvolvimento, planejamento e operação de arena multiuso (ARENA FONTE NOVA, 2013).

Tendo como base da sua filosofia o tripé da sustentabilidade social, ambiental e econômica, além de empregar aproximadamente 10.000 colaboradores no pico da

²⁴ Razão social alterada para Odebrecht Participações e Investimentos S.A.

obra, estima-se que a arena gera 2 mil empregos diretos a cada evento realizado. A SPE desenvolve ainda as seguintes ações:

- a) Programa de Inclusão de Moradores de Rua, com a qualificação pessoal e capacitação profissional de 88 moradores de rua;
- b) Contratação de dez apenados no âmbito do Programa Começar de Novo do Conselho Nacional de Justiça;
- c) Programa de Inclusão Digital com oferecimento de curso de Alfabetização Digital para 200 pessoas que moram no entorno da obra;
- d) Programa de Reciclagem do Uniforme, com a doação de mais de 5 mil uniformes para confecção de itens cuja renda é revertida para os programas sociais do Projeto Axé;
- e) Programa Junior Achievement, no qual cerca de 1000 jovens das escolas do entorno da obra, com idade entre 12 e 18 anos, participaram de programas que visam desenvolver e fomentar o empreendedorismo com a colaboração dos trainees e estagiários do consórcio construtor;
- f) reutilização de todo o material proveniente da demolição, com o processamento do o concreto no próprio canteirodeobra e o encaminhamento do aço proveniente da estrutura demolida para reaproveitamento em indústrias siderúrgicas;
- g) implantação de coleta seletiva para reciclagem do lixo gerado;
- h) utilização de lâmpadas com maior eficiência e durabilidade, resultando em economia de 35% de energia;
- i) priorização de fornecedores locais, representaram 70% das empresas contratadas. (ARENA FONTE NOVA, 2013).

O projeto é compatível com o Programa Green Goal da FIFA, que preconiza menor impacto ecológico para os eventos e busca a certificação Leadership in Energy and Environmental Design (LEED), que classifica a obra como sustentável (ARENA FONTE NOVA, 2013).

Além da garantia de realização de seis jogos da Copa do Mundo 2014, foram assinados memorandos de entendimentos para realização de diversos eventos

anualmente: Arraiá da Capitá, iContent, Reveillon, festas relacionadas à Lavagem do Bonfim e show internacional. Existe ainda a previsão da instalação de unidade do Centro Universitário Jorge Amado (Unijorge) nas dependências da nova arena (ARENA FONTE NOVA, 2013).

O contrato nº 02/2010 de parceria público-privada na modalidade de concessão administrativa para reconstrução e exploração do Estádio da Fonte Nova foi celebrado em 21 de janeiro de 2010, entre o Estado da Bahia, por intermédio da SETRE, na qualidade de Poder Concedente, e a Fonte Nova Negócios e Participações S.A. (FNP) tendo como intervenientes-anuentes a Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda, a Construtora OAS Ltda, a DESENBAHIA e a SUDESB. O prazo de vigência é de 35 anos e, conforme previsão contratual, as obras deverão ser desenvolvidas e concluídas até 31 de dezembro de 2012, iniciando-se a operação em janeiro de 2013, quando o governo estadual começará a pagar a contraprestação a ser adimplida durante 15 anos.

Conforme exposto no item 4.2 deste trabalho, a concessão administrativa é um misto de empreitada e concessão tradicional, condição bastante evidente na cláusula terceira do contrato em estudo, em que foram descritas duas fases distintas: obras de reconstrução, que compreende desde a demolição da antiga estrutura à construção de nova arena multiuso nos padrões da FIFA e a exploração do estádio.

A fiscalização do contrato está a cargo da SUDESB, definida como órgão regulador, a quem a concessionária deverá recolher verba de fiscalização durante todo o prazo da concessão. Em 2011, a SUDESB contratou a UFC Engenharia Ltda para auxiliar tecnicamente a fiscalização e acompanhamento da obra, e em 2012, o Consórcio Engevix-UFC, para a prestação de serviços na área de engenharia, arquitetura e auditoria da execução física dos investimentos.

Quanto à contraprestação pública, segundo a previsão contratual, concluídas as obras e iniciada a operacionalização da arena, a concessionária fará jus a 180 (cento e oitenta) parcelas mensais e sucessivas, que deverá assegurar a receita necessária para fazer face:

- i) aos custos de amortização e juros de financiamentos, relativos às Obras de Reconstrução;
- ii) aos tributos devidos pela Concessionária; e
- iii) ao atendimento das condições operacionais mínimas da Arena. (CLÁUSULA SEXTA, 6.2)

A contraprestação mensal terá uma parcela fixa e outra variável correspondente ao total de despesas de operação e manutenção e despesas gerais, excluídas as financeiras, para um mês de operação. A parcela variável poderá sofrer abatimentos a depender da Nota de Desempenho Anual da Concessionária (NQID), atribuída com base na pontuação obtida no Quadro de Indicadores de Desempenho(QID) (Tabela 5). Isso significa que, quanto menor a pontuação obtida pela concessionária, maior será o abatimento percentual aplicado. Caso a nota seja superior a 80 pontos, por exemplo, não haverá nenhuma redução da parcela variável. Em contrapartida, se a pontuação obtida estiver abaixo de 39 pontos haverá redução de 60% da parcela variável.

Tabela 5 - Indicadores de Desempenho

| Pontuação | N (QID) | Percentual abatido da Parcela Variável |
|----------------------|----------------|---|
| Acima de 80 pontos | 100 | 0% |
| Entre 70 e 79 pontos | 90 | 10% |
| Entre 50 e 69 pontos | 70 | 20% |
| Entre 40 e 49 pontos | 60 | 40% |
| Abaixo de 39 pontos | 50 | 60% |

Fonte: Contrato nº 02/2010.

A pontuação será aferida com base no anexo 4 do contrato, que divide os quesitos avaliados entre o critério Operacional (nível de atendimento aos usuários e clubes, conservação e manutenção da arena, intervenções estruturais e utilização da arena multiuso), com peso de 70% e o critério Financeiro (estrutura de capital, liquidez corrente, demonstrações financeiras, custo X receita líquida e projeções financeiras), com peso de 30%.

A aferição dos indicadores do QID deverá ser feita trimestralmente por um Verificador Independente contratado pela concessionária que emitirá relatório onde constará nota de desempenho a ser validada pelo órgão regulador (SUDESB). Após

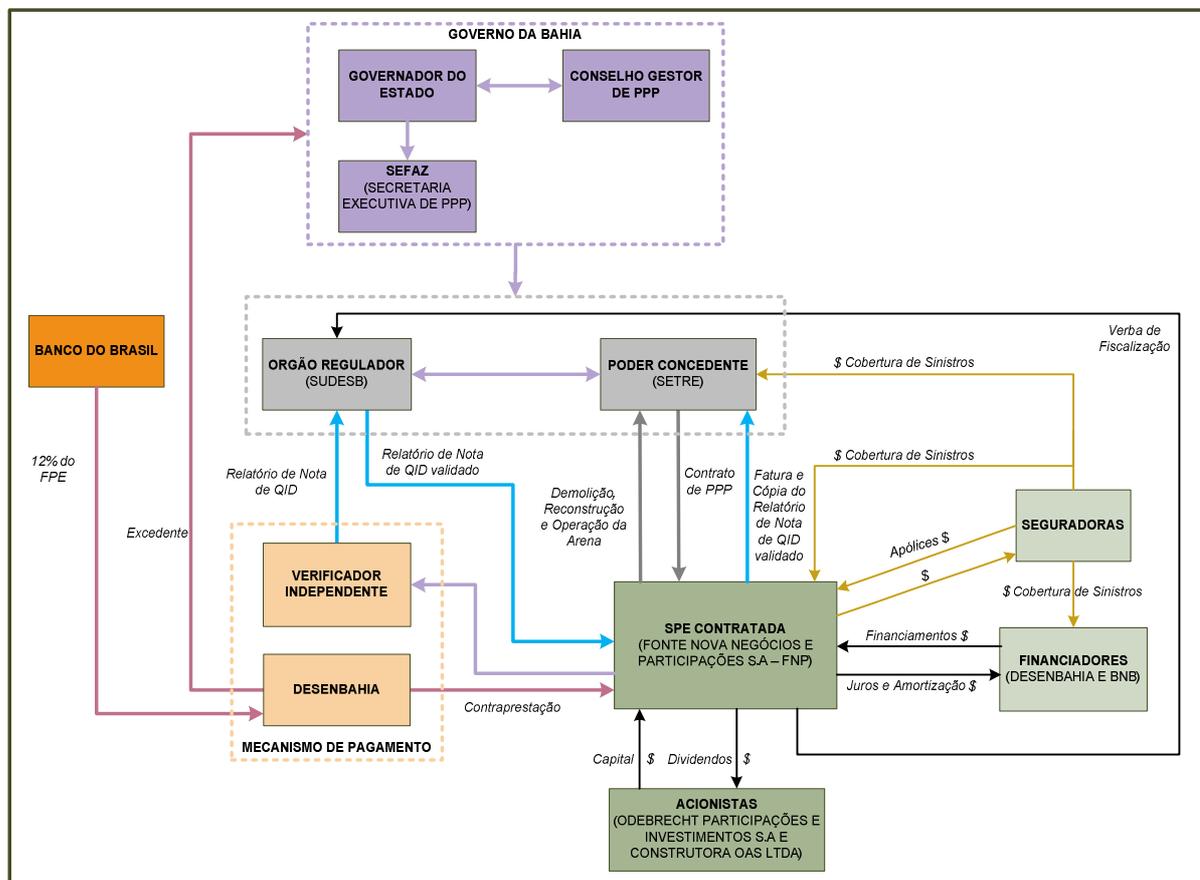
esse processo, a concessionária encaminhará fatura referente à Contraprestação Mensal juntamente com cópia do relatório validado ao Poder Concedente, que realizará depósito pecuniário na conta corrente gerenciada pelo Agente de Pagamento (DESENBAHIA).

Na verdade, todo o mecanismo de pagamento será gerenciado pela DESENBAHIA, a quem o Banco do Brasil repassará 12% do montante que cabe à Bahia no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e manterá em conta de receita para quitação da contraprestação relativa ao contrato de PPP. Caso haja valor excedente, será liberado para o governo do Estado.

De acordo com cláusula 10.5 do Contrato nº 02/2010, durante o prazo da concessão, a FNP deverá contratar e manter em vigor pelo menos os seguros de danos materiais e responsabilidade civil, devendo o Poder Concedente figurar como um dos co-segurados nas apólices, que poderão estabelecer como beneficiária da indenização a instituição financeira credora da SPE.

O imbricado modelo de contrato de parceria acima detalhado pode ser melhor visualizado na Figura 3, onde consta o processo de organização e os responsáveis por cada tarefa, demonstrando o fluxo financeiro, a tramitação de documentos a participação da SPE, seus acionistas e diversos órgãos estatais, inclusive dos bancos públicos financiadores.

Figura 3 - Modelagem institucional da PPP da Arena Fonte Nova



Fonte: Elaboração própria (2013).

Quanto à alocação dos riscos, o item 19.1.1 do Contrato nº 02/2010 estabelece os que são de responsabilidade da concessionária, cuja concretização, sem que tenham sido provocados por ação ou omissão do Poder Concedente, não será considerada hipótese de desequilíbrio econômico-financeiro que mereça revisão contratual em favor da contratada. Por outro lado, o item 19.1.2 relaciona os riscos de responsabilidade do Poder Concedente passíveis de ensejar revisão do contrato quando verificado impacto adverso relevante.

Existe ainda previsão contratual de compartilhamento de risco de demanda (de acordo com demanda projetada estimada pelo Poder Concedente-caso base) conforme disposto no item 19.4.

A concessionária deveria ser diretamente responsável pela contratação de financiamentos necessários à execução das obras e adequada prestação de serviços, mas o Poder Concedente obriga-se a prestar garantia pública para esse fim com base na contrapartida devida. Os ganhos econômicos efetivos obtidos pela concessionária através da redução do risco de crédito dos financiamentos contratados para a execução dos investimentos deveriam ser igualmente compartilhados entre as partes. Então, no caso da contratação de financiamento em condições especiais com a DESENBAHIA utilizando recursos do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE), deveria ocorrer essa repartição, ficando a critério do Poder Concedente promover a compensação do valor da contraprestação pública mensal com as parcelas de amortização do financiamento.

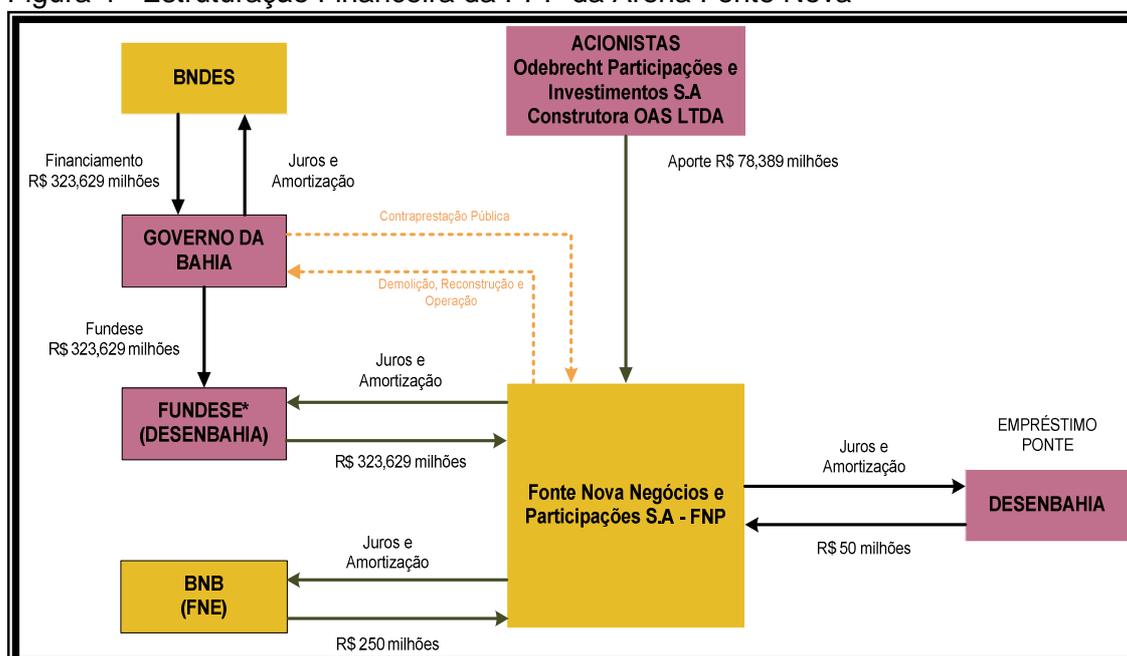
Inicialmente o valor estimado do contrato, entendido como o valor nominal da soma de todas as Contraprestações Mensais Base devidas ao longo da vigência da concessão era de R\$ 591.711.185,00 (quinhentos e noventa e um milhões, setecentos e onze mil, cento e oitenta e cinco reais). Entretanto, com o Termo Aditivo nº 02-2011, este valor passou a ser de R\$ 1.487.370.000,00 (um bilhão, quatrocentos e oitenta e sete milhões, trezentos e setenta mil reais).

A justificativa para celebração do referido aditivo foi o lançamento do Programa ProCopa Arenas do BNDES, estabelecido para prover apoio financeiro a projetos de construção e reforma de arenas, que receberão os jogos da Copa do Mundo de 2014, o qual apresentou condições diferentes das consideradas pelo consórcio vencedor da licitação na estrutura de capital da proposta financeira.

Assim, ficou acordado que o Estado da Bahia, nos termos da Lei estadual nº 11.909/2010, contrataria financiamento de longo prazo no montante de R\$ 323,629 milhões junto ao BNDES, no âmbito do Programa ProCopa Arenas e aportaria os recursos no FUNDESE, gerido pela DESENBAHIA, para concessão de financiamento em igual valor à concessionária, nas mesmas condições estabelecidas pelo BNDES. A Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia solicitou que a concessionária renunciasse ao direito de apropriar-se do ganho econômico decorrente da taxa de juros proporcionada pelo financiamento, no que obteve concordância.

A organização do fluxo financeiro do contrato da Arena Fonte Nova, com valores aportados e agentes financiadores, incluindo o aporte de recursos dos sócios da SPE e a participação do governo da Bahia tomando financiamento do BNDES pode ser visto na Figura 4, cabendo salientar a atuação da DESENBAHIA tanto como gestora do FUNDESE quanto na realização de empréstimo-ponte²⁵ cujos recursos foram utilizados na demolição do antigo estádio.

Figura 4 - Estruturação Financeira da PPP da Arena Fonte Nova



Fonte: FUNDESE: Fundo de natureza financeira, instituído pelo Estado da Bahia e gerido pela DESENBAHIA. O financiamento para FNP terá recursos do FUNDESE, enquanto o contrato será firmado entre a FNP e a DESENBAHIA.

Elaboração própria.

c) O impacto do contrato da Arena Fonte Nova no limite das despesas com PPP do Estado da Bahia.

Com relação ao impacto da PPP da Arena Fonte Nova no limite das despesas com parcerias público-privadas do Estado da Bahia, percebe-se que sua representatividade é pequena em relação à Receita Corrente Líquida em 10 anos (Tabela 6):

²⁵ Segundo o BNDES (2014), o empréstimo-ponte tem o objetivo de agilizar a realização de investimentos concedendo recursos no período de estruturação da operação de longo prazo de um projeto.

Tabela 6 – Impacto da PPP da Arena Fonte Nova no limite das despesas com parcerias público-privadas do Estado da Bahia

| Ano | Contraprestação Anual | Receita Corrente Líquida | PPP/RCL |
|------|-----------------------|--------------------------|---------|
| 2013 | 87.102.636,32 | 22.668.238.752,00 | 0,38% |
| 2014 | 117.883.267,20 | 23.488.828.994,44 | 0,50% |
| 2015 | 117.883.267,20 | 24.339.124.604,44 | 0,48% |
| 2016 | 117.883.267,20 | 25.220.200.915,12 | 0,47% |
| 2017 | 117.883.267,20 | 26.133.172.188,24 | 0,45% |
| 2018 | 117.883.267,20 | 27.079.193.021,46 | 0,44% |
| 2019 | 117.883.267,20 | 28.059.459.808,83 | 0,42% |
| 2020 | 117.883.267,20 | 29.075.212.253,91 | 0,41% |
| 2021 | 117.883.267,20 | 30.127.734.937,51 | 0,39% |
| 2022 | 117.883.267,20 | 31.218.358.942,24 | 0,38% |

Fonte: Adaptado do Relatório resumido de execução orçamentária – Demonstrativo das Parcerias Público-privadas (SICOF/SEFAZ/SAF/COPAF. 27/11/2013, às 10:52)

5.7.3.1 As atividades dos órgãos de controle na Arena Fonte Nova

No caso da Arena Fonte Nova, o TCU elaborou dois relatórios de acompanhamento, que culminaram nos seguintes acórdãos (TCU, 2013):

TCU 1794/2011-Plenário: alerta o Ministério dos Esportes que existem investimentos relacionados à acessibilidade urbana da Arena Fonte Nova, necessários para o adequado funcionamento e operação do estádio, que não estão elencados na matriz de responsabilidades. Determina o acompanhamento do contrato de financiamento a ser realizado entre a Fonte Nova Negócios e Participações S.A. e o Banco do Nordeste do Brasil.

TCU 2779/2011-Plenário: deu ciência ao BNDES que, com relação às liberações de parcelas do crédito ao governo do Estado da Bahia para implantação da Arena Fonte Nova, não há impedimento por parte do TCU, para a adoção das condições apresentadas na Nota BNDES/AS/DEURB 064/2011, especificamente para a utilização de parcela superior a 65% do crédito, quais sejam:

- (a) apresentação do projeto executivo aprovado pela FIFA e pelo TCE/BA por meio do Comitê Organizador Local (COL) e cumprimento das ações dispostas no item 9.1 do Acórdão TCU Plenário nº 845/2011²⁶; e
- (b) apresentação da descrição dos projetos básicos e contratação das obras de intervenção do entorno.

Alertou novamente o Ministério dos Esportes que, de acordo com a Nota e acórdão acima mencionados, os seguintes investimentos relacionados à acessibilidade urbana no entorno da Arena Fonte Nova não estavam elencados na matriz de responsabilidades: Rede Integrada de Transporte por ônibus de Salvador, Via Expressa Baía de Todos os Santos, Rotas de Pedestre, Estacionamentos, Drenagem e Equipamentos Esportivos.

Adicionalmente, determinou ao BNDES que, sob pena da paralisação do fluxo financeiro, tome as providências necessárias junto ao Governo do Estado da Bahia, para execução da Cláusula Décima, I, alínea g, do Contrato 10.2.1682.1, que trata da contratação de empresa de gerenciamento da obra da Arena Fonte Nova, condição prévia para a realização de desembolsos.

Com relação ao contrato 02/2010 para reconstrução e operação do Estádio da Fonte Nova, o relatório preliminar do TCE/BA com data de 01 de junho de 2010 ressalta que, apesar da celebração do instrumento em 21 de janeiro de 2010, sua eficácia encontra-se comprometida pela falta de garantia pública pelo Estado, que segundo cláusula contratual, deveria ter sido apresentada em 60 dias. Relata-se ainda que foram constatadas impropriedades e inconsistências merecedoras de esclarecimentos, quais sejam (TCE/BA, 2010) :

²⁶ Acórdão referente à Arena do Pantanal, no qual consta como recomendação ao BNDES: 9.1. alertar a Diretoria do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, com fulcro no art. 250 do RI/TCU, que, como previsto no Regulamento Geral de Operações da entidade, quando da apreciação de pleitos de financiamento para projetos, seja feita análise do orçamento completo que possibilite a avaliação da conformidade de custos e a definição dos métodos e do prazo de execução, o que deverá ser feito também com relação aos projetos executivos a serem apresentados pelos entes federados postulantes a financiamentos das obras inseridas no esforço de realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, previamente à liberação de parcela que exceda 20% do total do financiamento, como previsto no Programa ProCopa Arenas;

- a) necessidade de aprofundamento dos estudos para melhor avaliação do projeto e de avaliação econômico-financeira apontada pela Fundação Instituto de Administração (FIA/USP), contratada pela SETRE para apoiar a seleção da melhor proposta;
- b) estimativas orçamentárias insuficientes para fundamentar o custo total da obra de reconstrução, que tiveram acréscimo de cerca de 140% por diversos fatores e inclusão dos serviços de demolição;
- c) aprovação, pela SETRE e Secretaria Executiva do Programa de PPP, do valor de R\$ 605 milhões, apesar de não haver projeto básico e orçamento adequado do custo global;
- d) apesar de o consórcio ter apresentado preço global 1,49% maior que o adotado pela SETRE, houve variações que extrapolam os limites aceitáveis nos itens de serviço, a exemplo do item Fundações, que apresentou variação de até 240%;
- e) as estimativas dos custos da obra que embasaram o procedimento licitatório não se fundamentaram em pesquisa de preço e orçamento confiáveis impactando no preço mínimo da obra, que influenciou no cálculo da projeção de fluxo de caixa da PPP e da contraprestação pública a ser paga pelo Estado, elementos determinantes para a escolha da proposta vencedora e assinatura do contrato;
- f) valor base do edital foi determinado sem o parecer da SUCAB, apesar de ter sido solicitada a opinião sobre as questões relacionadas sobre o orçamento da obra;
- g) a concepção da modelagem financeira não ponderou os princípios de economicidade e razoabilidade relacionados com a eficiência no emprego dos recursos da sociedade, pois não escolheu um prazo menor de concessão e comparou com outras possibilidades de execução da obra que não pela sistemática de PPP;
- h) fontes de financiamento indefinidas quatro meses após a assinatura do contrato, sendo informado à auditoria apenas potenciais financiadores (BNDES, BNB e DESENBAHIA);
- i) ausência das demonstrações das vantagens socioeconômicas do projeto e respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços;

- j) ausência de autorização legislativa específica para a licitação, comprometendo a legalidade, legitimidade, razoabilidade e economicidade do processo e tornando a contratação irregular;
- k) prazo de vigência estipulado no edital além do necessário para a licitação tornar-se atrativa e o contrato viável econômica e financeiramente, pois, segundo os auditores, a vigência deveria ser de 18 anos, correspondendo a 3 anos de construção e mais 15 anos para amortização da dívida;
- l) apesar da demonstração da viabilidade do negócio com uma contraprestação pública em torno de R\$ 85 milhões, foi homologado o montante de R\$ 107 milhões sugerido por especialista externo indicado pela DESENBAHIA;
- m) desconhecimento de todos os aspectos que poderiam influenciar na contratação da PPP e conseqüente inobservância dos princípios da economicidade e razoabilidade que devem nortear as ações dos agentes públicos;
- n) como o valor da contraprestação pública prevista é suficiente para construir a obra, quitar o financiamento acrescido dos encargos, pagar os custos de manutenção e administração da PPP, foi assegurado à SPE, durante toda a vigência do contrato, direito à remuneração, mesmo que suas receitas sejam iguais a zero;
- o) o edital e o contrato concederam direitos excessivamente amplos sobre a marca “Estádio da Fonte Nova”, configurando-se em vantagem indevida ao contratado;
- p) apólices de seguros apresentadas pelo licitante venceram em 04 de maio de 2010 e como o contrato não produziu sua eficácia não foi requerido do contratado sua renovação;
- q) estimativas de custos e despesas utilizadas para projetar os demonstrativos de resultado econômico-contábil, fluxos de caixa do projeto e do acionista e balanços da SPE fundamentais para avaliação da viabilidade da PPP inconsistentes;
- r) não foram estimadas ou estabelecidas premissas quanto ao nível de empregabilidade do projeto, nem avaliado o impacto sobre as atividades sócio-econômicas para o Estado, bem como da proibição

contratual de uso do Estádio de Pituvaçu. Além disso, não foi assegurada a participação do Estado no estabelecimento de preços, forma de subsídio de ingresso, cotas de ingressos para distribuição gratuita ou outros mecanismos de democratização do acesso da população;

- s) inexistência de diversas regras consideradas essenciais no contrato, tais como: cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais pela concessionária; indicação de mecanismos de transparência e publicidade em relação à gestão da PPP e falha na previsão das sanções administrativas.

Quanto à forma de requalificação do equipamento, a auditoria ponderou que, apesar de o Caderno de Encargos da FIFA recomendar que, em regra geral um estádio moderno não deve ter pista de atletismo circundando o campo de futebol, não há evidências de que exista documento oficial da FIFA solicitando sua exclusão, bem como estudo técnico que dê suporte à decisão de demolir toda antiga estrutura.

Em resposta à Procuradoria Geral do Estado que em ofício de maio de 2011 solicita uma 'solução' que garantisse a implementação do contrato celebrado pelo governo através do Programa PróCopas Arenas, o conselheiro do TCE/BA afirma que, a Universidade Federal, contratada para assessorar tecnicamente o trabalho da auditoria, confirmou a necessidade de cronograma atualizado da entrega de projetos básicos, executivos e de orçamentos detalhados para possibilitar a análise do custo das obras. Lembra ainda que o próprio BNDES, no contrato que se pretende executar, impõe como condição para utilização de recursos acima de 20% do valor do crédito a apresentação do projeto executivo. Adverte também que, em março de 2011 houve recomendação expressa do TCU à diretoria do referido agente financeiro para que só liberasse valores acima desse montante após a análise dos projetos executivos por aquela Corte.

Assim, informando que o Ministério Público de Contas opinou pela impossibilidade de um pronunciamento definitivo acerca do contrato de PPP e considerando a necessidade da solução tempestiva da pendência para que Salvador sediasse jogos do mundial, o conselheiro propôs autorizar a liberação de até 20% do crédito

dilatando o prazo para que Estado e concessionária apresentem as informações necessárias para apreciação definitiva do Contrato 02/2010 sem a paralisação das obras de reconstrução da Arena. Se tal medida for adotada, sugeriu ainda a determinação de inclusão, no contrato de financiamento celebrado entre a FNP e a DESENBAHIA para o repasse dos recursos do BNDES, de mecanismos de garantia que possibilitem a recuperação dos recursos eventualmente repassados caso a apreciação definitiva do TCE/BA decida pelo não prosseguimento da execução contratual da PPP. As sugestões foram acatadas através da Resolução nº 094/2011.

A Procuradoria Geral do Estado recorreu da decisão, requerendo a reforma dos dois itens da resolução, alegando que o Tribunal exorbitou a sua competência ao impor limitação para o recebimento dos recursos do contrato de financiamento, devendo deliberar sobre a inexistência de óbice aparente para a execução do contrato da PPP. Na contextualização do recurso, salienta-se que a auditoria do TCE/BA recomendou à administração a abertura de processo administrativo para apurar responsabilidades relacionadas com a deflagração de procedimento licitatório desprovido de:

- a) parecer técnico fundamentado que demonstrasse as vantagens da escolha do modelo de PPP em relação às outras modalidades previstas na lei de licitação;
- b) anuência prévia do Poder Legislativo, conforme dispõe o Art. 10 da Lei Federal nº 11.079/2004, já que afirma se tratar de concessão na modalidade patrocinada e não administrativa;
- c) elementos que possibilitassem a adequada avaliação do custo total da obra.
- d) Acrescentou ainda as seguintes recomendações:
- e) definição de cronograma para apresentação dos projetos executivos e outras informações necessárias ao acompanhamento da obra e da exploração comercial do estádio, inclusive as relacionadas com as intervenções urbanísticas vinculadas;
- f) determinar a reavaliação das condições pactuadas no contrato nº 02/2010 e em outros em vigor firmados pelo governo do Estado na

modalidade de PPP ou concessão, face à possibilidade das falhas terem ocorrido em outras contratações;

- g) normatizar os procedimentos preliminares às licitações e contratos de PPP e concessões, tendo como referência a legislação federal, especialmente com relação à aprovação prévia pelos órgãos de controle.

O Ministério Público de Contas destacou a importância de se “avaliar se as disposições do contrato em apreço, além de legais, são suficientes para garantir a maior satisfação dos cidadãos baianos com o menor ônus possível ao erário” ressaltando a necessidade da análise da economicidade e razoabilidade da relação jurídica constituída, lembrando que a busca pela proposta mais vantajosa deve nortear as decisões da administração, inclusive nas contratações de PPPs.

A assessoria jurídica do TCE/BA opinou pelo provimento parcial do recurso, rejeitando o pleito de que se reconheça que não existe óbice aparente para o prosseguimento do contrato de PPP, defendendo que isso somente pode ocorrer pela via de uma decisão definitiva sobre a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade do contrato.

O Ministério Público de Contas também manifestou-se pelo provimento parcial do recurso, com exclusão ou reformulação do item sobre a autorização para liberação de percentual do valor do crédito tomado junto ao BNDES, mas mantendo a recomendação de inclusão de cláusula no contrato de financiamento firmado entre a FNP e a DESENBAHIA. Além disso, declarou que apesar das falhas já apontadas, o Tribunal de Contas não impôs óbices ao prosseguimento do contrato de PPP.

Considerando as alegações da Procuradoria Geral do Estado e os pareceres de sua assessoria jurídica e do Ministério Público de Contas, o conselheiro revisor votou pela exclusão da previsão de autorização para liberação de recursos do financiamento do Estado da Bahia junto ao BNDES, bem como da recomendação de inclusão de cláusula no contrato de financiamento firmado entre a FNP e a DESENBAHIA. O referido conselheiro concordou ainda com o posicionamento do

Ministério Público pela declaração de que, até aquele momento o Tribunal de Contas não impôs óbice ao prosseguimento da execução do contrato de PPP n° 02/2010.

Então, através do Acórdão n° 133/2011, foi ratificada a posição do revisor e definida a execução de auditoria especial, por equipe multidisciplinar, para proceder o devido acompanhamento da execução do contrato, no que se refere aos aspectos econômicos e operacionais da PPP, assim como análise de todos os elementos necessários para permitir uma completa avaliação.

5.8 PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA REALIZAÇÃO DA COPA DE 2014

De maneira geral, percebe-se que o país teve que fazer várias concessões para sediar a Copa 2014, até mesmo flexibilizando leis que são reconhecidamente necessárias à ordem nacional, como foi o caso do Estatuto do Torcedor, no que tange à liberação de bebidas alcóolicas nos estádios. Em fevereiro de 2014, o governador da Bahia, Jaques Wagner, sancionou a lei que liberou a venda de bebidas alcóolicas nos estádios e arenas desportivas, tornando o estado o primeiro a regulamentar a prática no país, contrariando posicionamento do Ministério Público da Bahia (MP/BA) e do Batalhão especializado em Policiamento de Eventos (Bepe) da Polícia Militar (IBAHIA, 2014).

Pelo menos quanto à meia-entrada, o governo federal respeitou a autonomia de cada estado e fez cumprir o Estatuto do Idoso, garantindo que parte dos ingressos fosse disponibilizada para este público. Além disso, há um maciço investimento estatal, que de acordo com o Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (2014) ao final será de R\$ 25.559 milhões (Total previsto), com estimativa de arrecadação de R\$ 10 bilhões em impostos não incluídos no RECOPA, mas também existe renúncia fiscal, estimada em R\$ 1 bilhão.

Em relação à matriz de responsabilidades, que deveria ser um instrumento de acompanhamento das ações e compromissos referentes à Copa de 2014, como pôde ser constantemente alterada, não houve um real comprometimento visando cumprir o acordado, verificando-se a exclusão de algumas obras apenas pelo não cumprimento de prazos.

Sobre a Bahia, cabe comentar que o principal objetivo apresentado pelo governo estadual para incluir Salvador na disputa para sediar o torneio mundial era a melhoria da qualidade de vida da população, que seria conseguida através da atração de investimentos, principalmente nas áreas de infraestrutura urbana e transporte. Entretanto, no processo de planejamento e execução das intervenções necessárias à realização do evento, tal objetivo não parece ter sido colocado em primeiro plano, já que importante obra de mobilidade urbana, inicialmente proposta para a cidade, foi excluída da matriz de responsabilidades. Restaram intervenções pontuais, que, apesar de necessárias, terão pequeno impacto no dia a dia da população da capital. Registre-se que, com a exclusão do BRT, Salvador figura como cidade-sede com o segundo menor montante de investimentos previstos, representando apenas 3,49% e tendo como principal obra a Arena Fonte Nova, que consumiu R\$ 689,40 milhões (78%) dos R\$ 886 milhões destinados à cidade.

A despeito da redução em relação às expectativas de investimentos, observam-se impactos indiretos, como a valorização imobiliária, com média de 20%²⁷ nas imediações da nova arena (LOPO, 2012).

Embora o governo estadual tenha acenado com obras não previstas na matriz de responsabilidades (viadutos, construção da Avenida 29 de Março, duplicação e BRT nas avenidas Pinto de Aguiar e Orlando Gomes), para o engenheiro-consultor Jorge Hori, que acompanhou os preparativos do mundial, as obras de mobilidade que ficariam prontas para a Copa são as que já haviam sido iniciadas, que não resolveriam os entraves de Salvador, e, por isso, seriam decretados feriados e ponto facultativo em dias de jogos para atenuar o trânsito²⁸ (UZÊDA, 2013).

A chamada Lei Geral da Copa já previu alternativas para resolver o problema de mobilidade nos dias de jogos: decretação de feriados e férias escolares coincidentes com o período do evento. No entanto, o prefeito de Salvador, Antônio Carlos Magalhães Neto, sinalizou que não deve decretar feriado municipal em dias de realização de partidas da Copa na cidade, pois considera que Salvador se preparou

²⁷ Conforme reportagem do jornal A Tarde de 29/12/2012.

²⁸ Opinião expressada em reportagem veiculada no jornal A Tarde de 01/01/2013.

para o evento e que medidas como a alteração de calendário escolar e um turno diferenciado nas repartições públicas, ainda em estudo, serão suficientes para garantir o acesso dos torcedores ao estádio. O prefeito argumentou ainda que, os dias dos jogos em Salvador, somados aos feriados previstos para o período (Corpus Christi, São João e 2 de Julho – Independência da Bahia) e o expediente reduzido em dias de jogos do Brasil paralisariam a cidade, que contaria com um único dia de expediente normal no período de 12 a 25 de junho (primeiro turno da competição) (PITTA, 2013).

Além do patrimônio cultural de Salvador ter sido ameaçado com a resistência à inclusão do acarajé no cardápio da arena, o desenvolvimento dos negócios no entorno dos estádios talvez não se efetive, afetados pela exclusividade concedida aos parceiros da federação internacional.

Apesar do lugar de destaque ocupado pelo futebol no cenário esportivo estadual, pode-se afirmar que houve significativas perdas para o esporte da Bahia com a construção da nova arena. Considerando que a Copa é um evento privado de propriedade da FIFA, entidade ligada exclusivamente ao futebol, é natural que esta defenda os interesses desse esporte, cabendo ao governo local a mediação entre estes e o interesse social.

Considerando os benefícios sociais da prática esportiva e a ambição do país em se firmar como potência do esporte mundial, também sediando os próximos Jogos Olímpicos, existe a necessidade de investimentos, pois se percebe que a falta de estrutura afeta sobremaneira o desempenho no setor. Pesquisa da empresa de calçados Olympikus, cujos resultados foram veiculados no jornal A Tarde de 16 de dezembro de 2012, apontou que 38% dos nordestinos criticam a disponibilidade de equipamentos. O presidente da Federação Baiana de Atletismo (Óg Robson) afirma que este é o motivo da Bahia se destacar apenas em esportes que não precisam de muitos investimentos (maratonas aquáticas, vôlei de praia e corrida de rua) (UZÊDA, 2012). O titular da SETRE, contudo, acredita que falta uma cultura de prática

esportiva, ainda não desenvolvida na Bahia, mas reconhece que a disponibilização de equipamentos favorece o seu fomento²⁹.

A situação dos esportes aquáticos na Bahia, por exemplo, tornou-se crítica depois da demolição das piscinas da antiga Fonte Nova, medida de relativo impacto social, já que o espaço abrigava escolas de natação para a população carente. Tratava-se de uma das últimas piscinas olímpicas da capital baiana. Na época da interdição do estádio, houve a promessa do governador de que seria desativada somente quando outras fossem construídas. Após o abandono da proposta de vila olímpica que seria construída na região do estádio de Pituaçu, o governo estadual anunciou a construção de uma nova piscina olímpica na Fundação da Criança e do Adolescente (FUNDAC), com início das obras previstas para dezembro de 2010. Somente em outubro de 2011 foi divulgada a contratação da empresa vencedora e não existe notícia sobre a disponibilização do equipamento.

Enquanto isso, afetada pela expansão imobiliária da cidade, que acarretou o fechamento de diversos clubes, a natação baiana perdeu sua última piscina olímpica com o anúncio da demolição do equipamento existente na sede de praia do Esporte Clube Bahia, cuja área foi ocupada pela prefeitura. Durante o Seminário Impacto da Copa 2014 no Esporte em Salvador, o secretário estadual de Trabalho e Esporte comentou as dificuldades enfrentadas pelo setor de esportes aquáticos para a organização de competições na Bahia, afirmando que o estado não pode se envolver na organização destes eventos³⁰.

Com relação às pistas de atletismo, excluídas do projeto do novo estádio, não foram reconstruídas em outra parte da cidade e não há notícia de projeto nesse sentido. Entretanto, em 25 de maio de 2011 foi inaugurado equipamento para a prática da modalidade com certificação internacional no Serviço Social da Indústria (SESI) de Simões Filho.

²⁹ Entrevista concedida ao jornal A Tarde de 10/04/2011 (UZÊDA, 2011).

³⁰ Conforme notícia veiculada em 27/11/2012 no site globoesporte.com. (CARNEIRO, 2012).

Há que se ressaltar ainda a demolição do Ginásio Antônio Balbino, que abrigava eventos de diversas outras modalidades esportivas. Ademais, devido à cláusula do contrato de PPP, o governo estadual não permitirá a realização de partidas oficiais no Estádio de Pituáçu, salvo indisponibilidade da Arena, provavelmente relegando o equipamento reformado após a interdição do antigo estádio da Fonte Nova ao abandono outrora visto.

Assim, embora se reconheça a relevância de um estádio multifuncional como opção de lazer para a população, a forma como o equipamento foi concebido permite várias críticas. Além do prejuízo às outras modalidades esportivas, a opção pela demolição total da antiga estrutura descaracterizou uma edificação que fazia parte da paisagem da cidade desde 1951, em uma área de alta densidade populacional, com problemas de mobilidade e entorno de patrimônio tombado pelo IPHAN (espelho d'água do Dique do Tororó). Além disso, a capacidade operacional do novo equipamento é inferior à do estádio demolido, representando uma potencial perda de público.

No que tange ao contrato de parceria público-privada, inicialmente pode-se questionar a modalidade de concessão adotada (administrativa), já que haverá desembolso do usuário do serviço, característica da concessão patrocinada. Objeto de questionamento do TCE/BA, a escolha da concessão administrativa conferiu maior vantagem ao concessionário, que será reembolsado pela obra e remunerado mesmo sem a realização de eventos.

Apesar das despesas com a contraprestação pública representar uma pequena parcela da Receita Corrente Líquida projetada do Estado da Bahia, a previsão do reembolso de todo o custo do financiamento pelo ente público eliminou uma das principais vantagens apresentadas pelo governo para essa opção, não ter que desembolsar recursos para obra, que seriam aportados pelo parceiro privado. Posteriormente, o governo estadual tomou os recursos junto ao BNDES para repassá-los à SPE. Além disso, a contraprestação deve também cobrir o valor dos impostos devidos, suprimindo o benefício fiscal estatal pela instalação do equipamento.

A despeito da SPE ter adotado algumas ações sociais, estas são tímidas em relação ao montante envolvido no empreendimento e não necessariamente precisam estar vinculadas a um projeto de PPP. Embora não existam previsões de contratação de mão-de-obra por cidade-sede, expectativa inicial era a geração de 3,63 milhões de empregos-ano entre 2010 e 2014 em decorrência da realização da Copa no Brasil, sendo o montante de 10.000 empregos diretos gerados no pico da obra de construção da arena e 2000 em cada evento bastante reduzido.

Com relação ao contrato de PPP da Arena Fonte Nova, o relatório preliminar do TCE/BA relatou inconsistências que indicam a urgência com a qual foi tratado o processo de contratação, sem considerar preceitos básicos que devem nortear a ação dos entes públicos. Segundo o tribunal, não foram observados os princípios da economicidade e razoabilidade e não foram demonstradas as vantagens socioeconômicas do projeto e respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços, não sendo previsto nenhum mecanismo de democratização do acesso da população ao estádio.

Ao contrário, percebe-se a defesa dos interesses do privado em detrimento do interesse público, pois segundo estudos, tanto o prazo de vigência do contrato quanto o valor da contraprestação pública poderiam ser menores. O prazo, por exemplo, considerado excessivo, foi o maior entre as arenas construídas através da modalidade de PPP.

Cabe ressaltar o desconforto no relacionamento entre o TCE/BA e membros do governo estadual quanto ao contrato analisado, registrado nos documentos oficiais, provavelmente por aquela corte contrariar a expectativa de maior celeridade que se depositava nos contratos de PPP. Embora tenha concordado com o repasse de recursos para continuidade da obra, o tribunal pretende proceder uma auditoria especial de acompanhamento da execução do contrato em seus aspectos econômicos e operacionais que permita uma completa avaliação.

Diante da análise das vantagens e desvantagens do Brasil, e especialmente Salvador, figurar como cidade-sede da Copa de 2014, elenca-se na Tabela 6 os resultados previstos e efetivamente alcançados nas principais áreas impactadas,

sendo possível verificar que no processo de preparação para a realização de jogos da Copa em Salvador não se resguardou o direito ao desenvolvimento da população, no que se refere à mobilidade urbana, acesso à prática de esportes e respeito à cultura. Ademais, não se observou preceitos básicos da lei de parcerias público-privadas, como a demonstração das vantagens socioeconômicas do projeto e respeito dos interesses e direitos dos destinatários dos serviços, a escolha do tipo apropriado de concessão, bem como o atendimento aos princípios administrativos da economicidade e razoabilidade, características que tornariam o instrumento útil ao fomento do desenvolvimento local.

Quadro 1 - Resumo de resultados

| Área | Previsto | Realizado |
|--|--|---|
| Qualidade de vida da população - Mobilidade urbana | Construção de Metrô Salvador – Lauro de Freitas Obras não previstas na matriz de responsabilidades, mas que contribuiriam para a fluidez do trânsito nos dias de jogos (viadutos, construção da Avenida 29 de Março, duplicação e BRT nas avenidas Pinto de Aguiar e Orlando Gomes) | Retirado da Matriz de Responsabilidades para execução posterior através de contrato de parceria público-privada; Nenhuma das obras concluídas e não há previsão de decretação de feriado nos dias de jogos, mas houve alteração do calendário escolar e turno diferenciado nas repartições públicas. |
| Emprego | Criação de 3,63 milhões de empregos-ano em decorrência da realização da Copa no Brasil (2010-2014) | Criação de 10.000 no pico da obra da arena e 2000 a cada evento realizado. |
| Atração de investimentos | Predominância de recursos públicos, R\$ 25.559 milhões previsto no Brasil, R\$ 886 milhões destinados a Salvador, tendo como principal obra a Arena Fonte Nova, que consumiu 78% desse montante. | Poucos investimentos privados, com dúvida sobre o retorno nos empreendimentos localizados no entorno da arena devido às restrições comerciais impostas pela FIFA. Em contrapartida, houve valorização imobiliária de cerca de 20% nas imediações da nova arena. |
| Legislação | Compromisso de respeito às normas legais do país vigentes no país. | Flexibilização de leis para contemplar interesses da FIFA e seus parceiros, com criação de lei estadual que regulamenta venda de bebidas alcóolicas nos estádios, mesmo com parecer contrário do Ministério Público e da Polícia Militar devido à ocorrência de casos de violência entre torcedores. |

| Área | Previsto | Realizado |
|-----------------------|---|--|
| Desporto baiano | Construção de estádio multifuncional, mas que abrigaria apenas o futebol como modalidade esportiva e reconstrução de piscinas e pista de atletismo demolidas do antigo complexo da Fonte Nova em outro local. | Perdas nas demais modalidades esportivas, pois a cidade ainda não dispõe de uma piscina olímpica e pista de atletismo, enfraquecendo o desenvolvimento do desporto baiano às vésperas da realização dos jogos olímpicos no país e tendo impacto social negativo, deixando de oferecer a prática de esportes à população carente. Perda de um ginásio que abrigava treinos e competições de vários esportes e proibição de uso regular do Estádio de Pítuaçu, conforme cláusula prevista no contrato de PPP da nova arena. Perda de público devido à redução da capacidade operacional do novo estádio. |
| Contrato PPP | Proposição de parceria com vantagens para o ente público e para o privado, sem investimento por parte do governo do estado da Bahia. | Oferecimento de vantagens excessivas ao parceiro privado, com endividamento do governo estadual junto ao BNDES, eliminando a vantagem de não onerar financeiramente o ente público. Escolha indevida de concessão do tipo administrativa, pois haverá pagamento pelo usuário do serviço, o que caracteriza a concessão patrocinada. Previsão de reembolso de todo o custo do financiamento e impostos pelo ente público através da contraprestação. Diversas críticas do TCE/BA: inobservância dos princípios da economicidade e razoabilidade, demonstração das vantagens socioeconômicas do projeto e respeito dos interesses e direitos dos destinatários dos serviços, sem previsão de mecanismo de democratização de acesso da população ao estádio, prazo e valor da contraprestação excessivos. |
| Respeito às tradições | Promessas de que as particularidades de cada cidade-sede seriam respeitadas, como sua cultura e culinária. | Resistência à inclusão do principal quitute da culinária local, o acarajé, no cardápio da arena, e liberação para que apenas algumas "bairanas" efetuem a venda nas redondezas do estádio, com a imposição de restrições quanto ao preparo, devido à concorrência de produtos de |

| Área | Previsto | Realizado |
|---|---|---|
| | | fornecedores parceiros da FIFA. Descaracterização de construção histórica encravada em área densamente populosa, com problemas de mobilidade e vizinha a patrimônio tombado pelo IPHAN. |
| Arrecadação de impostos, exceto RECOPA | Arrecadação de R\$ 16 bilhões em impostos | Redução do montante a ser arrecadado para R\$ 10 bilhões |
| Renúncia fiscal (RECOPA, FIFA e parceiros). | Previsão inicial: R\$ 500 milhões | Majoração do valor de renúncia fiscal para R\$ 1 bilhão |

Fonte: Elaboração própria (2013).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado moderno sofreu diversas transformações desde sua formação, restringindo ou dilatando sua intervenção no domínio econômico a depender de aspectos conjunturais. O Estado de maciça intervenção e garantidor de direitos sociais entrou em crise, motivando a busca de novas formas de atuação. Por este motivo, a partir da década de 1970 foram utilizadas as privatizações, terceirizações e as concessões de serviços públicos, reduzindo o papel do Estado na economia e abrindo maior espaço para atuação do setor privado.

Nesse processo cabe destacar a importância da doutrina neoliberal dominante a partir dos anos 1980, quando o Estado passou a ser visto como um obstáculo e acentuou-se a supremacia do mercado, considerado a matriz da riqueza, da eficiência e da justiça. No campo social ocorreram corte dos benefícios sociais, a degradação dos serviços públicos e a desregulamentação do mercado de trabalho.

Assim, várias nações capitalistas iniciaram um processo de reforma econômica caracterizado pela diminuição do intervencionismo estatal na economia. No Brasil, a liberalização da economia intensificou-se durante os anos 1990 e delegou-se ao setor privado algumas atribuições estatais com o intuito de prestar serviços públicos mais eficientes à população e diminuir a máquina estatal. O país começou a despertar interesse sobre outras formas de cooperação entre os setores público e privado, entre as quais estão as parcerias público-privadas (PPP).

A delegação de serviços públicos, contudo, não deveria ser vista como uma desvinculação do Estado de seu papel de promotor de direitos fundamentais, sendo a busca de novos instrumentos de parceria um meio de alcançar os objetivos constitucionais, inclusive o desenvolvimento nacional. Isso porque o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades que ele oferece à população, tendo a política pública importância crucial.

O Estado só atingirá os objetivos constitucionais quando possibilitar não apenas o crescimento econômico, mas um desenvolvimento social, podendo as Parcerias Público-privadas ser instrumentos de grande valia. O moderno instrumento criado

pela Lei 11.079/2004 uniu a atratividade ao capital privado, com a previsão do oferecimento de garantias concretas do cumprimento das obrigações estatais e o cuidado com as questões de interesse público, especialmente a responsabilidade fiscal, a eficiência e transparência nos procedimentos e emprego dos recursos da sociedade.

Apesar deste trabalho descrever sucintamente alguns instrumentos de cooperação entre poder público e a iniciativa privada, o principal conceito apresentado é o de parceria público-privada instituído pela Lei 11.079/2004, inspirada na experiência inglesa, tendo como finalidade precípua viabilizar a execução de obras e serviços de infraestrutura e promover o desenvolvimento através da atração de capitais privados para atividades de interesse público.

É certo que se trata de um instrumento que pode viabilizar obras e serviços essenciais ao desenvolvimento do país, cabendo ao gestor público zelar pela sua correta utilização, não devendo ser acolhidos projetos insustentáveis ou que onerem indevidamente os cofres públicos. A escolha dos projetos deve ser pautada pelo objetivo de concretizar os direitos fundamentais, a garantia de vantagens para o Estado e respeito aos interesses dos cidadãos.

Trata-se, portanto, de um meio legítimo que pode ser utilizado para garantir investimentos em áreas essenciais ao desenvolvimento do país e que, se bem aplicado, permitirá a melhoria da qualidade de vida da população através da prestação de serviços públicos.

Com a escolha do país como sede da Copa do Mundo FIFA de 2014, o instituto legal das PPPs foi utilizado para viabilizar a construção de algumas das arenas esportivas onde se realizarão os jogos. A justificativa do governo federal para sediar o evento foi a criação de emprego e renda, a promoção da imagem do país em escala global e o relevante legado em infraestrutura. Adicionalmente, o governo da Bahia apontou o evento como uma oportunidade para atrair investimentos federais e privados, dar visibilidade turística e melhorar as condições de infraestrutura urbana e de transporte da capital, ou seja, objetivos compatíveis com o interesse público.

Entretanto, como a preparação para realização do evento é complexa e envolve uma infinidade de interesses conflitantes, cabe ao ente público zelar pelos interesses dos cidadãos. Este trabalho procurou avaliar a utilização da parceria público-privada da Arena Fonte Nova como instrumento indutor do desenvolvimento na preparação da Copa 2014 em Salvador.

Analisando aspectos relacionados à preparação do Brasil, e em especial Salvador, para a realização da Copa 2014, percebe-se que houve pequena atração de investimentos, tanto privados quanto do governo federal, pois o repasse de recursos do BNDES oneraram indiretamente o tesouro estadual, já que apesar da SPE ter contraído financiamento junto à DESENBAHIA, aumentou-se a contrapartida estatal no contrato de PPP. Ressalte-se que um dos objetivos do legislador ao propor a lei de parcerias público-privadas foi solucionar o problema da baixa capacidade de investimento do Estado, sendo este o principal motivo apresentado pelo governo da Bahia para a opção por esta modalidade de contratação. Então, o argumento mostrou-se infundado, já que houve comprometimento da capacidade de pagamento do governo da Bahia e os recursos utilizados na obra foram provenientes de bancos públicos.

Além dessa pequena atração de investimentos, principalmente se considerados os montantes previstos para as demais cidades sede, houve poucos benefícios sociais, visto que a maior obra foi o estádio, que apesar de dotar a capital baiana de moderno espaço para a prática de futebol, trouxe prejuízos incalculáveis às demais modalidades esportivas. Saliente-se que um dos preceitos das novas teorias do desenvolvimento é que se deve criar oportunidades sociais para expandir as capacidades humanas e a qualidade de vida, o que não foi observado, ficando claro que a grande preocupação era somente construir uma nova arena que possibilitasse sediar jogos do mundial. Ao contrário, além de alijar a população carente da prática esportiva anteriormente ofertada no antigo complexo da Fonte Nova, foi construído um equipamento inacessível à maioria da população, tendo em vista que os preços dos serviços oferecidos são superiores ao padrão de consumo dos soteropolitanos, face à baixa renda per capita e o nível de pobreza. Esse fato pode ser comprovado pela grande redução de público observada após a inauguração da arena, só amenizada após a oferta de ingressos a preços promocionais.

Cabe ressaltar a criação de empregos nas obras da Copa, especialmente a da arena, que chegou a contar com 10.000 colaboradores, mas ainda em número reduzido considerando-se o montante previsto para o país, além de se tratar de uma oferta temporária de vagas, já que durante a operação da arena, serão criados 2.000 empregos por evento. Ademais, trata-se de mão-de-obra de baixa escolaridade que dificilmente será absorvida em outros setores da economia após o fim da obra.

Com relação ao contrato de PPP, percebe-se a garantia de grandes vantagens ao parceiro privado, sem que se resguardassem os interesses da população, o que pode ser comprovado pelo tipo e excessivo prazo da concessão, o reembolso dos financiamentos tomados, os incentivos fiscais e valor da contrapartida pública. Em desacordo com o que preceitua a lei de parcerias público-privadas, que, dentre outras diretrizes, estabelece que devem ser observados a eficiência no emprego de recursos da sociedade, o respeito aos interesses da população e as vantagens socioeconômicas dos projetos de parcerias.

Quanto aos legados, com exceção da nova arena, as obras que estão sendo executadas no porto e aeroporto de Salvador não terão impacto significativo na vida da maioria da população, como ocorreria com o prometido sistema viário ligando Salvador a Lauro de Freitas, excluído da Matriz de Responsabilidades da Copa. Assim, não se percebe um ganho de qualidade de vida para a população soteropolitana com as obras realizadas para sediar os jogos da Copa, não havendo fomento ao desenvolvimento humano.

Então, com base na teoria estudada e nos fatos apresentados, percebe-se que o impacto das obras de preparação de Salvador para a Copa de 2014, especialmente da nova arena, foi inexpressivo em termos de desenvolvimento local e melhoria da qualidade de vida da população, não se atingindo os objetivos anunciados pelo governo federal e estadual.

Diante da atualidade do tema e das acaloradas discussões suscitadas pela realização da Copa do mundo de futebol no país, percebe-se a importância do presente trabalho, que procurou analisar fatos contemporâneos à luz da teoria sobre

o Estado moderno, o conceito de desenvolvimento e o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a lei que criou o instituto da parceria público-privada.

REFERÊNCIAS

FIFA WORLD CUP SOUTH AFRICA ORGANISING COMMITTEE. **New transport era for Joburg**. 2010. Disponível em: <http://www.southafrica.info/2010/reavaya-250610.htm#.U34_lJdX-t>. Acesso em: 28 jul. 2013.

AGÊNCIA ESTADO. **Ethos 2013**: Brasil é 18º em ranking de progresso social. Disponível em: <<http://www.jornalacidade.com.br/noticias/NOT,0,492,877962,Ethos+2013+Brasil+e+18o+em+ranking+de+progresso+social.aspx>> Acesso em: 4 set. 2013.

AGÊNCIA O GLOBO E REDAÇÃO. Governo federal deixa a Copa R\$ 3 bi 'mais barata'. **A Tarde**, Salvador, 28 dez 2012. Esporte Clube, B8.

ARENA FONTE NOVA. Disponível em: <<http://www.arenafontenova.com.br/>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado Absolutista**. Tradução de João Roberto Martins Filho. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998, 548 p.

ARCHANJO, Paula Fajardo. **A regulamentação das parcerias público-privadas (PPP) no Brasil e a experiência do Reino Unido**. 2006. 165 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - PUC/SP. São Paulo, 2006.

BAHIA. Tribunal de Contas. **Relatório e Parecer Prévio das Contas do Poder Executivo do Estado da Bahia: exercício de 2011/Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. Ridalva Figueiredo – Cons. Relatora, Salvador: TCE/BA, 2012. 374p. Disponível em: <http://www.tce.ba.gov.br/images/controle_externo/contas_de_governo/relatorio-versao-final-2011.pdf_>. Acesso em: 1 dez. 2012.

BAHIA. Tribunal de Contas. **Acórdão 133/2011/Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. França Teixeira – Cons. Relator, Zilton Rocha – Cons. Revisor, Salvador: TCE/BA, 2011. 17p. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/copa2014/documentos?perspectiva=2316725>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

BAHIA. Tribunal de Contas. **Relatório e Resolução PPP – Estádio da Fonte Nova/Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. Pedro Lino – Cons. Relator, Salvador: TCE/BA, 2011. 13p. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/copa2014/documentos?perspectiva=2316725>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

BAHIA. Tribunal de Contas. **Despacho Interlocutório e Resolução PPP – Estádio da Fonte Nova/Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. Pedro Lino – Cons.

Relator, Salvador: TCE/BA, 2011. 8p. Disponível em:
<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/copa2014/documentos?perspectiva=2316725>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

BAHIA. Lei n. 9.290, de 27 de dezembro de 2004. Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia – PPP Bahia e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/lei_9290.htm>. Acesso em: 23 nov. 2012.

BAHIA. Lei n. 11.909, de 04 de maio de 2010. Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito interno, altera as Leis nº 7.599, de 07 de fevereiro de 2000 e nº 11.477 de 01 de julho de 2009, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_fontenova.htm>. Acesso em: 4 dez. 2012.

BAHIA. Mensagem nº 54/2004 de 25 de outubro de 2004. Disponível em:
<http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/lei_mensagem.htm>. Acesso em: 23 nov. 2012.

BAHIA. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte. Portaria nº 214, de 14 de outubro de 2009. Tornar pública a justificativa da conveniência da outorga da concessão do Estádio Octávio Mangabeira - Fonte Nova, localizado no Município de Salvador, consoante o disposto no Anexo I que com esta se publica. Disponível em:

<http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_fontenova.htm>. Acesso em: 1 dez. 2012.

BAHIA. Secretaria Estadual para Assuntos da Copa do Mundo da FIFA 2014. Plano Diretor Copa 2014 na Bahia. Disponível em:

<<http://www.secopa.ba.gov.br/sites/default/files/files/REVISTA%20ELETRONICA%20450x320mm%20PDC%202014.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. BNDES Empréstimo Ponte. Disponível em:

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/Emprestimo_Ponte/index.html. Acesso em: 22 maio 2014.

BEHRING, Elaine Rosseti. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 304 p.

BELLONI, Isaura; DE MAGALHÃES, Heitor; DE SOUSA, Luzia Costa. Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional. São Paulo: Cortez, 2000.

BOAVENTURA, Edivaldo M. Metodologia da pesquisa: monografia, dissertação, tese. São Paulo: Atlas, 2004.

BOETTCHER (RC), Arnulf. **Passada a Copa, falta público para estádios na África do Sul**. 2012. Disponível em <<http://www.dw.de/passada-a-copa-falta-p%C3%BAblico-para-est%C3%A1dios-na-%C3%A1frica-do-sul/a-16447709>>. Acesso em: 1 out. 2013.

BOISIER, Sérgio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Minas Gerais: UFMG Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, n. 2, 1999, p. 39-53.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 9 nov. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 10 nov.2012.

BRASIL. **Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 11 nov. 2012.

BRASIL. **Lei n. 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9074cons.htm#art3>. Acesso em: 11 nov. 2012.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 16 nov. 2012.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 11 nov. 2012.

BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 21 nov. 2012.

BRASIL. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm>. Acesso em: 15 nov. 2012.

BRASIL. Lei n. 12.663, de 5 de junho de 2012. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude – 2013, que serão realizadas no Brasil; altera as Leis nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12663.htm>. Acesso em: 15 nov. 2012.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm#art4§1>. Acesso em: 23 nov. 2012.

BRASIL. Medida Provisória nº 575, de 7 de agosto de 2012. Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/575.htm>. Acesso em: 21 nov. 2012.

BRASIL. Exposição de Motivos EMI nº 00135/2012 MF MP de 7 de agosto de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/575.htm>. Acesso em: 21 nov. 2012.

BRASIL. Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada – CGP e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-006/2005/Decreto/D5385.htm>. Acesso em: 21 nov. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. O TCU e a Copa do Mundo de 2014 : relatório de situação : abril de 2013. Brasília: TCU, 2013. 86 p. : il. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2537743.PDF>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Levantamento TC nº 028.514/2009-0 Fiscalis nº 867/2009. Valmir Campelo - Ministro Relator, Brasília: TCU, 2010. 62 p. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/a_reas_atuacao/esportes/Levantamento_COPA_2014_Relat%C3%B3rio%20FINAL_20-05-2010.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. **Estud. av.**, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 set. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142009000200002>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil** : para uma nova interpretação da América Latina. Tradução de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkauska. São Paulo: 34, 1996. 360 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 50, n. 1, Mar. 2010 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902010000100009&lng=en&nrm=iso>. access on 03 Nov. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902010000100009>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 13. ed São Paulo: Brasiliense, 1983. 239 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. **Inflação e recessão**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: CONGRESS OF THE INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION- IPSA, 1997, Seul. **Paper...** 1997. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/92refadm.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2012.

BUANEWS. **Counting the World Cup benefits**. Disponível em: <<http://www.southafrica.info/2010/benefits-020710.htm#.UfHTWpC5fml>>. Acesso em: 25 jul. 2013.

BUANEWS. **Football for Hope centres on track. 2010**. Disponível em: <<http://www.southafrica.info/2010/footballforhope-290610.htm#.UfWmE5C5fml>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

BUANEWS. **Unpacking the World Cup legacy**. 2010. Disponível em: <<http://www.southafrica.info/2010/worldcupgdp-60710.htm#.UeIDpJC5fml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

BUANEWS. **World Cup 'worth every cent': survey**. 2010. Disponível em: <<http://www.southafrica.info/2010/survey-071210.htm#.UeHEb5C5fml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

CARNEIRO, Raphael. **Nada sincronizado: sem apoio e piscinas, esportes aquáticos baianos agonizam**. Disponível em: <<http://m.globoesporte.globo.com/ba/noticia/2012/11/nada-sincronizado-sem-apoio-e-piscinas-esportes-aquaticos-baianos-agonizam.html>>. Acesso em: 26 jan. 2013.

CHADE, Jamil. Fim da Copa devolve África do Sul à sua realidade de pobreza e violência. **Estadão**. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,fim-da-copa-devolve-africa-do-sul-a-sua-realidade-de-pobreza-e-violencia,582736,0.htm>>. Acesso em: 1 out. 2013.

CLARK, Giovani. Política econômica e Estado. **Estud. av.**, São Paulo, v. 22, n. 62, abr. 2008 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100014&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 set. 2012.

DICIONÁRIO Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. 2.048 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização, parcerias público-privada e outras formas. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 461 p.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. **Trajatórias do desenvolvimento**: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 192 p.

ERNST & YOUNG, FGV PROJETOS. **Brasil Sustentável**: Impactos socioeconômicos da Copa do Mundo 2014. Disponível em: <<http://www.secopa.ba.gov.br/sites/default/files/files/Brasil%20Sustentavel%20-%20Copa%20do%20Mundo%202014.pdf>> Acesso em: 11 jun. 2012.

FELIX, Carla da Silva Bartoli. **Parceria público-privada**: dicotomia entre o interesse público. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) - UNESP. Franca, 2009.

FIFA.COM. **Football For Hope**: 150 mil jovens devem ser beneficiados em 2013.2013. Disponível em: <<http://pt.fifa.com/aboutfifa/socialresponsibility/news/newsid=2017825/index.html>> Acesso em: 15 out. 2013.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 662 p.

FLORENZANO, Modesto. Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no ocidente. **Lua Nova**, São Paulo, n. 71, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 set. 2012.

FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. **Parcerias público-privadas**: repartição objetiva de riscos. 2011. 170 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

GABARA, Nthambeleni. **World Cup surveys highlight success**. 2010. Disponível em: <http://www.southafrica.info/2010/fifa-surveys.htm#.U34__dJdX-t>. Acesso em: 13 jul. 2013.

GABARA, Nthambeleni. **World Cup Legacy Trust unveiled**. 2010. Disponível em: <<http://www.southafrica.info/2010/legacy-trust.htm#.UeHBYJC5fml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. **Políticas regionais na União Europeia e lições para o Brasil**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010. 446 p.

GONÇALVES, Katiana Vectirans. **PPP: um paradigma a ser conquistado**. 2007. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP. Araraquara, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros, 2004. 351 p.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IBAHIA. **Governo libera venda de bebida alcoólica nos estádios da Bahia**. 2014. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/governo-libera-venda-de-bebida-alcoolica-nos-estadios-da-bahia/?cHash=a183617c1e18c7025324b9c4787367da>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro (RJ): Civilização Brasileira, 1971. 316 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010. 991 p.

KURACHI, Nilton Kiyoshi. **A parceria público-privada como instrumento efetivo do desenvolvimento econômico e social**. 2007. 205 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Marília - UNIMAR. Marília, 2007.

LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Estudos de Caso para fins de pesquisa: aplicabilidade e limitações do método. In: FARINA, Elisabeth et al. (coord.) **Estudos de Caso em Agrobusiness**. São Paulo: Pioneira, PENSA, 1997. p. 09-23.

LEPIANI, Giancarlo. **Arena multiuso não é garantia de fartos lucros após Copa**. 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/esporte/arena-multiuso-nao-e-garantia-de-fartos-lucros-apos-copa>>. Acesso em: 30 set. 2013.

LEPIANI, Giancarlo. **Copa dá arenas a quem não precisa e ignora quem as quer**. 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/esporte/copa-da-arenas-a-quem-nao-precisa-e-ignora-quem-as-quer>>. Acesso em: 30 set. 2013.

LEPIANI, Giancarlo. **Elefantes brancos: África do Sul é um alerta para o Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/esporte/elefantes-brancos-africa-do-sul-e-um-alerta-para-o-brasil>>. Acesso em: 30 set. 2013.

LEPIANI, Giancarlo. **Prepare o bolso**: os elefantes brancos estão à solta no país. 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/esporte/prepare-o-bolso-os-elefantes-brancos-estao-a-solta-no-pais>>. Acesso em: 30 set. 2013.

LOPO, Joana. Imóveis na região da Arena Fonte Nova valorizam em média 20%. **A Tarde**, Salvador, 29 dez 2012. Imobiliário.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 265 p. (Coleção estudos brasileiros).

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997. 61 p. (Cadernos ENAP, 8).

MELLO, Pedro Carvalho de. **O B de BRICs**: Potencial de consumo, recursos naturais e economia brasileira. São Paulo: Saint Paul, 2012. 285 p.

MILLES, M. B. ; HUBERMAN, M.A. Estudos de caso: uma busca de novos métodos. In: QUALITATIVE data analysis. Beverly Hills, CA: Sage publications, 1994. p.248-251.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **5º Balanço das Ações do Governo Brasileiro para a Copa 2014**. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/balanco_copa_set2013.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2014.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **5º Balanço de Ações para a Copa (1º Ciclo) Cidade-sede de Salvador – Setembro de 2013**. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/131125_balanco_salvador.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2014.

MONTEIRO, Vera. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. 606 p.

MONTES, Pedro. El desorden neoliberal. Madri: Editorial Trotta, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002a.

MORAES, Alexandre de **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002b.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 900 p.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002 . Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 set. 2012.

MOSQUETTI, Ellen. **Parcerias público- privadas: delegação de serviços públicos e desenvolvimento**. 2010. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2010.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Cadernos de pesquisa em administração**, São Paulo, v.1, n. 3, 2. sem.1996.

NKOSI, Bongani. **World Cup Ambulances redistributed**. 2010. Disponível em <<http://www.southafrica.info/2010/ambulance-010910.htm#.UelQMJC5fml>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 140 p.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino. Parceria Público-Privada e Direito ao Desenvolvimento: uma Abordagem Necessária. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 3, ago-set-out, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 28 de nov. de 2012

OLIVEIRA, Nelson de. **Neocorporativismo e política pública: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado**. São Paulo: Edições Loyola, 2004. 395 p. (Coleção movimentos sociais).

PITTA, Paula. **ACM Neto confirma que não haverá feriado durante a Copa**. 2013. Disponível em <<http://atarde.uol.com.br/materias/1555997-acm-neto-confirma-que-nao-havera-feriado-durante-a-copa>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>>. Acesso em: 16 de maio de 2014

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PROPOSTA de Manifestação de Interesse 01/2008 – Escolha de estudos preliminares e conceituais para o Estádio Octávio Mangabeira/Fonte Nova e seu entorno. Disponível em: <www.copatransparente.gov.br/acoes/arena...da.../arquivo/>. Acesso em: 05 dez. 2012.

PORTAL 2014. **Renúncia fiscal da Copa 2014 chegará a R\$ 1 bilhão**. 2013. Disponível em: <<http://www.portal2014.org.br/noticias/11636/RENUNCIA+FISCAL+DA+COPA+2014+CHEGARA+A+R+1+BILHAO.html>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

PORTAL DA COPA. **Após Copa, África do Sul vive orgulho nacional e problemas econômicos.** 2010. Disponível em: <<http://www.portal2014.org.br/noticias/5980/APOS+COPA+AFRICA+DO+SUL+VIVE+ORGULHO+NACIONAL+E+PROBLEMAS+ECONOMICOS.html>>. Acesso em: 1 out. 2013.

PORTAL DA COPA. **Matriz de Responsabilidades Consolidada** Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/131126_anexo2_resolucao_gecopa.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2014.

PORTAL DA COPA. **Portaria do Ministério do Esporte aprova Arena da Baixada no Recopa** Disponível em: < <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/portaria-do-ministerio-do-esporte-aprova-arena-da-baixada-no-recopa>>. Acesso em: 19 jan. 2013.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL (CGU - Controladoria Geral da União). Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 7 dez. 2012.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL (CGU - Controladoria Geral da União). Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 19 mar. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **O que é o IDH.** Disponível em:<http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH>. Acesso em: 19 maio 2014.

RELATÓRIO da Administração 2011. Fonte Nova Negócios e Participações S.A. Disponível em: < <http://www.arenafontenova.com.br/a-arena/demonstracoes-financeiras/>>. Acesso em: 16 jun. 2012.

RIBEIRO, Janaína Santiago et al. A arena das expectativas dos empresários do setor de comércio do Dique do Tororó. In: PEREIRA, Aliger dos Santos; OLIVEIRA, Fabiano Viana. **Administrando o futuro agora:** coletânea de artigos. Salvador: Faculdade Ibes, 2013. p. 13-33.

RIBEIRO, Renato. **Após um ano, Copa da África dá exemplos bons e ruins para o Brasil.** 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2011/06/apos-um-ano-copa-da-africa-da-exemplos-bons-e-ruins-para-o-brasil.html>>. Acesso em: 1 out. 2013.

ROESCH, Sylvia Maria de A. **Projetos de Estágio e de pesquisa em administração.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência.** Trad. De Joel Pimentel de Ulhôa. Goiânia : Editora da UFG; Brasília : Editora da UnB, 1997.

SAES, Decio. **A formação do estado burguês no Brasil:** 1988-1891. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. 364 p.

SAPA. **Infrastructure drive 'has only just begun'**. 2010. Disponível em <<http://www.southafrica.info/news/business/314850.htm>>. Acesso em: 28 jul. 2013.

SEBRAE. **Programa Sebrae 2014**: mapa de oportunidades para micro e pequenas empresas nas cidades-sede. Caderno de conhecimento: Salvador Disponível em: < http://www.sebrae.com.br/customizado/sebrae2014/sebrae-2014/oportunidades/salvador_final.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2013.

SEFAZ-BA. **Contrato de parceria público-privada na modalidade concessão administrativa para reconstrução e operação do Estádio Octávio Mangabeira (“Estádio da Fonte Nova”)**. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/contrato_fonte_nova.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2012.

SEFAZ-BA. **Edital de licitação concorrência internacional nº 001/2009 para contratação, em regime de parceria público-privada, modalidade concessão administrativa, da reconstrução e gestão da operação e manutenção do Estádio da Fonte Nova**. Disponível em: <<http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/editalconcorrencia012009.pdf>>. Acesso em: 1 dez. 2012.

SEFAZ-BA. **Fonte Nova – Copa 2014 – Salvador/Bahia/Brasil** - Apresentação Governo do Estado da Bahia – BNDES - Abril/2010. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Proposta_BNDES.ppt>. Acesso em: 4 dez. 2012.

SEFAZ-BA. **Relatório resumido de execução orçamentária** – Demonstrativo das Parcerias Público-privadas. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Disponível em: < http://http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/despesas_PPPs_bimestre_nove mbro_dezembro_2013.xls>. Acesso em: 5 fev. 2014.

SEFAZ-BA. **Quadro de indicadores de desempenho**. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Anexo_4_Quadro_de_Indicadores_d e_Desempenho.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2012.

SEFAZ-BA. **Síntese do Projeto**. Apresentação do governo do Estado da Bahia. Disponível em: < http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_fontenova.htm>. Acesso em: 1 dez. 2012.

SEFAZ-BA. Termo Aditivo nº 02-2011 ao Contrato nº 002-2010, de parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa para reconstrução e operação do Estádio Octávio Mangabeira (“Estádio da Fonte Nova”). Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Termo_Aditivo_No02_ao_Contrato_02_2010.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2012.

SEIXAS, Kleyzer; GOMES, Edely. Copas e Olimpíadas abrem oportunidades de empregos e negócios. **A Tarde**, Salvador, 20 jan 2013. Empregos e Negócios, p. 1.

SEN, Amartya; MENDES, Ricardo Doninelli. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p

SHINOHARA, Daniel Yoshio. **Parcerias público-privadas**: um estudo de casos no Brasil. 2006. 142 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de São Paulo. São Paulo.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Editora Método, 2004. 261 p.

SOCIAL PROGRESS IMPERATIVE. **Social Progress Index 2013**. Disponível em: <<http://www.socialprogressimperative.org/publications>> Acesso em: 04 set. 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: _____. **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. 606 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Atuação do TCU economiza R\$ 2,4 mi nas obras da Copa em Salvador (19/10/2012 19:44)**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/copa2014/noticias/detalhes_noticia?noticia=4465304>. Acesso em: 10 jan. 2012.

UZÊDA, André. Estrutura inviabiliza esporte no NE. **A Tarde**, Salvador, 16 dez 2012. Esporte Clube, B12.

UZÊDA, André. Investimento previsto para a Copa das Confederações é de R\$ 128 milhões. **A Tarde**, Salvador, 1 jan 2013. A4.

UZÊDA, André. Entrevista Nilton Vasconcelos, titular da Setre. **A Tarde**, Salvador, 10 abr 2011. Esporte Clube, p.6.

VALOR ECONÔMICO. **Bem-estar de brasileiros avança menos, aponta índice de banco**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3267450/bem-estar-de-brasileiros-avanca-menos-aponta-indice-de-banco>> Acesso em: 12 set. 2013.

VERGARA, Sylvia Constant. Tipos de Pesquisa. **Cadernos EBAP**, n. 52. Rio de Janeiro, junho de 1990. p. 21.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205p.

WEBER, Max. **História geral da economia**. São Paulo: Mestre Jou, 1968. 367p

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva . 3. ed. Brasília: UnB, c1994. 422 p.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? – Índice de Gini. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. 2004. Ano 1. Edição 4. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23> Acesso em: 19 maio 2014.