

EXTERNALIDADES E BENS PÚBLICOS EM GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS: AVALIAÇÕES E PERSPECTIVAS

Marcelo Luiz Mendes da Fonseca



IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DA COPA DO MUNDO 2014

José Carlos Pinto
Liliana Junqueira
Claudia Valenzuela



IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DA COPA DO MUNDO 2014

José Carlos Pinto
Liliana Junqueira
Claudia Valenzuela

RESUMO

O Brasil sediará a próxima Copa do Mundo em 2014, o que requer extensos processos de organização que gerarão impactos diretos na economia. O estudo produzido pela Ernst & Young Terco, lançado em 2010, traz informações sobre os impactos nas economias nas 12 cidades-sede do campeonato, além de ressaltar as necessidades de gestão eficiente para que se concretizem os benefícios esperados. A metodologia utilizada tem por base o desenvolvimento do modelo de Insumo-Produto, analisando a economia brasileira por meio de 55 atividades econômicas, 110 categorias de produtos e 10 perfis de renda/consumo da população, o que permite estimar os impactos das atividades relacionadas à Copa sobre a produção nacional, emprego, renda, consumo e arrecadação tributária. Apresenta-se mapeamento dos desafios e trata-se, ainda, o aumento das receitas geradas pelo maior fluxo de turistas, o incremento da arrecadação tributária e investimentos para garantir a infraestrutura, métricas para a realização de uma Copa Verde e a organização e despesas operacionais do campeonato.



INTRODUÇÃO

Desde a sua seleção como sede da Copa do Mundo Fifa 2014, o Brasil está sob os olhares e atenções internacionais, que vem acompanhando a evolução dos preparativos para o mundial. O setor privado e o setor público devem compartilhar experiências e melhores práticas para alcançar a inovação e promoção do crescimento. É nesta linha de cooperação que a Ernst & Young Terco vem assessorando o governo para a plena execução de ações da COPA.

Com grande ênfase na produção de conhecimento, a Ernst & Young Terco desenvolveu uma série de publicações intitulada “Série Brasil Sustentável”, a qual analisa vários segmentos da economia brasileira. A Série abrangeu, até o momento, os temas setoriais: Consumo (Crescimento Econômico e Potencial de Consumo), Mercado Habitacional (Potencialidades do Mercado Habitacional), Agroindústria (Perspectivas do Brasil na Agroindústria), Competitividade Industrial (Horizontes da Competitividade Industrial), Energia (Desafios do Mercado de Energia) e um específico voltado para as oportunidades da Copa do Mundo 2014 no Brasil.

Assim, este estudo produzido pela Ernst & Young, Terco, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, publicado e divulgado em 2010, o qual será apresentado ao público do CONSAD, traz informações completas sobre os impactos individuais nas economias nas 12 cidades-sede do campeonato mundial. Ressalta-se que os dados aqui apresentados foram analisados e divulgados em 2010 e que algumas possíveis atualizações foram produzidas neste artigo. Esta publicação na íntegra está disponível no site www.ey.com.br.

Para que o megaevento da Copa do Mundo ocorra com sucesso, o Brasil terá que caminhar a passos largos. Cumpridas todas as etapas e exigências impostas pela Fifa, além de selarmos a imagem do Brasil como país capaz de organizar com seriedade uma competição de dimensões internacionais, estaremos alcançando outro patamar socioeconômico e estrutural. Com algumas etapas já vencidas e sólidos fundamentos macroeconômicos, o País segue mais próximo ao almejado *status* de quinta maior economia do planeta em um futuro bem próximo.

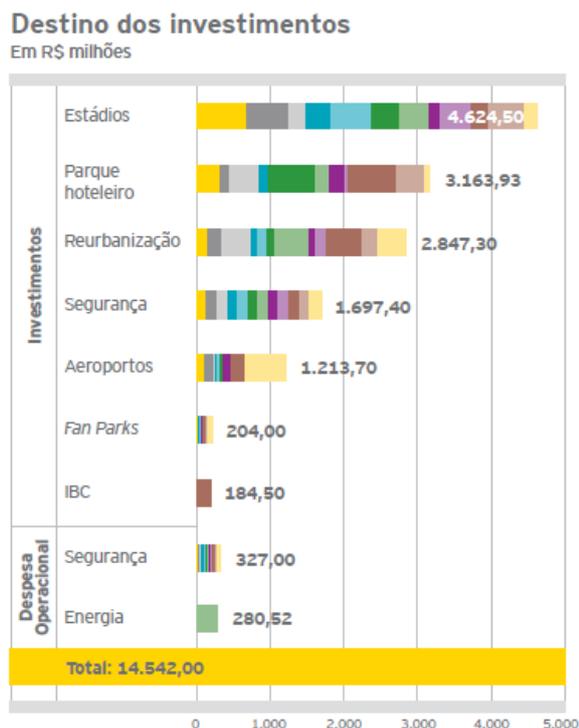


O presente estudo indica que, caso sejam realizadas as ações necessárias para permitir ao País aproveitar as oportunidades geradas pela Copa do Mundo, o evento poderá proporcionar um crescimento de até 79% no fluxo turístico internacional para o Brasil em 2014, com impactos, possivelmente, até superiores nos anos subsequentes. No período 2010-2014, esse número deve chegar a um total de até 2,98 milhões de visitantes adicionais.

O fluxo turístico traz consigo uma entrada significativa de divisas, notoriamente direcionada para os setores de hotelaria, transporte, comunicações, cultura, lazer e comércio varejista. Estima-se que o fluxo turístico induzido direta e indiretamente pela Copa do Mundo seria responsável por receitas adicionais de até R\$ 5,94 bilhões para as empresas brasileiras.

Há muita expectativa em torno da preparação adequada das cidades-sede para o evento. Muito se questiona se estarão totalmente de acordo com as exigências impostas pela Fifa no que tange à infraestrutura de estádios, mobilidade urbana, hotelaria e segurança, principalmente. Delas dependerá o sucesso da Copa do Mundo de 2014 e seu legado não só do ponto de vista do evento em si, mas também das condições turísticas regionais.

Figura 1 – Destino dos Investimentos da Copa 2014



Fonte: Brasil Sustentável – Impactos Socioeconômicos da Copa do Mundo 2014

Quanto ao número de estádios e cidades participantes, a Copa contará com 12 cidades-sede, que, distribuídas entre as cinco macrorregiões do País, diferem significativamente entre si, em termos de condições de infraestrutura, capacidade e adequação de seus estádios e características geográficas. Essas cidades serão alvo de iniciativas de infraestrutura que no total somarão investimentos da ordem de R\$ 14,54 bilhões. Só em reurbanização e embelezamento, com foco nos locais com maior movimento de turistas e no entorno dos estádios, os gastos estão estimados em R\$ 2,84 bilhões.

A estrutura necessária para a realização da Copa e dos eventos associados é extensa, compreendendo não apenas os estádios, que devem se adequar às especificações da Fifa, como também a base de tecnologia de informação em cada cidade-sede, os centros de mídia (IMCs) e de transmissão dos jogos (IBCs), e as instalações dos *Fan Parks* (grandes áreas de lazer para diversão pública e gratuita, que não existiam na década de 50). Mas não é só isso. Há ainda diversos aspectos da infraestrutura local que devem atender a certos padrões para que o evento seja viável, como complexos hoteleiros e acessos aos diversos modais de transporte que comportem o intenso movimento associado à Copa.

METODOLOGIA

O cenário dos impactos provocados pela Copa não resulta de fatores isolados, mas de um conjunto interligado de fatores. O efeito dominó das ações diretas é evidenciado por uma série de desdobramentos econômicos, sociais e culturais – alguns dos quais, se bem aproveitados, poderão ser incorporados de forma duradoura à sociedade. Para se ter uma ideia clara, e para fins do presente estudo, foram analisados três grupos de ações ou atividades relacionados à Copa do Mundo:

- **Investimentos:** atividades de formação de capital visando à Copa do Mundo, incluindo as que seriam realizadas de qualquer forma, porém com aportes financeiros e projetos reduzidos ou em um período de tempo mais extenso. Por exemplo, construção ou reforma de estádios, expansão do parque hoteleiro, etc.;



- **Operação do evento:** preparação e gestão do evento, por parte do Comitê Organizador Local (COL), dos comitês específicos nas cidades-sede (com investimentos ainda em definição) e das equipes de segurança responsáveis; e
- **Consumo dos visitantes:** compra de bens e serviços por parte dos turistas atraídos direta ou indiretamente pela Copa do Mundo. Esses três grupos de ações representam fontes de demanda por bens e serviços e, desta forma, afetam positivamente os setores da economia responsáveis por atender a essa demanda. Por exemplo, a construção de um estádio representa um aumento na produção do setor de construção civil, aumento esse que é refletido na contratação de mão de obra e na subsequente distribuição de renda da produção a funcionários, acionistas e governos.

Entretanto, os impactos das ações associadas à Copa do Mundo vão além. Isso é devido ao caráter interligado da economia: qualquer empresa, para produzir, precisa consumir insumos vindos de outros setores (quer sejam produtos físicos, tais como equipamentos ou materiais de construção, ou serviços como eletricidade, seguros, etc.). Esse é o denominado consumo intermediário. Assim, o aumento na produção dos setores diretamente demandados pela Copa exige que estes consumam uma quantidade maior de insumos (por exemplo, o setor de construção civil demandará mais vigas, oriundas do setor siderúrgico). Os produtores desses insumos, por sua vez, precisam aumentar também seu próprio consumo intermediário (as siderúrgicas precisarão consumir mais eletricidade), e assim sucessivamente.

O Efeito Renda

Existe outro canal análogo de interligações entre setores que gera uma cadeia de impactos similar à primeira e conectada com esta. Trata-se do consumo das famílias: a remuneração dos trabalhadores e acionistas de cada setor é convertida, parcial ou integralmente, na aquisição de bens e serviços, de forma que um acréscimo na produção causa um incremento no consumo desses bens e serviços. Por exemplo, o salário de um operário envolvido na construção de um estádio pode contribuir para a aquisição de um automóvel novo, o que representa um incremento à demanda do setor automotivo, e assim por diante.



O conjunto das consequências causadas por meio do canal de consumo das famílias é chamado de impacto induzido, ou efeito-renda. Para capturar a totalidade desses “efeitos multiplicadores”, este estudo da Ernst & Young Terco em parceria com a FGV desenvolveu um modelo de Insumo-Produto Estendido, baseado na Matriz Insumo-Produto (MIP) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O modelo representa a economia brasileira por meio de 55 atividades econômicas, 110 categorias de produtos e 10 perfis de renda/consumo da população, e permite estimar os impactos totais (diretos, indiretos e induzidos) das atividades relacionadas à Copa sobre a produção nacional, emprego, renda e arrecadação tributária.

A análise de insumo-produto cumpre um papel importante, inserido em um arcabouço mais geral. Ela permite estimar os impactos socioeconômicos sistemáticos de um conjunto bem definido de atividades e ações, valendo a hipótese de que tais atividades serão realizadas dentro dos parâmetros pressupostos.

RESULTADOS E CONCLUSÕES

O período de preparação para a Copa do Mundo envolve, como já mencionado, uma série de investimentos em projetos de infraestrutura, edificações e obras, formação de capital humano, aquisição de bens de capital e em mídia e publicidade. Parte desses investimentos será custeada pelo governo, sendo o restante financiado pelo setor privado e pelas instituições associadas à Copa do Mundo.

Este estudo analisou as seguintes categorias de investimentos:

- **Construção e reforma dos estádios esportivos:** diversas cidades-sedes não dispõem de estádios em condições de sediar partidas de competições internacionais. Mesmo aqueles estádios que estão entre os mais adequados do Brasil não cumprem atualmente todos os requisitos de acessibilidade, segurança, conforto, iluminação, estrutura e serviços exigidos pela Fifa. Em Natal, Recife e Salvador, por exemplo, serão construídos estádios novos. As demais cidades-sede terão seus estádios readequados por meio de reformas. Esta categoria corresponde ao principal componente de custo isolado da Copa do Mundo 2014, alcançando um total de R\$ 5,092 bilhões segundo dados atuais do Governo Federal lançados em abril de 2011.



- **Expansão e adequação do parque hoteleiro:** a Copa do Mundo gerará aumento na demanda dos complexos hoteleiros das cidades-sede, não apenas diretamente devido ao evento, mas também ao incremento de fluxo turístico causado pela maior exposição internacional do País como destino turístico. Entretanto, de todas as cidades-sede, somente Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba estão mais bem preparadas para atender a essa demanda.

Nas demais cidades, o número de turistas esperado supera a capacidade atual para hospedá-los, ocasionando *deficit* total projetado de 62.397 unidades. O desafio de quitar esse *deficit* exigirá uma expansão e adequação da capacidade do setor, necessitando de investimentos significativos. Os investimentos já projetados, da ordem de R\$ 3,16 bilhões, adicionarão 19.493 novas unidades habitacionais ao *pool* hoteleiro das cidades-sede.

Nota-se que essa projeção é insuficiente para atender à demanda por completo, indicando que, provavelmente, será feito uso de alternativas de hospedagem, tais como aluguel de apartamentos por temporada, acomodação em cidades próximas, ou até o recrutamento de navios de cruzeiro ociosos, como ocorreu na Olimpíada de 2004, em Atenas.

- **Investimentos em mídia e publicidade:** a exemplo de edições anteriores, a Copa de 2014 gerará uma grande valorização do espaço de mídia (incluindo televisão, rádio, internet, espaço físico e outros). Por exemplo, a Copa do Mundo da Alemanha impulsionou um crescimento de 5,1% no faturamento do setor de publicidade daquele país em 2006. Similarmente, estima-se que serão realizados investimentos em mídia da ordem de R\$ 6,51 bilhões por conta do evento no Brasil, efetuados principalmente pelo setor privado e concentrados majoritariamente no ano de 2014.
- **Investimentos em tecnologia da informação:** em 32 dias, a Copa do Mundo de 2006 na Alemanha gerou a produção e tráfego de cerca de 15 terabytes de dados, o equivalente a 100 milhões de livros. Esse tráfego exigiu a implantação e operação de uma extensa infraestrutura de TI, com a participação de mais de 1.000 profissionais da área. Para



a Copa de 2014, estima-se que serão necessários investimentos de R\$ 309 milhões para acomodar o grande fluxo de dados e capacidade de processamento associados ao evento.

- **Implantação de centros de mídia e transmissão de dados (IMCs e IBC):** os centros internacionais de transmissão de dados ou *broadcasting* e de mídia são estruturas fundamentais para o funcionamento da Copa do Mundo. Os *International Media Centers* (IMCs) são centros localizados em cada cidade-sede que transmitem informações sobre os eventos ocorridos para o *International Broadcast Center* (IBC). Este funciona como uma central, a partir da qual as informações são enviadas para outros países. A implantação do IBC requererá investimentos de R\$ 184 milhões.
- **Investimentos públicos em infraestrutura de transportes:** a grande distância entre as cidades brasileiras e o esperado aumento no fluxo de visitantes ao País obrigarão o setor público a investir na expansão da capacidade aeroportuária e na manutenção ou recuperação de rodovias. Ao longo de junho e julho de 2014, a Copa gerará um fluxo adicional de 2,25 milhões de passageiros nos aeroportos brasileiros. Esse fluxo corresponde a 11,8% da demanda média mensal do sistema aeroviário em 2009. Para fazer frente a esse aumento de demanda, serão realizados investimentos de R\$ 1,21 bilhão. Além disso, será necessário intervir em 4.334 quilômetros de rodovias, entre obras de reconstrução, manutenção e ampliação. A realização dessas obras requererá aportes de R\$ 1,44 bilhão além dos investimentos já previstos sem a Copa.
- **Reurbanização das cidades:** como em outras edições do evento, a Copa de 2014 representará uma oportunidade para revitalizar as áreas turísticas das cidades-sede (totalizando 379 km²), os entornos de seus aeroportos (132 km²) e de seus estádios (0,6 km²). Esses locais serão alvo de iniciativas tais como: iluminação pública; pavimentação de calçadas e vias; renovação do mobiliário urbano; readequação do espaço urbano para atendimento das necessidades de pessoas portadoras de necessidades especiais; construção de áreas de lazer; e embelezamento em geral. No total, tais iniciativas representarão investimentos estimados em R\$ 2,84 bilhões.



- **Investimentos em segurança pública:** em um evento de grandes proporções e visibilidade como a Copa do Mundo, garantir a segurança é essencial. A experiência recente mostra que dispêndios em treinamento e equipamentos tendem a reduzir o tempo de resposta da ação policial e contribuir para a diminuição da violência, até mesmo após a competição, representando um importante legado da realização do evento. A garantia da realização do campeonato com um nível elevado de segurança vai requerer investimentos de R\$ 1,70 bilhão em infraestrutura de segurança (veículos e aeronaves, sistemas de comunicação e tecnologia), treinamento, armamentos e outros dispêndios essenciais.
- **Instalação de *Fan Parks*, grandes parques ou áreas ao ar livre transformados em espaços de lazer para diversão e integração do público:** esses parques, instalados pela primeira vez na Copa do Mundo da Alemanha, estarão presentes nas 12 cidades-sede e contarão com atividades de entretenimento, venda de alimentos e bebidas, festas, telões para transmissão dos jogos ao vivo e palcos para shows entre as partidas.

Com entrada franca, os *Fan Parks* de 2006 tiveram alta frequência, programação intensa e excelente receptividade por parte dos participantes. Enquanto na Copa da Alemanha o público nos estádios de futebol chegou a 3,4 milhões de pessoas, os *Fan Parks* atraíram 18 milhões de participantes. Os investimentos de instalação dos *Fan Parks* estão estimados em R\$ 204 milhões, incluindo a estrutura física, serviços de limpeza, segurança e outros, além das atividades de entretenimento.

Para que o evento de fato ocorra no padrão exigido pela Fifa, um comitê organizador é constituído e responsabilizado pela fiscalização e cobrança do cumprimento da agenda de conclusão das obras. As ações vitais de operação do evento se distribuem principalmente em três:

- **Operações do Comitê Organizador Local (*Local Organizing Committee*):** o COL é responsável por gerir a organização e cobrir os custos operacionais da competição. Esses gastos incluem custos de viagem das seleções, comitivas e responsáveis, custo de pessoal e



administração do comitê, gastos com propaganda e outros. O recurso necessário para a cobertura de todo esse dispêndio é integralmente de responsabilidade da Fifa e será de R\$ 854 milhões.

- **Operações de segurança:** referem-se aqui ao custeio do efetivo policial necessário para realização das operações de segurança do evento nas cidades-sede, o que requererá um efetivo de até 78 mil policiais. Estima-se que o custeio dessa força de segurança (incluindo salários, custos de deslocamento e outras variáveis) totalizará R\$ 327 milhões.
- **Operação de redundância elétrica:** para garantir a qualidade do evento, a Fifa faz inúmeras exigências em relação à infraestrutura das cidades e instalações selecionadas para sediar os eventos da Copa. No quesito infraestrutura elétrica, o item principal refere-se à necessidade de redundância na transmissão de energia nas cidades. Verifica-se, por exemplo, que a cidade-sede de Manaus não tem linhas de transmissão redundantes. Supõe-se que essa cidade opere as usinas termoelétricas existentes utilizando a nova linha de transmissão como *backup*. O custo de operação dessas termoelétricas em Manaus está estimado em R\$ 280 milhões.

Responsabilidade socioambiental em jogo

A análise de impactos socioeconômicos não pode estar dissociada dos aspectos ambientais em um megaevento como a Copa do Mundo, que costuma servir de espelho para ações futuras. Assegurar o desempenho para o desenvolvimento sustentável nesse tipo de competição global significa contribuir para a redução de custos sociais e ambientais, de ineficiências e desperdícios, além de colaborar para maior integração com a sociedade e com o desenvolvimento contínuo das pessoas, das comunidades e dos relacionamentos entre a sociedade e o meio ambiente.

Segundo os critérios adotados pela *United Nations Environment Programme* (Unep), as dimensões econômicas, sociais e ambientais devem ser integradas para vencer os desafios em seis áreas prioritárias: mudanças climáticas,



desastres e conflitos, manejo de ecossistema, governança do meio ambiente, substâncias perigosas e eficiência do uso de recursos naturais. Um evento como a Copa do Mundo, que tem na prestação de serviços um dos seus pilares centrais, não pode deixar de lado suas responsabilidades em relação a todas essas questões, como exposto a seguir.

A Fifa vem desenvolvendo desde a Copa da Alemanha o programa oficial “*The Green Goal*”, com o objetivo, entre outros, de **reduzir a emissão de CO2**. Seu foco envolve quatro aspectos: água, resíduos, energia e transporte. Estima-se que a pegada de carbono da Copa do Mundo 2010 seja de 896.661 toneladas de carbono, com o adicional de 1.856.589 toneladas como parte da contribuição do transporte aéreo. A pegada de carbono mede quanto dióxido de carbono é produzido em todas as atividades (transporte, eletricidade, etc.) de uma pessoa, uma empresa, um evento – atividades essas que normalmente utilizam combustíveis fósseis, como petróleo, gás e carvão.

A expressão pegada de carbono está relacionada a outra expressão, “pegada ecológica” (do inglês *ecological footprint*), que se refere à quantidade de recursos naturais necessários para sustentar uma determinada população. As viagens internacionais de avião correspondem a 67% da pegada de carbono, uma vez que a maioria dos visitantes utilizaram esse meio de transporte para chegar à África do Sul. Considerando a localização do Brasil e a sua dimensão continental, a emissão de CO2 certamente se comparará a esses resultados na Copa de 2014. A demonstração do desempenho para o desenvolvimento sustentável do País, estado, cidade ou comunidade requer a definição de um sistema de indicadores que deve ser proposto de acordo com critérios de desempenho pré-selecionados e definidos, fundamentados no cumprimento da responsabilidade socioambiental.

A seguir, encontra-se um primeiro ensaio de um conjunto preliminar de indicadores quantitativos identificados de acordo com um padrão preestabelecido de responsabilidade socioambiental dos estados e áreas prioritárias do *Green Goal*, considerando a realidade brasileira. Esse conjunto de indicadores deve ser avaliado e testado de acordo com a dinâmica de cada estado e/ou organização.

- **Responsabilidade ambiental e social** - Atender ao desempenho definido a partir desse conjunto de princípios, critérios e indicadores exige considerar os impactos nos custos de implementação de



programas e políticas públicas e dos processos produtivos e respectivos produtos. Se por um lado há um custo para as organizações que assumem atender a sua responsabilidade ambiental e social, por outro há benefícios para a sociedade e o meio ambiente.

- **Sequestro de carbono** - A aplicação do critério de desenvolvimento de projetos de sequestro de carbono (*carbon offset projects*) deve estar integrada a ações e programas que vão além do plantio de árvores, que atualmente é uma das alternativas para reduzir a emissão de gás carbônico na atmosfera, e talvez a mais divulgada. Mas é preciso uma visão sistêmica, que permita integrar a redução de emissão (que inclui a aplicação de soluções ecoeficientes, o uso racional dos recursos naturais, a avaliação da matriz energética da empresas, entre outros) e a compensação da emissão.

Para uma gestão sustentável dos projetos, devem ser traçados objetivos, metas, indicadores e planos de ação. Um exemplo de ação que pode ser planejada para cada uma dessas etapas é o programa de neutralização de pegadas de carbono envolvendo o incentivo ao uso de transportes movidos a etanol ou biodiesel, a busca pela eficiência energética das empresas, projetos de “construções verdes” e o monitoramento das emissões de carbono antes, durante e depois dos eventos.

- **Reduzir, reutilizar e reciclar** - As medidas sustentáveis envolvem ainda a gestão de resíduos, seguindo a prática dos três Rs (reduzir, reutilizar, reciclar), a gestão de água e esgoto, com prioridade na redução do uso, e também nos critérios de contratações: os contratos a serem fechados devem priorizar aqueles fornecedores que adotam princípios de gestão sustentável em seus serviços e produtos.
- **Certificações** – Para garantir a “construção verde”, há vários critérios de certificação. Projetos e construções dos estádios e alojamentos podem receber algum dos selos reconhecidos internacionalmente (Leed, Acqua, Breeam, etc.). No Brasil, são aplicadas atualmente duas certificações ambientais com foco em construção (projeto e processo construtivo): o Acqua, de origem francesa, já adaptado à realidade



brasileira; e o Leed (*Leadership in Energy and Environmental Design*), que é uma certificação norte-americana. O Breeam (*Building Research Establishment Environmental Assessment Method*), por sua vez, criado na Inglaterra, está sendo introduzido no mercado brasileiro.

Necessidades das Cidades-Sede

As 12 cidades-sede da Copa têm diversas necessidades que precisam ser atendidas para que o evento seja bem-sucedido. Essas necessidades podem ser resumidas nas seguintes categorias:

- Energia
- Transporte arterial (rodovias, aeroportos, etc.)
- Infraestrutura de eventos (estádios, IBC/IMCs, *Fan Parks*)
- Sistema hoteleiro
- Segurança
- Planejamento urbano (serviços de utilidade pública, operações urbanas, qualidade das vias urbanas, transporte público, operações em condições adversas)
- Serviços auxiliares (alimentação, táxi, comunicações, saúde e comércio)

A lista acima mostra a existência de um espectro entre necessidades de “grande porte” e “pequeno porte”. Em termos gerais, o atendimento a essas necessidades pode ser realizado por meio de ações ou políticas públicas “*top-down*” (de cima para baixo) ou “*bottom-up*” (de baixo para cima). Cada uma dessas categorias dá margem a diferentes deficiências e falhas de origem distinta, conforme visto a seguir. Entretanto, os riscos são os mesmos: que tais ações e políticas resultem em intervenções ineficientes, dispendiosas, ou no não atendimento das necessidades em questão.

O Brasil tem longa tradição de planejamento verticalizado, no qual as decisões são tomadas por governos centrais e irradiadas para os pontos locais de organização. Frequentemente existe pouca autonomia local, pouco *feedback* sobre a eficiência das decisões tomadas e pouco controle sobre o alinhamento dos agentes responsáveis pelas políticas estipuladas. Tais características podem ser identificadas não somente na relação entre o governo federal e os demais entes



federativos, como também nas esferas estaduais e municipais. Diante disso, qualquer necessidade de política ou intervenção pública “de cima para baixo” introduz um risco institucional, na medida em que, devido às falhas no processo decisório, tais intervenções podem ser realizadas de forma equivocada, desnecessariamente dispendiosa, ou simplesmente não se concretizar.

Considerando esses fatos, deve-se constatar que as necessidades das cidades-sede classificadas como de “grande porte” são passíveis de planejamento central e de intervenções governamentais diretas e, entretanto, sujeitas ao risco sistêmico de falhas institucionais que venham a comprometer aspectos cruciais do evento. Já as necessidades de “pequeno porte” apresentam dificuldades de planejamento central, mas podem ser sanadas por ações públicas ou privadas de cada cidade-sede, contanto que haja autonomia, iniciativa e os recursos necessários. Em termos gerais, o não atendimento, ou atendimento deficiente, das necessidades das cidades-sede pode ter como conseqüências:

- Deterioração na qualidade do atendimento aos visitantes e à população;
- Efeito gargalo (restrição no fluxo de visitantes, devido a escaladas de preço ou esgotamento da capacidade);
- Perdas econômicas e humanas (causadas por acidentes, desordem, ou outros efeitos negativos do fluxo de visitantes);
- Apresentação de uma imagem negativa do Brasil na cobertura internacional.

Cada uma das necessidades elencadas acima é discutida a seguir:

- **Energia:** a segurança energética das cidades-sede é uma questão que, embora fundamental, não é em absoluto garantida. À luz de eventos recentes como o apagão nacional ocorrido em novembro de 2009, fica evidente que, no estado atual do desenvolvimento do sistema elétrico, as cidades-sede também não estão a salvo de ameaças ao seu fornecimento de energia.
- **Transporte arterial:** em muitos casos as distâncias entre as cidades-sede são transcontinentais e cobertas apenas por rodovias em péssimo estado de tráfego. Já a situação nos principais aeroportos do Brasil – particularmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo – é de capacidade saturada e infraestrutura deficiente.



- **Estádios:** dada a complexidade das obras envolvidas, há um grande desafio para que todos os estádios possam ser entregues a tempo da Copa das Confederações, em junho de 2013, quanto menos um ano antes, conforme compromisso firmado pelo Brasil. Além disso, uma vez que a responsabilidade pela construção e reforma dos estádios está distribuída entre diversos clubes e/ou entidades públicas, pode não haver padronização ou análise de conformidade dos projetos às exigências da Fifa (riscos de coordenação). Segundo dados do Governo Federal (2011), dos doze estádios da Copa, 10 têm suas obras iniciadas e destes apenas 7 apresentam cronograma de execução adequado.

Figura 2 – Situação das Obras dos Estádios

	Situação dos projetos	Data prevista para conclusão
Belo Horizonte	Obras iniciadas	Dez/12 (Adequado)
Brasília	Obras iniciadas	Jul/13 (Reprogramado)
Cuiabá	Obras iniciadas	Dez/12 (Adequado)
Curitiba	Obras iniciadas	Dez/12 (Adequado)
Fortaleza	Obras iniciadas	Dez/12 (Adequado)
Manaus	Obras iniciadas	Jun/13 (Reprogramado)
Natal	Em licitação	Out/13 (Reprogramado)
Porto Alegre	Obras iniciadas	Dez/12 (Reprogramado)
Recife	Obras iniciadas	Dez/12 (Adequado)
Rio de Janeiro	Obras iniciadas	Dez/12 (Adequado)
Salvador	Obras iniciadas	Dez/12 (Adequado)
São Paulo	Em definição	Em definição

Fonte: Balanço da COPA 2014, Governo Federal, 2011.

O critério utilizado para a definição do cumprimento de prazos considera os prazos de conclusão das obras acordados na Matriz de Responsabilidades.

- **Sistema hoteleiro:** este componente é fundamentalmente da alçada privada. A previsão é de expansão de 19,5 mil unidades habitacionais na oferta hoteleira das cidades-sede até 2014. Entretanto, com



exceção das cidades de Curitiba, Rio de Janeiro e São Paulo, que possuem melhor estrutura hoteleira, ainda não há unidades suficientes para alcançar a capacidade recomendada pela Fifa.

- **Segurança pública:** este é um quesito em relação ao qual o Brasil tem grande dificuldade em evoluir, não somente no que se refere à segurança da população em geral, como também à violência dentro dos estádios. A questão da segurança pública é de difícil solução, não somente por ser particularmente sujeita a problemas de coordenação, como também por requerer, mais do que investimentos em capital físico, políticas públicas consistentes, inteligentes, de longo prazo e coordenadas com outras áreas do poder público.
- **Planejamento urbano:** este item inclui serviços de utilidade pública como luz, água, telefonia e limpeza urbana, bem como a qualidade das vias urbanas, esquemas adequados de engenharia de tráfego, sistemas de transporte público adequadamente dimensionados e organizados. Estes são aspectos com os quais boa parte, senão a maioria, das cidades-sede tem dificuldades renitentes.
- **Serviços auxiliares:** há inúmeros serviços privados fundamentais para o atendimento apropriado aos visitantes durante a Copa, tais como alimentação, táxi, comunicações, saúde e comércio em geral. Como a oferta desses serviços independe em larga medida de políticas públicas, se ajustando a expectativas de demanda e preços de acordo com as pressões de mercado, é difícil saber se ocorrerá o redimensionamento necessário, especialmente em cidades-sede menores e/ou com pouca tradição turística.

A preocupação com o legado

Os investimentos e ações realizados em função da Copa do Mundo gerarão legados em diversas formas de capital fixo: Capital físico (estádios e outras instalações esportivas e de lazer); Capital humano (profissionais capacitados em áreas relacionadas à realização e gestão de grandes eventos); Capital tecnológico (equipamentos de segurança e telecomunicações); e Capital de marca (exposição internacional do Brasil como destino turístico).



Todos esses legados podem continuar gerando bem-estar para a população das cidades-sede, e do Brasil como um todo, em um horizonte de tempo que vai muito além da Copa do Mundo. Porém, dependem de uma série de condicionantes. Talvez o primordial seja, evidentemente, a realização bem-sucedida do evento. Entretanto, somente um evento bem-sucedido não é suficiente para garantir os legados da Copa: é necessário também que o capital formado seja bem conservado, reutilizado e atualizado ao longo do tempo. Caso contrário, ocorrerá a depreciação: instalações desportivas se deterioram, profissionais mudam de ramo e equipamentos são desviados para outros fins ou se tornam obsoletos.

Quanto à expansão do fluxo turístico ocasionada pela exposição internacional das cidades-sede, sua concretização depende de uma série de condicionantes, em especial os seguintes:

- Avanços nas questões de acessibilidade, logística e regulamentação do setor aéreo;
- Melhorias na infraestrutura de transportes (especialmente aeroportuária e rodoviária);
- Consolidação das ações de promoção comercial da marca e do produto Brasil no exterior;
- Ampliação e manutenção das políticas de capacitação para profissionais do setor de turismo; e
- Expansão e facilitação dos investimentos privados em turismo e hotelaria.

O risco da ineficiência econômica

A opção do Brasil por sediar a Copa do Mundo representa uma decisão de arcar com investimentos significativos, fazendo uso de recursos públicos e privados que poderiam ser destinados a outros fins – escolas, hospitais, distribuição de renda, quitação de *deficit*, etc. Esse *trade-off* carrega consigo um custo implícito, o custo de oportunidade.

Estudos internacionais apontam que o custo de oportunidade implícito em sediar um megaevento esportivo pode ser significativo. De fato, uma vez que os impactos do evento em si são transitórios, o retorno sobre os investimentos realizados depende criticamente do grau de aproveitamento dos legados pelo país-sede. A



questão do retorno é ainda exacerbada pelo fato de que, frequentemente, boa parte dos investimentos públicos em questão é financiada por meio da expansão da dívida pública, que tem seus próprios custos e impactos macroeconômicos negativos.

Para que o Brasil alcance o maior retorno social sobre os investimentos e ações da Copa do Mundo, estes devem ser realizados de forma eficiente, vale dizer, ao menor custo possível (em termos de recursos e tempo) para obter os resultados desejados. Em termos concretos, isso significa realizar obras e ações dentro dos orçamentos e prazos estritamente necessários para garantir produtos de qualidade. Revendo o histórico do investimento público no Brasil, podemos identificar diversas causas frequentes de ineficiências:

- Realização de orçamentos deficientes ou equivocados;
- Readequações devidas a erros ou omissões nos projetos iniciais;
- Readequações devidas a obras mal executadas;
- Custos devidos a atrasos e interrupções nas obras (horas extras, licitações emergenciais, obras refeitas devido a deteriorações);
- Custos devidos a distorções no ambiente macroeconômico, cambial ou financeiro.

Por sorte, com exceção do último, todas essas modalidades de ineficiência podem ser prevenidas por meio da aplicação judiciosa dos princípios da gestão pública – licitações bem planejadas e realizadas, utilização de *expertise* técnica e, principalmente, ações abrangentes e ininterruptas de acompanhamento e controle. Mas nem só os riscos de gestão estão em pauta. Há também aqueles inerentes ao cenário internacional, fora da esfera de influência dos atores envolvidos, que afetam o Brasil como um todo. Podemos destacar, entre outras, as seguintes fontes de risco:

- Cenário macroeconômico internacional, afetando o fluxo de visitantes estrangeiros e a disponibilidade de capital estrangeiro para investimentos;
- Cenário macroeconômico e fiscal nacional, afetando o fluxo de torcedores brasileiros e os orçamentos de obras e ações públicas e privadas;
- Cenário político nacional, afetando a coordenação de ações e investimentos entre esferas de governo.



Como potencializar os efeitos positivos da Copa?

Um evento do porte da Copa do Mundo está relacionado a impactos socioeconômicos diretos e indiretos, sendo possível determinar os efeitos sobre o País e as cidades-sede e dimensionar e avaliar os riscos e gargalos que podem comprometer seu sucesso. Paralelamente, a Copa traz, com os investimentos em infraestrutura, a atenção da mídia, a movimentação da economia, a mobilização social e os debates sobre as intervenções urbanas, inúmeras oportunidades para, o governo, a iniciativa privada e a sociedade em geral.

A necessidade de realização de obras de infraestrutura é particularmente interessante para o País, que poderia ter seu ritmo de crescimento dos próximos anos prejudicado sem a realização dos significativos investimentos previstos na ampliação e melhoria de aeroportos e portos, na mobilidade urbana, nos serviços de energia, telecomunicações e em outras medidas que serão tomadas em tempo recorde para Copa. Os ganhos para o turismo são outro benefício de longo prazo evidente.

No Brasil, o setor encontra uma grande margem para crescimento, já que há cinco anos o número de turistas estrangeiros que recebe se mantém praticamente estável, em torno de 5 milhões. Na América Latina, o recordista é o México, que recebeu 21,5 milhões de turistas em 2009 – segundo dados oficiais do Ministério de Turismo mexicano –, ou quatro vezes mais.

A gestão eficiente inclui monitoramento, controle e transparência. Essas etapas e funções abrangem um conjunto de planos, ferramentas de coordenação e monitoramento, ferramentas de diagnósticos, avaliação de riscos e instrumentos de acompanhamento físico-financeiro. Para um acompanhamento ainda mais eficaz, a sugestão é criar uma robusta camada de gestão e integração de projetos, com foco em avaliação e priorização de riscos potenciais, visando a possibilitar maior previsibilidade sobre os fatores de riscos, assegurando, desta forma, tomadas de decisão adequadas e tempestivas.



Normalmente, o sucesso de um projeto pode ser resumido em três objetivos principais: cumprimento do **prazo, ao custo previsto e na qualidade** exigida. Monitoramento e controle perseguem esses três objetivos. No caso da Copa, o prazo ganha uma dimensão importantíssima: não há como atrasar um único dia.

Para monitorar a eficiência, o cumprimento do cronograma e a transparência na execução das obras, o governo federal criou o CGPEAC. O Comitê Gestor é o responsável pelo Sistema de Apoio ao Gerenciamento e Monitoramento da Copa 2014 (SGMC), uma ferramenta que fará o acompanhamento *on-line* das ações nas cidades-sede, por meio do Portal da Transparência. Cidades e estados se comprometeram a alimentar o portal com dados dos projetos, licitações, assinatura de contratos, incentivos fiscais, subsídios, patrocínios, contratação de financiamentos, andamento das obras.

Investimentos relacionados à Copa

A Copa do Mundo demandará investimentos significativos, tanto dos governos como da iniciativa privada. O desafio de obter financiamentos para os investimentos em infraestrutura e serviços (estádios, hotéis, rodovias, aeroportos, reurbanização, segurança e energia), além dos gastos operacionais e em estruturas específicas, está longe de ser pequeno – o valor deve ultrapassar os R\$ 22 bilhões, como já visto neste estudo. Dados recentes do governo federal apontam para um investimento aproximado de R\$ 24,5 bilhões, considerando recursos locais e federais, conforme pode ser observado no quadro abaixo (R\$ 23,8 bilhões em infraestrutura somados à R\$ 0,7 bilhões em hotelaria):



Figura 3 - Investimentos programados por cidade-sede

	Mobilidade urbana	Estádios e entornos	Aeroportos	Portos	Total
Belo Horizonte	1.466	684	409	–	2.559
Brasília	380	702	748	–	1.830
Cuiabá	489	597	88	–	1.174
Curitiba	464	185	73	–	722
Fortaleza	562	452	280	106	1.400
Manaus	1.689	533	327	89	2.638
Natal	441	413	577	54	1.485
Porto Alegre	480	154	346	–	980
Recife	885	491	20	22	1.418
Rio de Janeiro	1.610	828	687	314	3.439
Salvador	570	592	45	36	1.243
São Paulo	2.860	Em definição	1.961	120	4.941
Total	11.896	5.631	5.561	741	23.829

Fonte: Balanço da Copa 2014, Governo Federal, 2011.

Até meados de 2009, uma das apostas de modelo de financiamento era a realização de Parcerias Público-Privadas (PPPs), principalmente para reforma e construção de estádios e investimentos em mobilidade urbana. Esse modelo, no entanto, não se firmou como modalidade de financiamento predominante para os preparativos da Copa.

No segundo semestre de 2009, foi anunciado que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) disponibilizaria recursos para obras e edificações relacionadas à Copa 2014, por meio de linhas de crédito, via o Programa BNDES de Arenas para a Copa do Mundo de 2014 - BNDES ProCopa Arenas . A primeira linha anunciada foi de R\$ 4,8 bilhões, com o limite de R\$ 400 milhões para cada estádio que sediará jogos da Copa, desde que o valor não ultrapasse 75% do total do projeto. O BNDES condicionou o empréstimo à obtenção das garantias ambientais, certificação e construção sustentável.



Em fevereiro de 2010, o BNDES anunciou outra linha de financiamento, no valor de R\$ 1 bilhão, para reforma, ampliação e construção de hotéis, financiando a modernização da rede hoteleira e fomentando a melhoria de qualidade da hospedagem. Segundo dados do BNDES, a procura por esta linha de financiamento tem sido bastante aquecida e demonstrou grande interesse da iniciativa privada nos investimentos para a Copa do Mundo 2014.

Na questão dos grandes projetos de mobilidade urbana, os projetos foram priorizados para receber financiamento federal, por meio do Programa Pró-Transporte com recursos do FGTS e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. O Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana – Pró-Transporte (Instrução Normativa nº 22, de 10 de maio de 2010) atua no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e da Política Setorial de Transporte e Mobilidade Urbana, e tem por finalidade propiciar o aumento da mobilidade urbana, da acessibilidade, dos transportes coletivos urbanos e da eficiência dos prestadores de serviços, de maneira a garantir o retorno dos financiamentos concedidos ao setor público e privado e conferir maior alcance social às aplicações do FGTS.

O desafio que se impõe na área financeira é a obtenção de recursos para as obras menores ou complementares nas cidades-sede, voltadas, por exemplo, à reurbanização, sinalização, modernização dos ônibus e táxis, além das outras atividades relacionadas ao evento e que também demandam custos, como gestão, projetos, programas de capacitação, comunicação. Governos estaduais e municipais podem ter restrições orçamentárias para esses investimentos e gastos, sobretudo quando considerada a Lei de Responsabilidade Fiscal, o que exige a busca de alternativas para esses investimentos. Entre essas alternativas, estão o uso de contrapartidas e de ativos não financeiros.

Isso pode significar a utilização de mecanismos de isenção fiscal, a ampliação de prazos de concessão de serviços públicos, o uso de terrenos e espaços públicos para publicidade, dentre outros. Nem sempre é necessário dar incentivos, às vezes apenas a garantia do acordo comercial é suficiente. Mas é preciso que os governos locais façam um mapeamento muito claro de todas essas possibilidades.



Como medida facilitadora das questões de investimentos nos grandes eventos esportivos, a Presidência da República sancionou a Lei 12.348, que excepcionaliza o limite de endividamento de municípios em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

A Medida Provisória 497/2010, que resultou na Lei 12.350, sancionada pelo Presidente da República em 20 de dezembro de 2010, criou o Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (Recopa) que serão utilizados nas partidas oficiais da Copa, localizados em cidades-sede ou entorno e já contemplados com a mesma desoneração pelos municípios. Ficam ainda concedidas, nos termos da lei, limites e condições estabelecidos em ato do Poder Executivo, isenção de tributos federais incidentes nas importações de bens ou mercadorias para uso ou consumo exclusivo na organização e realização da Copa, bem como fica concedida à FIFA isenção, em relação aos fatos geradores decorrentes das atividades próprias e diretamente vinculadas à organização ou realização da Copa, de determinados tributos federais (IRRF, IOF, Contribuições Sociais, PIS/PASEP Importação, COFINS Importação, dentre outros).

Políticas de isenções fiscais e tributárias farão parte de um conjunto de mudanças que vão compor um novo ambiente regulatório no país. A redução do volume de impostos, alega o governo, será pequena diante do aquecimento previsto na economia (o que, por sua vez, causará aumento da arrecadação). A futura Lei Geral da Copa será criada para viabilizar a realização do mundial e deverá incluir outras alterações de caráter temporário, como, por exemplo, nas regras de imigração, aduana, importação temporária, remessa de divisas e distribuição de imagens para emissoras de televisão. Boa parte das novidades estará reunida nessa Lei, a ser analisada pelo Congresso até o final de 2011. O governo federal deve enviar a Lei Geral da Copa para avaliação do Congresso Nacional na primeira quinzena de maio de 2011.



CONCLUSÕES

Para sediar os jogos da Copa, o Brasil precisa de investimentos nos estádios, que devem cumprir uma série de requisitos exigidos pela Fifa, e também em infraestrutura e serviços. Infraestrutura significa aeroportos e portos com capacidade para um fluxo de até 600 mil turistas do exterior e mais de 3 milhões de dentro do País no período dos jogos, rodovias em bom estado, mobilidade urbana (que inclui ônibus, táxis, veículos leves sobre trilhos – os VLTs, trens, metrô), telecomunicações, energia e saneamento básico. Estima-se, segundo dados do governo federal, que os investimentos em mobilidade urbana atinjam o montante de R\$ 11,89 bilhões de reais.

Na área de serviços estão hotéis, bares, restaurantes, turismo em geral e serviços públicos como saúde, segurança, informações aos turistas, imigração e aduana. Estudos mostraram que o País tem condições de se preparar a tempo para a Copa, porém, é consenso que há muito trabalho pela frente a ser feito, e que os cronogramas já estão apertados.

Um dos maiores desafios – senão o maior – são os aeroportos. A demanda de voos será muito grande em um país continental, com milhares de quilômetros separando algumas das cidades-sede da Copa. As obras de ampliação dos pátios e terminais de passageiros ainda não começaram, sendo que a maior parte está prevista apenas para 2012 e 2013, o que aumenta o risco de atraso.

Hoje, os principais aeroportos já estão saturados, e os mais críticos são os de Brasília e de São Paulo (Congonhas e Guarulhos), segundo estudo feito pelo Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias (Snea) e o Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). As duas cidades são os principais pontos de conexão para outras regiões do País.

Cumbica, de acordo com o estudo, recebeu 21,6 milhões de passageiros em 2009, embora tenha sido projetado para operar com até 20,5 milhões. Após as obras previstas de ampliação e construção do terceiro terminal, o trânsito de passageiros deverá ficar em torno de 29,5 milhões, o que se aproxima dos 30,5 milhões esperados para 2014. Já em Congonhas, o fluxo de passageiros chegou a 13,7 milhões em 2009, quando a capacidade é de 12 milhões – com o agravante de



que praticamente não há espaço para crescer. O aeroporto Juscelino Kubitschek, em Brasília, é o que se encontrava em pior situação, segundo o estudo: em 2009 o número de passageiros chegou a 12,2 milhões, enquanto o limite do aeroporto é de 10 milhões. Com as obras de ampliação que deverão ser feitas, a capacidade será de 18 milhões de pessoas, mas a demanda já estará em 19,9 milhões.

Entretanto, segundo o Balanço da Copa publicado pelo Governo Federal (2011), os projetos dos aeroportos vêm sendo considerados pela Infraero como projetos prioritários na instituição. Assim, estima-se um investimento imediato de R\$ 5,6 bilhões de reais com a finalidade de preparar os aeroportos para atender à demanda crescente de passageiros até 2014 e, conseqüentemente, estar preparados para a Copa. Segundo este mesmo relatório, considerando as obras dos doze aeroportos das cidades-sede, pode-se verificar que o prazo de encerramento dos investimentos varia entre fevereiro de 2013 a abril de 2014, o que pode comprometer o fluxo aéreo para a Copa das Confederações em 2013.

Contrastante com a informação do Balanço da Copa, recentemente, em abril de 2011, um estudo divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) indicou que oito dos aeroportos dos 13 aeroportos das cidades-sede que precisam de obras não ficarão prontos a tempo da Copa de 2014. Segundo o Ipea, as obras nos aeroportos de Manaus (AM), Fortaleza (CE), Brasília (DF), Guarulhos e Campinas (SP), Salvador (BA) e Cuiabá (MT) ainda estão na fase de elaboração dos projetos e, por isso, só devem ficar prontos após 2014. Os terminais que cumpririam o prazo, segundo o Ipea, seriam os do Galeão, no Rio de Janeiro, e os do Recife.

Banda larga

No caso de telecomunicações, foi anunciado o Plano Nacional de Banda Larga, no qual deverão ser investidos R\$ 13 bilhões de recursos públicos, incluindo R\$ 3,22 bilhões na Telebrás, escolhida para ser gestora do programa. A proposta do plano é elevar até 2014 o número de domicílios com acesso à banda larga de 12 para 40 milhões e com preços subsidiados.

Um bom serviço de acesso à banda larga é importante para o atendimento ao turista que será atraído ao Brasil pela Copa. E, no caso da banda larga móvel (tecnologia 3G), fundamental para evitar panes na transmissão de dados em situações em que um grande grupo de pessoas reunidas, como nos estádios, envia ao mesmo tempo mensagens, fotos e vídeos.



Melhoria dos serviços

Pouco adianta dotar o País de infraestrutura sem a preocupação em melhorar os serviços que a farão funcionar. Um evento como a Copa do Mundo demanda milhares de novos leitos de hotéis (um investimento da iniciativa privada, em muitos casos com estímulo governamental), mas também operações especiais relacionadas à segurança, saúde (incluindo serviços de informações e prontidão da Vigilância Sanitária), trânsito urbano e aos terminais aeroportuários, com a capacitação e ampliação dos quadros de imigração, aduana e controladoria de voo.

Os investimentos em segurança, com o reaparelhamento das polícias e liberação de recursos para ações como o Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), podem ser particularmente interessantes para as populações locais, pois ficarão como legado depois que terminar o Mundial. O governo federal anunciou que o Pronasci receberá, dentro do contexto do PAC 2, R\$ 3,2 bilhões.

Estádios

As 12 cidades-sede precisam reformar, fazer mudanças estruturais e em alguns casos construir do zero seus estádios. Em todas as capitais, as arenas passarão por reformas para atender às exigências da Fifa e poder sediar de três a cinco partidas do Mundial. Entre essas exigências estão, por exemplo, cobertura para as arquibancadas, estacionamento para mais de 10 mil veículos e ônibus, heliporto próximo, centro de mídia, sala de imprensa e estúdios de TV em tamanhos determinados, espaço para convidados VIP e várias e detalhadas especificações de conformidade e segurança.

Ganho em Imagem

Quanto à capacidade, deverão ser no mínimo 40 mil assentos para jogos internacionais e para o jogo final da Copa das Confederações, e 60 mil para a final da Copa do Mundo. Os assentos devem ser individuais, com largura e altura mínimas e outras especificações estabelecidas pela Fifa. A visibilidade do campo para todos os torcedores deve ser perfeita, daí a exigência, por exemplo, de cálculos precisos de inclinação das arquibancadas. Pode-se dizer que os ganhos em imagem podem ser muito mais consideráveis até mesmo que os ganhos financeiros.



Para o Brasil, a oportunidade de sediar a Copa de 2014 pode contribuir muito para melhorar a imagem internacional do País, que se credencia para ingressar, nos próximos anos, no rol das nações mais desenvolvidas. Dependendo do sucesso dos jogos e de como conseguir capitalizar essa imagem positiva, o País terá benefícios por muitos anos. A boa imagem lhe renderá, por exemplo, um incremento na atividade turística, a atração de investimentos estrangeiros, mais visibilidade e credibilidade.

O ganho em imagem está vinculado à gestão da imagem e da comunicação do evento Copa, o que envolve planejamento e detalhamento de ações de promoção cultural e esportiva, de eventos paralelos ou complementares, de atividades que estimulem a mobilização e o engajamento da sociedade e de atividades que contribuam para criar a “atmosfera da Copa”. Prevê ainda a criação de uma linguagem de comunicação visual para as cidades, o uso de elementos urbanísticos associados ao Mundial e de uma estratégia de comunicação mais global.

Festas típicas, manifestações culturais e artísticas – que conferem identidade ao País – poderão ter maior visibilidade nacional e internacional não só durante os jogos, mas pelos quatro anos que os antecedem, desde que previamente aprovadas pela Fifa. Com isso, tudo aquilo que caracteriza o Brasil ganha projeção junto com o Mundial.

Conseguir mobilizar e engajar a sociedade em tudo o que diz respeito à Copa, com estímulos criativos e que aproveitem a espontaneidade da população, pode ajudar a mostrar todo o capital social existente no Brasil. Criar a “atmosfera da Copa” é outro exemplo de boa gestão da imagem, e não necessariamente a “atmosfera da Copa” precisa acontecer somente durante os jogos. A gestão da imagem também está relacionada ao legado da Copa. A imagem será positiva se houver a percepção por parte da população de que o evento deixou um legado importante para toda a sociedade, e não uma imensa dívida para o Tesouro pagar ou construções inúteis e dispendiosas. Pode-se dizer que há três tipos de legado: o físico, o social e o institucional.

O legado físico, como o nome diz, são os estádios, as edificações, a infraestrutura de mobilidade urbana, as telecomunicações, portos, aeroportos, dentre outros. O legado social tem várias formas: a melhoria da autoestima do povo que sedia a Copa, os ganhos com educação e capacitação que a experiência do Mundial



e de empregos temporários proporciona, e as melhorias obtidas com os investimentos em segurança e saúde e a geração de renda causada pelo aumento da atividade econômica, entre outros.

E o legado institucional é aquele proporcionado pela experiência de gestão de um megaevento, com prazos rigorosos, e envolvendo vários entes públicos e instâncias de poder em uma articulação sem precedentes. É o ganho em coordenação, em organização e também em experiência de alianças e parcerias entre “atores” muito diferentes entre si, em prol de um objetivo comum.

Para a sociedade, uma Copa do Mundo bem-sucedida é aquela organizada sem desperdício de recursos públicos, com gestão transparente e capaz de deixar um legado que justifique o alto investimento, como a infraestrutura que permita a realização de outros megaeventos e a renovação dos aparelhos urbanos. Finalmente, para os organizadores, o sucesso da Copa será resultado do êxito em alcançar os objetivos de todos os interessados (torcedores, sociedade, governos), assegurando o pleno atendimento às obrigações assumidas e contribuindo para fortalecer a Copa como um dos maiores eventos do mundo.

A longevidade dos efeitos positivos da Copa vai depender de quão satisfeitos ficarão cada um desses *stakeholders* e todos eles juntos. Os legados da Copa, enfim, vão dar a medida precisa do sucesso do evento e podem representar oportunidades únicas para o País, as cidades-sedes e sua população.



REFERÊNCIAS

ERNST & YOUNG BRASIL. *Impactos Sócio-Econômicos da Copa do Mundo 2014*. São Paulo, 2010. 50 p.

BRASIL, Ministério do Esporte. *Balanço da Copa*. Brasília, 2011. 163p.



AUTORIA

José Carlos Pinto – Sócio de Assessoria da Ernst & Young Terco

Endereço eletrônico: jose.c.pinto@br.ey.com

Liliana Junqueira – Sócia de Governo e Setor Público da Ernst & Young Terco

Endereço eletrônico: liliana.junqueira@br.ey.com

Claudia Valenzuela – Governo e Setor Público da Ernst & Young Terco em Brasília

Endereço eletrônico: claudia.valenzuela@br.ey.com



O PAPEL DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO ELEMENTO DE MUDANÇA E AGREGADOR DE VALOR ÀS POLÍTICAS DE PATRIMÔNIO CULTURAL

Maria Emília Nascimento Santos



O PAPEL DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO ELEMENTO DE MUDANÇA E AGREGADOR DE VALOR ÀS POLÍTICAS DE PATRIMÔNIO CULTURAL

Maria Emília Nascimento Santos

RESUMO

Este painel descreve uma experiência de Planejamento Estratégico Participativo em curso no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, autarquia vinculada ao Ministério da Cultura, responsável pela preservação e proteção do patrimônio cultural. Esta experiência foi coordenada, no âmbito da Instituição pela Diretoria de Planejamento e Administração – DPA, e implementada com o apoio de consultorias, inicialmente a CEPLAN Consultoria Econômica e Planejamento e, posteriormente, o INTG Instituto de Tecnologia em Gestão, coordenados por Tânia Bacelar de Araújo e Fátima Guimarães. O principal objetivo do trabalho é mostrar como as transformações externas e internas são motores para a institucionalização no âmbito das instituições, no caso uma instituição pública. Após uma breve análise do contexto de mudanças por que passa o Mundo nos últimos anos, faz-se uma breve apresentação da história do IPHAN e seu processo de transformação, apontando-os como elementos decisivos na formulação e implementação do Planejamento Estratégico, vivenciado por servidores, colaboradores e parceiros externos, na busca da construção de novos caminhos e de um futuro diferente. No caso, buscaram-se apontar os processos de reformulação do conceito de desenvolvimento e de projeto de país, bem como a reestruturação organizacional, como fatores norteadores do processo em curso. Num segundo momento do texto, é relatada a construção do processo e os conceitos utilizados na formulação do Plano Estratégico. Conhecida esta experiência, os apontamentos finais dedicam-se a inserção do caso apresentado no debate sobre planejamento, fazendo-se uma reflexão sobre os limites e as possibilidades de construção de um desenvolvimento Institucional em um aparelho do Estado forte e promissor.



Introdução

O contexto de crise do Estado fez com que, a partir dos anos 70, fossem sendo delineados novos contornos para administração pública. Tais contornos apontavam para implementação de um modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático weberiano que dentre outras características sinaliza para o estabelecimento de planejamento estratégico, adequado às mudanças no mundo contemporâneo e capaz de pensar, também, as políticas de médio e de longo prazo.

Até a década de noventa, ocorreram no mundo e no Brasil, mudanças de grande profundidade, marcadas por, pelo menos, três grandes movimentos, que afetaram profundamente a dinâmica e a forma de funcionamento do Aparelho do Estado.

O primeiro é o da *globalização*, movimento resultante do processo de aprofundamento da integração econômica, cultural, social e política entre os diversos países do mundo que permitiu o avanço da internacionalização dos mercados, o desenvolvimento de novos fluxos econômicos e nova dinâmica dos agentes econômicos.

A globalização diz respeito, portanto, a uma expansão do capitalismo, como modo de produção hegemônico, para mercados distantes, quebrando barreiras e limites territoriais, remodelando o fluxo de capital financeiro e a produção de bens.

O segundo, é amplamente relacionado com o movimento da globalização, de reestruturação na forma de produção, seja devido à crise do capitalismo, seja devido ao processo de revolução tecnológica. Essa, além de criar novos setores produtivos, tais como informática, telecomunicações, robótica, etc; transforma os processos de produção, ampliando sua flexibilidade, por meio da diversificação da produção; permite o desenvolvimento de novas formas de organizar e gerir a produção; e reestrutura as formas de organização dos mercados, com tendência à formação de grandes blocos econômicos.

O terceiro é o processo, cada vez mais intenso, de enriquecimento a partir dos investimentos em capital *financeiro*, ou seja, uma tendência crescente dos agentes econômicos em ampliar seu patrimônio e valorizar seu capital, operando no mercado de títulos, na bolsa de valores, no mercado cambial, etc; sem aporte de recursos suficientes para a geração de bases produtivas.



Esse movimento leva os Estados Unidos a adotarem taxas de juros elevadíssimas e à supremacia do dólar como moeda forte, impondo aos Estados um processo de recessão que faz com que vários deles se endividem assustadoramente, inclusive o Brasil.

As conseqüências destes movimentos foram a submissão dos demais países ao capital financeiro e a interferência negativa na esfera da produção de bens e serviços, que geraram disparidades crescentes de renda e de riqueza, bem como altas ondas de desemprego e desigualdades sociais e impôs limitações a democracia. Afinal a riqueza está nas mãos de poucos, sobretudo daqueles que podem especular.

Por sua vez, na dimensão político-institucional, presencia-se até a década de 90 o avanço do neoliberalismo como forma de adequação às contingências da contemporaneidade. Fato este que levou os Estados a presenciarem, dentre outros fatos, a pressão pela implementação de políticas de corte liberalizante, em especial as de desestatização e de desregulamentação (pela qual se reduzem os “entraves” à globalização, com a crescente flexibilização de regras e normas das economias nacionais); a ampliação da dificuldade de os Estados (as burocracia) manterem ou ampliarem as políticas públicas, em especial as de proteção social, devido ao seu endividamento; e, a crescente necessidade de organização e racionalização do trabalho, seja na esfera pública e privada.

Nos anos recentes, a redução da crise financeira do Estado brasileiro (até final do século XX a dívida pública era que era de 55% do Produto Interno Bruto (PIB), é hoje de 40%); a redução das desigualdades, sobretudo com o incremento de políticas sociais de combate à pobreza, dinamizando a produção em localidades de pequena produção; a redução da inflação; e a retração da onda liberal que dominou o ambiente do final do século XX criaram espaços para novas experiências e para planejar o futuro, espaço no qual avançaram experiências de planejamento estratégico no interior do aparelho do Estado. Afinal, um governo forte tem condições de investir em produção de bens e serviços para os cidadãos e necessita olhar para o futuro, organizando o presente.

É neste sentido que ao longo dos últimos cinco anos podemos observar a reconstrução e mudança de postura de uma instituição (o IPHAN) apoiada no planejamento estratégico, instrumento fundamental para reposicioná-la num



ambiente de grandes mudanças. A experiência em foco aponta, inclusive, para reorganização do próprio setor – patrimônio cultural – e, sobretudo, para a delimitação de perspectivas futuras de desenvolvimento de uma nova política de patrimônio. Uma política que coloque o patrimônio cultural como elemento estratégico do desenvolvimento nacional a partir da criação de um Sistema Nacional de Patrimônio e de um Planejamento Intergovernamental das políticas de preservação do patrimônio cultural, tendo olhar diferenciado sobre as cidades, com perspectivas de criação de acordos e compartilhamento de responsabilidades entre os diversos atores responsáveis pelas políticas de preservação.

Caracterizando o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN

A história do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, em muitos momentos, se confunde com o processo de desenvolvimento do país e a construção de um projeto de nação. Inicia-se, nos anos 30, com a criação das Inspetorias dos Monumentos¹, cujo principal papel era reduzir a ameaça de perdas irreparáveis dos monumentos de arte colonial e atender às várias demandas do meio intelectual, a exemplo de Rodrigo Melo Franco, Carlos Drummond de Andrade, Lúcio Costa, dentre outros, no sentido de preservação do patrimônio. No entanto, eram órgãos norteados por uma perspectiva tradicionalista e patriótica.

Em resposta a estes movimentos locais o governo federal cria em 1934, a *Inspetoria dos Monumentos Nacionais*. Naquele momento, o país buscava se tornar importante produtor industrial – superando sua ênfase na produção de matérias primas para exportação - e a urbanização começava a se acelerar. A Inspetoria toma para si, por exemplo, a missão de impedir que objetos antigos, referentes à história nacional, fossem retirados do país em virtude do comércio de antiguidades, e que as edificações monumentais, em especial as herdadas da fase colonial, fossem destruídas por conta das reformas urbanas realizadas a pretexto de promover a modernização das cidades.

Na seqüência, em 1937, foi criado o *Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN)*, tendo como presidente Rodrigo Melo Franco de

¹ Ver Fonseca, Maria Cecília Londres. O Patrimônio em Processo.



Andrade, que esteve à frente da instituição até 1967, quando se aposentou. Entre os vários artistas e intelectuais que colaboraram com a entidade, destacam-se o poeta Mário de Andrade e o arquiteto Lúcio Costa. Era um momento de instalação de uma nova ordem política, econômica e social, fazendo com que a defesa da preservação do patrimônio estivesse associada ao esforço que a sociedade brasileira realizava de construir sua identidade, poucas décadas depois da proclamação da República, reconhecendo-se como nação possuidora de rica diversidade cultural.

Preservar o patrimônio histórico e cultural de um país que buscava a todo custo consolidar-se no cenário das nações importantes do mundo passa a ser a missão da instituição, que se firma na sociedade brasileira ao mesmo tempo em que consegue ser referência no ambiente internacional. Sendo que naquele momento já se apresentava uma perspectiva de trabalho integrado, por meio do qual uma única instituição protegesse de forma abrangente e articulada todo o universo dos bens culturais, além do fato de que seus representantes assumiam uma postura conceitual completamente inovadora, ampliando, inclusive, os pressupostos da Instituição responsável pela preservação dos bens nacionais.

Entre os anos 50 e 60 ocorreram grandes mudanças no modelo de desenvolvimento brasileiro, atrelado aos valores de modernização (globalização) e os desafios a serem enfrentados pelo IPHAN passaram por várias mudanças. Foi a época áurea da industrialização, da urbanização e da interiorização, processo contrários às idéias de continuidade e tradição. Neste contexto é criado, junto à Secretaria de Planejamento vinculada à Presidência da República, o Programa Integrado de Reconstrução das Cidades Históricas – PCH e implementado o Centro Nacional de Referência Cultural – CNRC², numa tentativa de convencer o próprio poder público e a sociedade sobre a relação entre valor cultural e valor econômico.

Por um lado, o objetivo do PCH era criar infra-estrutura adequada ao desenvolvimento e suporte de atividades turísticas e ao uso de bens culturais como fonte de renda para regiões carentes do nordeste, revitalizando monumentos em degradação. Por outro lado, o interesse dos intelectuais que organizaram o CNRC era atualizar a reflexão sobre a realidade brasileira e buscar formas adequadas para a compreensão da cultura no contexto brasileiro contemporâneo. É importante

² Ver os conceitos de Plano Integrado de desenvolvimento das Cidades Históricas e de Centro Nacional de Referência Cultural no livro de Cecília Londres - O Patrimônio em Processo.



frisar que: “no artigo ‘Bens culturais: instrumento para um desenvolvimento harmonioso’, Aloísio Magalhães sintetizou sua visão sobre o papel da cultura no planejamento econômico, tendo como eixo a questão da identidade nacional [...]”. (Fonseca, 2005, p. 153).

Só em meados dos anos 80, cria-se o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional IPHAN, autarquia pública federal vinculada ao Ministério da Cultura, numa tentativa de juntar o a experiência do PCH e a do CNRC, englobando as atribuições de promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro, em seus aspectos materiais e imateriais.

Este momento coincide com uma postura mundial de repensar o próprio conceito de desenvolvimento, encampado, sobretudo pelos movimentos ambientalistas e o conceito de “sustentabilidade”. Estes têm como pressupostos novas dimensões da vida social ganhando relevância além da econômica, no qual o valor simbólico da cultura de cada povo e a cidadania, com base na inclusão social e respeito à diversidade cultural mundial adquirem valor fundamental para um país como o Brasil, e em especial o IPHAN.

Basta lembrar que a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 216, define patrimônio cultural brasileiro *a partir de suas formas de expressão; de seus modos de criar, fazer e viver; das criações científicas, artísticas e tecnológicas; das obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e dos conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.*

Outros fatores marcantes nos últimos anos, fundamental para o processo de revisão da estratégia de atuação do IPHAN, foram as duas reestruturações da organização e a ampliação do escopo de trabalho.

Por um lado, a reestruturação de 2004 instala os departamentos de patrimônio imaterial e de museus, fator que fortalece a institucionalização destas políticas; e a reestruturação de 2009, que cria o Instituto Brasileiro de Museus – IBRAM e amplia a presença do IPHAN no território nacional com a constituição de vinte e sete Superintendências Estaduais, trinta e dois Escritórios Técnicos e quatro Unidades Especiais, re-significando o papel da instituição na coordenação das políticas de preservação e proteção do patrimônio.



Por outro lado, o campo do patrimônio ganha contornos mais abrangentes. São estimados em torno de 40 mil edifícios tombados, 33 conjuntos urbanos, 65 cidades históricas, perfazendo um total de 98 centros e conjuntos urbanos, como cidades, bairros, ruas e praças protegidas e 18.995 sítios arqueológicos cadastrados. Somam-se a estes mais de um milhão de objetos, incluindo acervo histórico; cerca de 830 mil volumes bibliográficos e extensa documentação arquivística, além de registros áudio visuais, sob guarda das diversas unidades do IPHAN.

Os acervos bibliográficos e arquivísticos, base das informações sobre o patrimônio cultural, encontram-se depositados em 22 bibliotecas, contendo aproximadamente 145 mil livros, além de 1.200 metros lineares de documentos textuais. Entre os arquivos do IPHAN, destaca-se o Noronha Santos, no Rio de Janeiro, guardião de valioso acervo e cuja origem remonta à criação do Serviço do Patrimônio – SPHAN.

Destaca-se também o Arquivo Aloísio Magalhães, em Brasília, cujo acervo iconográfico é constituído pelas ações de referenciamento cultural dos antigos Centros Nacional de Referência Cultural e Fundação Nacional Pró-Memória, órgão executivo criado em 197. Este acervo possui 11.114 fotografias em papel; 27.294 negativos, 8.700 slides e 971 Fitas U´Matic e Betacam 30” e 60”, 140 unidades de DVDs, 1176 Fitas K7, 240 Fitas de Rolo, 88 CDs, 50 LPs, 432 Mapas, 1.559 Plantas e 863 unidades distribuídas entre cartazes, rótulos e cartões postais.

Para além do reconhecimento nacional, o IPHAN, como país signatário da Convenção sobre a proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, é responsável pela guarda dos bens que apresentam interesse excepcional para a humanidade, inscritos na Lista de Patrimônio da Humanidade, sob responsabilidade da UNESCO.

É com base nesta trajetória da instituição, num contexto de revisão do conceito de desenvolvimento, de reestruturação da organização, de crescimento do escopo de trabalho e de ampliação do conceito de patrimônio que se impões a tarefa de repensar o papel da instituição estimulando o desenvolvimento de modelos de gestão com crescente interação com outras instituições do país na busca de assegurar a valorização, a defesa e proteção do patrimônio cultural de uma nação que já se reconhece como tal e cuja sociedade avança na consideração da *cultura como eixo estratégico do projeto de desenvolvimento nacional*.



A tentativa de construir o valor público das políticas de patrimônio cultural – uma experiência em curso

A tentativa recente de Planejar a Estratégia, objeto deste artigo, vem sendo fortemente implementada desde 2006, apesar de fazer parte da construção de um novo paradigma para as políticas públicas de cultura com a entrada de Gilberto Gil como chefe maior do Ministério da Cultura em 2003. Nas palavras do Ex-Ministro:

[...] o novo conceito de cultura. (...) Era preciso abarcar a vida cultural brasileira, simultaneamente, em sua unidade e em sua multiplicidade. Em suas variações regionais, em seus traços distintivos internos, em suas diferentes colorações sociais, em sua vasta gama de formas e de sentidos. Era preciso pensar a cultura em termos de inclusão e cidadania, tanto em sua dimensão simbólica quanto em sua dimensão econômica. Era preciso não dissociar nação e cultura, cultura e soberania nacional, cultura e afirmação do Brasil no mundo. E foi por tudo isso que decidimos deixar definitivamente para trás noções elitistas e restritivas do fenômeno cultural, adotando um conceito mais amplo, mais rico, de caráter antropológico, capaz de nos permitir encarar o Brasil, em seu conjunto, como um fato de cultura. E a própria adoção deste novo conceito implicou, como todos vocês sabem, o desencadeamento de uma discussão ou de uma luta ideológico-cultural na qual ainda estamos engajados, em consequência do fato de que este novo conceito exige, de muita gente, uma alteração profunda de atitudes práticas e mentais [...]³

É um movimento marcado pelas mudanças no ambiente externo e interno ao IPHAN; pelo desenvolvimento, sistematização e disponibilização de informações referentes aos processos e instrumentos de alocação de recursos e desenvolvimento das políticas de patrimônio e pela ampliação do conceito de patrimônio.

O trabalho técnico e a metodologia aplicados ao processo de elaboração do Planejamento Estratégico do IPHAN, bem como a constituição de uma institucionalidade adequada à condução de um processo de desenvolvimento Institucional com amplo envolvimento do corpo técnico, colaboradores internos e parceiros externos foram, inicialmente, realizados pela atual Coordenação de Planejamento e Projetos, vinculada à Coordenação Geral de Planejamento e Orçamento, do Departamento de Planejamento e Orçamento do IPHAN e posteriormente contou com o apoio da CEPLAN Consultoria Econômica e Planejamento e do INTG Instituto de Tecnologia em Gestão, por meio de um contrato firmado entre o IPHAN e aqueles Institutos, resultado de processos licitatórios, realizado pelo IPHAN.

³ Discurso apresentado no encontro de Balanço Final de primeiro ano de sua gestão à frente do MinC, São Paulo, 18 de dezembro de 2003.



As concepções norteadoras do Planejamento Estratégico Participativo

A adoção do conceito de “planejamento estratégico participativo” foi muito importante para a experiência do Instituto aqui relatada. “Planejamento Estratégico”, no caso, passa a ser entendido não como um mero instrumento de gaveta no qual são delineados os esforços a serem enfrentados pela Instituição na busca de resultados, mas como um instrumento fundamental à gestão estratégica, entendida como o *ato de ordenar os fatores de produção, visando à sua eficiência e buscando conseguir determinados resultados*.

Nesse sentido, colocam-se duas questões, como bem salienta Mark H. Moore (2002): Uma no campo da legitimidade, o reconhecimento de que estamos num ambiente de incertezas, no qual o futuro não é claro e como ele será depende de quem o deseja e também dos outros, e outro da eficiência com que devolvemos à sociedade os recursos aplicados com serviços que atendam aos desejos coletivos. “Como devem os gerentes lidar com incumbências políticas irregulares e inconsistentes?”. Outra no campo da eficiência, no qual se coloca pergunta: como podem os gerentes experimentar, inovar e reproduzir experiências de sucesso em organizações públicas em cenários sempre em transformação?”.

É neste contexto que o Planejamento é estruturado em três ciclos: a formulação de uma estratégia e sua programação, o planejamento propriamente dito; o monitoramento, acompanhamento e controle que assegurem a atualidade do Plano, que permitem que ele não seja “de gaveta”, um mero instrumento formal; e a avaliação dos resultados que permite o reposicionamento necessário do “plano de vôo” para o futuro desejado.

A legitimidade por sua vez, impõe um processo que inclua a maior participação das equipes, dos colaboradores internos e parceiros externos nas decisões, nos resultados e na gestão, fator este cada vez mais difundido nos processos de desenvolvimento organizacional, inclusive no setor público.

Como afirma Tânia Bacelar, nos Documentos de Entrada das Oficinas de Planejamento Estratégico do IPHAN (2010):

Um processo decisório em bases participativas consistentes, geralmente, **eleva a qualidade das decisões tomadas**. A ampliação e diversificação dos participantes aumentam a diversidade do processo e a probabilidade de se considerar todos os aspectos relevantes do objeto em questão. **As decisões, portanto, tendem a ser mais confiáveis, menos sujeitas a erros de omissão**. Em decorrência, o processo decisório tende a tornar-se mais criativo. As contribuições de participantes situados em perspectivas distintas diferenciam-se com maior facilidade e podem tornar o processo mais rico e inovador.



Além do mais, a participação proporciona um importante aprendizado organizacional tornando as pessoas mais capacitadas e conscientes para realizar futuros ciclos de decisão e ação. Esse benefício é tão importante que alguns especialistas em planejamento consideram que, em se tratando de planejar, o processo é tão importante quanto o produto da participação, em virtude da aprendizagem social que proporciona.

Os processos verdadeiramente participativos **legitimam as decisões tomadas**, engendrando um compromisso efetivo dos participantes a respeito delas e motivando-os para a execução dessas decisões. Tende a criar-se um compromisso com a perspectiva de partilhar os resultados, favorecendo a superação de um dos principais desafios da maioria das organizações: o da motivação das pessoas para agir no sentido desejado.

O Planejamento Estratégico Participativo deve ser visto, portanto, como um processo amplo e abrangente de mudança organizacional e de elevação das escolhas e das oportunidades das organizações, de modo a compatibilizar as competências e atribuições organizacionais, os recursos disponíveis e o valor das políticas (bens e serviços) devolvidas para os cidadãos. Encerra de imediato, a necessidade de uma abordagem multidisciplinar e integradora das diversas dimensões da realidade de aplicação das políticas públicas, no caso das políticas de patrimônio cultural, como a ciência política, a econômica, a teoria organizacional, a gestão pública, o direito administrativo, a sócio-cultural, a político-institucional e, sobretudo, a GESTÃO DO PATRIMÔNIO. Provavelmente ninguém pode realmente ter esperança de dominar todas essas literaturas diferentes e extrair delas pontos fundamentais que oferecem para o desenvolvimento de uma teoria da gestão pública. A concretização desta abordagem demanda, portanto, o fortalecimento das instituições públicas enquanto geradoras de bens e serviços para os cidadãos.

A concepção aqui apontada de Planejamento Estratégico Participativo encontra-se em consonância com as novas tendências e práticas do planejamento, que tendem a alterar a visão tradicional do planejamento tecnocrático e autoritário que predominou durante décadas no Brasil, sobretudo com a retomada da crise financeira e o conseqüente aumento da capacidade de aplicação de recursos por parte do Estado em produção de bens e serviços para o cidadão.

Em sintonia com as vertentes contemporâneas de planejamento, as atividades de elaboração do Planejamento Estratégico do IPHAN partiram da concepção de que o planejamento é um processo ao mesmo tempo técnico e político. Ou melhor, um processo essencialmente, político de tomada de decisão, mas deve se beneficiar de instrumentos e da capacidade técnica de organizar e



processar informações sobre a realidade e seu contexto. Fato este que de antemão faz com que já a partir deste ano, seja empreendida uma revisão da proposta em face da existência de um novo ambiente e diretrizes políticas, a partir das eleições de 2010.

Pode-se dizer, assim, que essa está sendo uma experiência de planejamento participativo que vem superando a prática ainda usual da participação que se restringe à tentativa das organizações públicas de dividir responsabilidades, homologar seus atos ou legitimar suas ações com respaldo da manifestação de servidores mobilizados exclusivamente para tais fins.

Concomitante à formulação do Planejamento Estratégico Participativo do IPHAN, buscou-se o fortalecimento do Comitê Gestor do IPHAN⁴, criado pelo Decreto 6844/2009, bem como a organização de um Comitê Nacional de Monitoramento⁵, como forma de institucionalizar um processo participativo, democrático e amplo, incorporando as aspirações legítimas dos parceiros ligados diretamente ao desenvolvimento das políticas de patrimônio, visando à constituição de uma Política Nacional de Patrimônio. Participação, neste caso, entendida não apenas como tomar parte, mas também, e, sobretudo, como ser parte.

A partir dessa concepção, segundo a metodologia adotada, intercalaram-se sempre momentos de análise com momentos de síntese, e momentos de produção técnica com consultas amplas aos servidores, aos colaboradores internos e parceiros externos, além das entrevistas com os dirigentes (presidente, diretores e superintendentes⁵). No momento em que foi necessária uma visão e orientação mais técnica, mobilizaram-se os consultores contratados. Todos os atores envolvidos têm sido de fundamental importância para o processo de desenvolvimento e implementação do Planejamento Estratégico do Instituto.

⁴ O comitê Gestor é um órgão colegiado do IPHAN, instituído pelo Decreto 6.844/2009, composto pelo presidente do IPHAN, diretores de departamentos e unidades especiais e superintendentes do IPHAN nos Estados e pelo Procurador-Chefe. Ao Comitê Gestor compete, dentre outras competências, colaborar na formulação das políticas públicas de preservação do patrimônio cultural brasileiro; colaborar na formulação do planejamento estratégico e orçamentário e do desenvolvimento institucional do IPHAN; e colaborar na elaboração de diretrizes para implementação do Plano Anual de Ação.

⁵ O Grupo Nacional de Monitoramento é composto pelos coordenadores gerais dos departamentos, um representante de cada unidade e consultores contratados que atuará de forma permanente no processo de acompanhamento da implementação do Plano Estratégico, auxiliando os dirigentes no processo de tomada de decisão, a partir da avaliação dos avanços e entraves.



Construindo Informações e Organizando o Processo de Planejamento

No processo vivenciado no IPHAN, a equipe técnica inicial teve dificuldades de acesso a informações sobre os processos de planejamento vivenciados na Instituição, ou elas não existiam ou estavam dispersas. Aquelas que foram resgatados sofreram análises e outras foram produzidas, sobretudo, informações sobre o orçamento da Instituição e sua forma de execução.

Em 2006 foi realizada uma reunião de dirigentes com objetivo de estabelecer um Plano Estratégico que abrangeeria o período de 2006 a 2011. A metodologia, definida pelo Ministério da Cultura para todas as suas unidades vinculadas, consistia no levantamento dos principais desafios a serem enfrentados pelo IPHAN e os principais resultados (37 resultados) a serem alcançados no período. A partir destes, cada unidade do IPHAN definiria seus planos de ação (projetos e atividades). Ao final do processo foi observado que no âmbito central faltavam informações mínimas que definiram as diretrizes das políticas. Faltavam, sobretudo, expertise e *tradição em planejamento*.

A partir de 2007 o desafio da área de planejamento do IPHAN foi produzir conhecimento sobre o processo de planejamento do Instituto. Buscou-se, naquele momento o apoio especializado da CEPLAN. Na medida em que mudanças conceituais e operacionais foram sendo realizadas, a importância de valorizar o planejamento estratégico foi sendo evidenciada.

No caso específico, além dos dados levantados pela equipe de planejamento do Departamento de Planejamento e Administração - DPA, outra fonte importante de obtenção de subsídios para elaboração do Plano foram as entrevistas realizadas com os dirigentes da Instituição, presidente, diretores e superintendentes. Os entrevistados foram escolhidos pela consultoria de comum acordo com a equipe de planejamento. O resultado das entrevistas, realizadas pela consultoria, geraram preciosas informações que possibilitaram uma visão abrangente sobre os rumos que a instituição deverá seguir nos próximos anos, tais como condições de trabalho, a forma de atuação, as parcerias, os desejos e possibilidades no âmbito dos Estados, etc.

Em 2009 são definidos seis Desafios Estratégicos para orientar a ação institucional e, sobretudo, registram-se avanços na construção de um modo de planejar que faz o Instituto dialogar com parceiros públicos e privados nas diversas regiões do país para escolher as ações prioritárias da política nacional de



preservação do patrimônio cultural brasileiro. Naquele momento foram delineadas as metodologias de construção do Sistema Nacional de Patrimônio e do Programa de Preservação das Cidades Históricas – PAC.

O Sistema Nacional de Patrimônio se constitui enquanto instância bienal para a deliberação das diretrizes da Política Nacional do Patrimônio Cultural em consonância com as Conferências Nacionais de Cultura e o Plano Nacional de Cultura, constituído a partir do Fórum Nacional do Patrimônio Cultural, que ocorreu em Ouro Preto/MG em 2009, a partir da parceria com a Associação Brasileira de Cidades Históricas e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura com participação aberta à sociedade, no qual foi apresentado um balanço da gestão e promovidas diversas sessões temáticas para aprofundar as discussões e sugerir diretrizes⁶.

O PAC Cidades Históricas visa a uma ação intergovernamental de planejamento para as cidades, articulada com a sociedade civil, Municípios e Estados, com objetivo de preservar o patrimônio brasileiro, valorizar nossa cultura e promover o desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade e qualidade de vida para os cidadãos. A formatação do PAC Cidades Históricas é fruto da experiência realizada pelo IPHAN com o Programa Monumenta, em fase de conclusão. O programa recebeu investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, cujo contrato encerrou em no final de 2009, e as obras tem até o fim de 2010 para serem concluídas. Vale abrir um parênteses e explicar que este programa representou, pela primeira vez, o desafio de integrar ações de preservação do patrimônio com estratégias de desenvolvimento local. Com atuação em 26 cidades históricas brasileiras, o Monumenta conseguiu realizar ações exemplares, ao valorizar o patrimônio cultural desses municípios e associá-los a ações de desenvolvimento econômico, cultural, urbano e social. As experiências deverão ser replicadas e ampliadas com o PAC Cidades Históricas. Ao ampliar o universo potencial de atuação para 173 cidades (entre aquelas que já têm monumentos ou centros históricos tombados, e aquelas em processo de tombamento), o Programa pretende estimular a organização e a mobilização de cada município para desenvolver projetos que possam dinamizar a economia e

⁶ Para saber mais ver o site do IPHAN, www.iphan.gov.br, patrimônio Cultural, Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, Histórico do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural.



afirmar o papel simbólico dessas cidades na formação e compreensão do país. Tem como base políticas intersetoriais e parcerias estratégicas, com destaque para os Ministérios do Turismo, Educação e Cidades, Petrobras, Eletrobrás, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste do Brasil – BNB⁷.

Apesar do reconhecido avanço, houve uma percepção, por parte do corpo dirigente, de que era preciso ir mais adiante nesse processo de aperfeiçoamento estratégico, especialmente ampliando o horizonte temporal de sua formulação – com a construção de uma visão de futuro – e estendendo os níveis de participação para além do corpo gerencial.

Em 2010 o trabalho de Planejamento Estratégico visou subsidiar a construção de um Sistema de Planejamento Participativo por meio da estruturação de uma gestão interativa, baseada em diagnósticos e parâmetros que permitissem planejar, acompanhar e avaliar a atuação do Instituto de forma que este se prepare para ser o protagonista do Sistema Nacional de Patrimônio Cultural, em processo de implantação no país.

Foram produzidos, pela consultoria, documentos de entrada para as oficinas que revisitaram a formulação da *Missão* do Iphan, para adequá-la à realidade atual do país, estimularam a definição da *Visão de Futuro* que deverá nortear as ações a serem realizadas nos próximos anos e apresentou subsídios a definição dos *Desafios Estratégicos* a serem enfrentados e das *Iniciativas Estratégicas* a serem implementadas no período 2010/2011, ano final do atual Plano Plurianual – PPA federal.

A participação dos servidores, colaboradores e parceiros externos no processo de elaboração do Planejamento Estratégico do IPHAN, deu-se por meio de duas oficinas com o corpo dirigente, e uma com o corpo técnico e colaboradores, realizadas em Recife (2010), Brasília (2010) e Rio de Janeiro (2010); precedidas por uma “reunião de partida” com a equipe do DPA, que vem implementando o trabalho técnico, e com a assessoria da presidência, na qual se definiram as diretrizes metodológicas, bem como o escopo de trabalho.

⁷ Para entender melhor e acompanhar a implementação do PAC Cidades Históricas visitar o site do IPHAN, www.iphan.gov.br, Patrimônio Cultural, PAC das Cidades Históricas



As oficinas consultivas de Salvador e Brasília foram realizadas com os dirigentes e com os servidores/colaboradores, respectivamente. De acordo com a metodologia foi criada um perfil dos servidores a serem envolvidos no processo, a saber: técnicos e analistas, nível de escolaridade, servidores mais antigos e servidores ingressos no concurso de 2005 e formação, além de terceirizados, de estagiários, de contratados, etc. Os participantes foram orientados quanto às técnicas e processos para que permitisse à equipe de trabalho levantar: as idéias-força da nova frase que veio explicitar a Missão e a Visão de Futuro, além de propor e discutir os Desafios Estratégicos indicados por meio das entrevistas anteriormente realizadas.

A Oficina Deliberativa, por sua vez, teve por objetivo principal definir a Missão, a Visão de Futuro 2015 e os Desafios e Iniciativas Estratégicas para 2010/2011, com base em uma Análise Estratégica, realizada pelos participantes das oficinas consultivas. A preocupação central foi definir as principais idéias-força que norteariam a formulação das frases da Missão e da Visão, bem como dos Desafios e Iniciativas Estratégicas.

Em seu conjunto, participaram das oficinas cerca de 250 (duzentas e cinqüenta) pessoas, escolhidas pelos dirigentes de cada unidade do IPHAN, a partir dos critérios estabelecidos previamente pelo DPA e pela Consultoria. As informações foram consolidadas pela consultoria que além de sistematizarem as informações produzidas ao longo do trabalho, aportaram inestimáveis subsídios para a definição do Plano Estratégico do IPHAN, resultando na definição do referencial Estratégico do IPHAN: Missão, Visão de Futuro, Desafios e Iniciativas Estratégicas, apresentados a seguir.

Vale salientar que o processo de mobilização dos servidores e colaboradores, vem se mostrando um dos pontos fortes do processo de elaboração do Plano e da montagem da institucionalidade do que foi proposto.

Esse processo contou com alguns fatores e circunstâncias que em muito contribuiu para seu sucesso. Em primeiro lugar, o alto grau de interesse que o Plano despertou junto aos servidores e dirigentes das unidades descentralizadas. Em segundo, a decisiva atuação dos dirigentes da área central, cujo titular, o presidente Luiz Fernando de Almeida, empenhou o seu prestígio e seus esforços no sentido de envolver dirigentes, servidores, colaboradores e parceiros.



O Referencial Estratégico

Por um lado, as propostas para o referencial estratégico do IPHAN partem de cenários construídos para o setor público, sobretudo, para a área da cultura e do patrimônio com base na análise conjugada das conclusões decorrentes do diagnóstico da atuação do Instituto nos últimos anos, a partir das informações disponíveis; da identificação de ameaças e oportunidades do ambiente externo e dos anseios manifestados pelos dirigentes, servidores, colaboradores e parceiros do Instituto.

Por outro lado, o referencial estratégico construído não pode perder de vista a responsabilidade legal do Instituto, que com apoio da comunidade e diversos outros atores, é responsável pela promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro. Esta responsabilidade implica em identificar, reconhecer, preservar, gerenciar, promover e fiscalizar os bens culturais brasileiros, bem como assegurar a permanência e usufruto desses bens para as gerações atuais e futuras.

As aspirações dos dirigentes, servidores, colaboradores e parceiros podem ser traduzidas num campo e horizonte temporal de atuação da instituição que redefine, sobretudo, sua forma de atuação, como podemos observar na redefinição da missão, quando da comparação entre o texto que definia Missão do Instituto até 2010 e aquele decorrente do processo de Planejamento em curso, e da visão de futuro, a saber:

Missão institucional até 2010

Preservar o patrimônio cultural brasileiro, com vistas a: i) fomentar o respeito à diversidade cultural; ii) fortalecer a cidadania e o sentimento de pertencimento a um grupo social e iii) contribuir para o desenvolvimento educacional, econômico e social.

Missão institucional atual

Promover e coordenar o processo de preservação do Patrimônio Cultural Brasileiro para fortalecer identidades, garantir o direito à memória e contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país.



Visão de Futuro

Instituição coordenadora da Política e do Sistema Nacional do Patrimônio Cultural, capaz de identificar, produzir e difundir referências para a preservação do patrimônio cultural no plano nacional e internacional, dotada de carreira de Estado, qualificação técnica e estrutura funcional para atender as demandas da sociedade.

Os conceitos de Missão e Visão de Futuro desenvolvidos ao longo das oficinas foram apresentados pela consultoria:

A Missão expressa a razão de ser de uma instituição. Sua formulação considera, sobretudo, as necessidades e demandas do ambiente de atuação que a organização pretende atender e que diferenciais possui para atendê-las. A Visão retrata o estado futuro desejado de uma organização, explicitando onde ela pretende chegar dentro de um horizonte temporal determinado. A Visão de Futuro deve estar sempre alinhada com os valores centrais da organização e ser inspiradora, motivadora, impulsionadora, mas igualmente atingível. Destina-se a promover a convergência das ações a serem desenvolvidas.⁸

Na seqüência, foram estabelecidos os desafios estratégicos gerais do Plano, entendendo estes como um alvo imediato, em relação a um futuro desejado, essenciais para sua conquista, assim qualificados:

1. Implantar e consolidar o **Sistema Nacional do Patrimônio Cultural**, possibilitando ampliar a sinergia interna e externa das ações do IPHAN.
2. Consolidar a **cultura e a prática de planejamento no IPHAN**, possibilitando que o planejamento estratégico e sua execução sejam permanentes e cotidianos em todos os níveis a fim de aumentar a eficiência na prestação do serviço à população.
3. Contribuir para tornar a cultura elemento estratégico de um novo modelo de desenvolvimento do país pela **aplicação do conceito ampliado de Patrimônio Cultural nas ações do IPHAN e articulação da preservação do patrimônio cultural às demais políticas públicas**.
4. Formular e implementar uma **Política de Gestão da Informação e Documentação**, aperfeiçoando a infraestrutura informacional para atender às necessidades de maior integração das ações do IPHAN e à ampliação do diálogo com a sociedade através de meios e formas que permitam a socialização do conhecimento e da informação sobre o patrimônio cultural.

⁸ Texto extraído dos Documentos de Entrada das Oficinas de Planejamento Estratégico do IPHAN.



5. Consolidar e aperfeiçoar a **estrutura organizacional do IPHAN** com foco na formação e gerenciamento de pessoas, com adequação quantitativa e qualitativa do quadro técnico, nas necessidades de cada unidade da Federação, na **modernização dos modelos de gestão e na integração** da área técnica, administrativa e jurídica.

O processo vivenciado, é resultado também da indicação de opções estratégicas fundamentais, empreendidas pelo Sistema Ministério da Cultura, desde 2003, com vistas à modificar a realidade da Cultura no país. Estas opções estiveram todo o tempo presentes nas falas dos participantes e consistem em estratégias que consolidam as políticas de cultura e especificamente de patrimônio como orientadoras de uma política de Estado, quais sejam: Ampliação do acesso às políticas de preservação do patrimônio; Promoção de sinergia entre as políticas de preservação do patrimônio e as demais políticas públicas; Ampliação da descentralização e desconcentração da gestão das políticas de patrimônio; Contribuição para o processo de desenvolvimento do país, por meio de políticas e iniciativas de preservação do patrimônio; e Promoção do fortalecimento Institucional.

Com base nas grandes opções estratégicas estabelecidas, conforme descrito acima, alguns programas e projetos vêm sendo desenvolvidos de modo a concretizar as metas almejadas. Considerando a necessidade premente de se estabelecer o papel de coordenação das políticas de patrimônio, cinco projetos foram estabelecidos como merecedores de implementação imediata:

1. A construção do Sistema Nacional de Patrimônio, enquanto instância coordenadora das políticas de preservação e proteção do patrimônio cultural.
2. O desenvolvimento e implementação do PAC Cidades Históricas enquanto ação de planejamento de curto e médio prazo, integrada com diversos parceiros institucionais e a sociedade civil.
3. A constituição da Rede de Casas do Patrimônio enquanto espaço reorganizador das formas de relacionamento do Iphan com a sociedade e com o poder público.
4. O programa de investimentos em imóveis privados enquanto instrumento de garantia da preservação por parte dos entes privados.
5. A regulamentação do papel de fiscalização e do poder de polícia.

Estes visam a estabelecer a garantia de eficiência de aplicação de recursos e de resultados devolvidos aos cidadãos por meios de bens e serviços, a partir da inexistência de ações superpostas, seja no âmbito intra-governamental,



seja no âmbito inter governamental, sempre com apoio da sociedade civil; a consolidar o patrimônio histórico e artístico nacional como motor das políticas de desenvolvimento, podendo resultar, de imediato, a geração de emprego e renda nas áreas protegidas; a regular e agilizar a institucionalização de um sistema de gestão das políticas de preservação e proteção do patrimônio cultural.

Os demais projetos estão sendo implementados concomitantes aos acima relacionados e dizem respeito a ações que devem ser as principais responsáveis pelas transformações mais profundas da Instituição nos próximos anos, quais sejam, o desenvolvimento e a consolidação de um programa de qualificação técnica e gerencial para o corpo de servidores, que permita a participação de todos na formulação e implementação efetiva das políticas e da gestão do patrimônio; o desenvolvimento de bases de dados e de sistemas integrados que permita um maior conhecimento e difusão sobre a realidade do patrimônio cultural nacional; a ampliação e desenvolvimento de metodologias e tecnologias necessárias à prestação de serviços universais relacionados à preservação do patrimônio, em suas diversas tipologias e morfologias e em seus diversos contextos sociais; e, finalmente, a conservação e preservação do patrimônio cultural nacional, propriamente dito.

A execução do Plano Estratégico do IPHAN mobilizou nos últimos cinco anos, cerca de 1 bilhão do orçamento da União, seja por meio de execução direta, ou de parcerias com Estados, Municípios e sociedade civil organizada, por meio de convênios e/ou Termos de Parcerias, distribuídos da seguinte forma:

Programa Brasil Patrimônio ⁹ Cultural – BPC	20%	200 milhões
Programa Monumenta	37%	400 milhões
Gestão da Política de Cultura – GPC	1%	7 milhões
Apoio Administrativo	42%	450 milhões

⁹ Os programas relacionados a seguir são aqueles inscritos no Planejamento Plurianual – PPA do do IPHAN no âmbito do Planejamento do Governo Federal. O processo de Planejamento Estratégico em curso, indicou a necessidade premente de requalificação e revisão, sobretudo, dos programas finalísticos, uma vez que participantes das oficinas não enxergam as mudanças estruturais que vêm ocorrendo na implementação das políticas de patrimônio a partir dos descritores deste programa. As equipes do IPHAN vêm refletindo e remodelando os programas para serem apresentados quando da elaboração do novo PPA 2012-2015. O Programa Monumenta só foi incorporando à gestão direta do IPHAN em 2010 e o programa Museu Memória e Cidadania, com a criação do IBRAM saiu da gestão direta do IPHAN a partir de 2009, assim como o Programa de Gestão da Participação em Organismos Internacionais que passou a ter gestão concentrada no Ministério do Planejamento desde 2009.



O Programa Museu Memória e Cidadania - MMC e o Programa de Gestão da Participação em Organismos Internacionais - GPOI, concorrem entre 2006 e 2009, quando foram transferidos para o Instituto Brasileiro de Museus e o Ministério do Planejamento, respectivamente, com a ordem de recursos de aproximadamente 94 milhões.

Os recursos são oriundos do orçamento da União, previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA 2006-2010). No entanto, é importante frisar que os gastos governamentais com a área da cultura foram paulatinamente se elevando nas três esferas de governo.

No entanto, a dispersão de recursos nas três esferas de governo para implementação das políticas de patrimônio ainda é um entrave para a organização de qualquer processo de planejamento, assunto que merece uma discussão mais detalhada. Em 2006, os gastos públicos em cultura, no âmbito dos Estados e Municípios, alcançaram a ordem de R\$ 1,3 bilhão de reais, em 2009 esse valor foi de R\$ 2,1 bilhões¹⁰.

A fragmentação fica ainda mais evidente quando se percebe que em 2007, a maior fonte isolada de financiamento, na sub-função patrimônio cultural, tem sido o Mecenato (captação via Lei Rouanet), como podemos observar na tabela a seguir¹¹:

Instituição	Empenho	%
IPHAN (Programas Finalísticos)	64.183,66	13,24
MINC (Exceto IPHAN)	76.219,35	15,72
Outros órgãos federais	9.020,45	1,86
Estados	85.318,84	17,59
Municípios	115.331,40	23,78
Mecenato	134.874,13	27,81
Total	484.947,82	100%

¹⁰ Dados extraídos no endereço eletrônico:

http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls

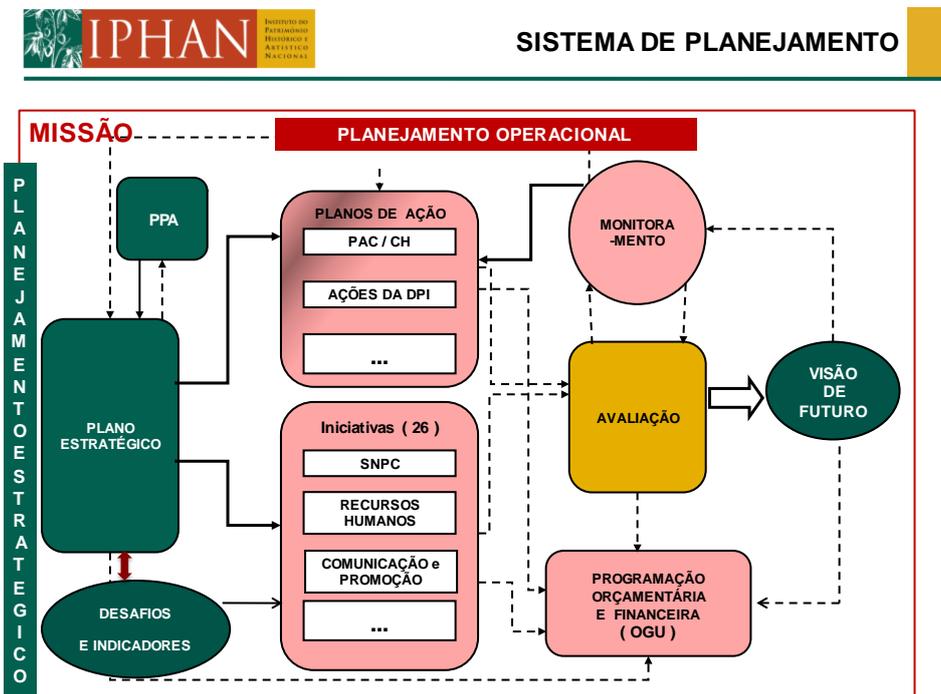
¹¹ Tabela extraída do Relatório de Gestão do IPHAN em 2008.



Desse total de recursos previstos, cerca de 30% provêm do orçamento da União, 17% dos Estados, 24% dos municípios e 27% de Mecenato, o que ressalta a necessidade de uma instância articuladora e mobilizadora de definições e diretrizes coerentes para a alocação e integração de objetivos políticos claramente anunciados.

Finalmente, uma nova institucionalidade foi sugerida e concebida a partir dos pressupostos básicos de fortalecer a estrutura descentralizada das políticas e do papel do IPHAN na definição da política nacional de patrimônio; democratizar o acesso à informação entre os dirigentes, para aprimorar processos de tomada de decisão compartilhada; e, implementar processos de gestão participativo e por resultados.

A estrutura organizacional do sistema de acompanhamento e implementação das propostas do Plano Estratégico foi formulada com a preocupação de se obter ampla participação e maior velocidade no processo decisório e melhores resultados na aplicação dos recursos a serem canalizados pelo IPHAN.



A nova institucionalidade proposta, e que está sendo experimentada desde o ano passado, compreende o Comitê Gestor, como órgão deliberativo, ao Comitê Nacional de Monitoramento, como instância consultiva e orientadora, e a Coordenação de Planejamento e Projetos, enquanto instância organizadora e divulgadora do processo e do Plano Estratégico.

Enfim, o IPHAN fez escolhas claras e sabe para onde devem convergir suas energias e os investimentos e ter participado deste momento nos permite concluir, fazendo algumas reflexões sobre os desafios a serem enfrentados e as possibilidades de sucesso de muitas das iniciativas postas.

Conclusão

Em uma instituição que passou por grandes transformações e tem em suas origens papel imprescindível para o próprio conceito de desenvolvimento e de projeto de nação, com um sentimento forte de pertencimento e de identidade com a burocracia e com o Estado, era de se esperar que a experiência aqui relatada florescesse permeada por um processo de reflexão profundo e complexo. Mas, ele existe oriundo de um ambiente externo e da própria trajetória da instituição.

Neste sentido, as dificuldades de definição e experimentação do Planejamento Estratégico decorrem da dificuldade de construção de um processo de desenvolvimento que vem sendo constituído no país desde o início do século XX. Processo que afetou pungentemente os “objetos” de trabalho ali processados, as cidades, os espaços rurais, os monumentos, etc. Se há uma complexidade no ambiente político e econômico, não é simples implementar experiências de planejamento “harmônico”, parafraseando Aloísio Magalhães, no entanto, gera alguns resultados produtivos. Por exemplo, a elevação do nível de consciência daqueles que estão por dentro da instituição, e, sobretudo daqueles que precisam ser convencidos do valor da Instituição, enquanto implementadora de políticas públicas, favorecendo a tomada de decisões que podem melhorar tanto a relação dos sujeitos com o seu habitat como as relações de trabalho internas à instituição.

Este é um dos lados positivos desta experiência de planejamento, o impulso a processo de mudanças passíveis de serem operados dentro do Aparelho do Estado.



Outra reflexão a ser enfrentada é sobre a possibilidade de se promoverem mudanças estruturais na dinâmica das políticas públicas, em um país de tradições eminentemente centralizadoras, marcado por crises financeiras agudas que atuaram como freio ao movimento de descentralização do devido à dificuldade do governo central em transferir recursos para Estados e Municípios. E planejar neste contexto é quase fazer de conta, pois os recursos estão concentrados no Governo Federal, e as tarefas e meios dados aos gestores não são claras e suficientes para engendrar um projeto institucional, e quiçá, de país.

No entanto a experiência de planejamento estratégico no IPHAN estimula os gestores a refletir sobre as grandes oportunidades que o meio externo e o ambiente interno podem oferecer, mesmo para uma instituição que vem recuperando nos últimos anos os meios materiais e o poder político para patrociná-las, a exemplo do PAC das Cidades Históricas, bem como o próprio processo de reflexão sobre o seu valor público. No entanto, a falta de tradição em processos de planejamento pode se constituir como o principal entrave da instituição, talvez por isso tenha-se constituído como um dos principais desafios a serem enfrentados pela instituição nos próximos anos,

Consolidar a **cultura e a prática de planejamento no IPHAN**, possibilitando que o planejamento estratégico e sua execução sejam permanentes e cotidianos em todos os níveis a fim de aumentar a eficiência na prestação do serviço à população.

Por fim, é importante dizer que no atual momento histórico, para dar vida e impulso a experiências como a do IPHAN, precisa-se de posicionamento forte do aparelho do Estado. Um posicionamento que só é possível de se desenhar em múltiplas escalas, mas que tem na escala federal um local indispensável de formulação e articulação e nas escalas estaduais e municipais o privilégio da atuação. Por ser nacional, esse processo tem que envolver não só os órgãos do IPHAN em suas diversas localidades, mas, os diversos atores que vivem das mais diversas formas, a realidade do que se constituem as políticas públicas de preservação do patrimônio. Bem orquestrada e planejada, a Instituição terá forças para enfrentar os desafios herdados e os novos: a construção de uma instituição forte, capaz de influenciar no projeto, sustentável, de desenvolvimento do país.



Referências

CARDOSO, Cármen; CUNHA, Francisco Carneiro da, GUIMARÃES, Fátima. **Planejamento Estratégico**: uma ferramenta essencial para construção do futuro. Recife: Instituto da Tecnologia em Gestão – INTG, 2005.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL DE 1988.
FONSECA, Maria Cecília Londres. **O patrimônio em processo**: trajetória da política federal de preservação no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ – IPHAN, 2005.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Relatório de Gestão 2007**. Brasília, 2008.

_____. **Relatório de Gestão 2008**. Brasília, 2009.

_____. **Relatório de Gestão 2009**. Brasília, 2010.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 2010/2015. Documento de Entrada para Oficinas Consultivas com Dirigentes. Instituto de Gestão – INTG/Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, janeiro, 2010.

_____. Documento de Entrada para Oficinas Consultivas com Técnicos. Instituto de Gestão – INTG/Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, fevereiro, 2010.

_____. Documento Base para Deliberação do Comitê Gestor. Instituto de Gestão – INTG/Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, março, 2010.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1996.

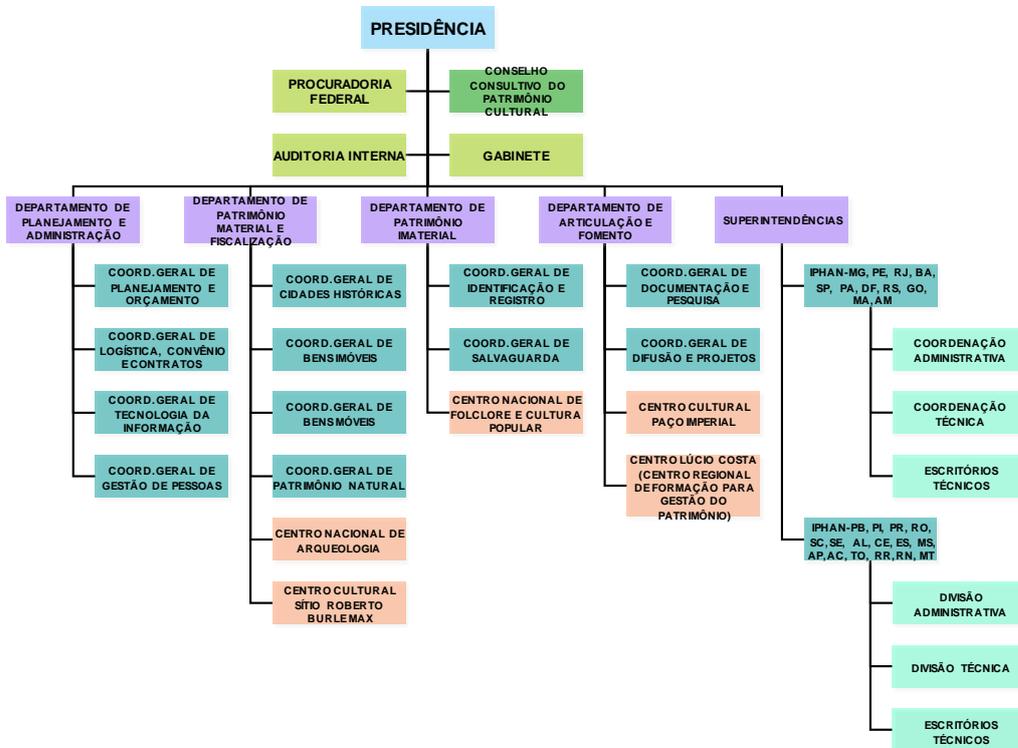
MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 2003.

MOORE, Mark H. **Criando valor público**: gestão estratégica no Governo. Tradução de P.G. Vilas-Bôas Castro e Paula Vilas-Bôas Castro. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília, DF: ENAP, 2002.



Anexo I

Organograma do IPHAN



AUTORIA

Maria Emília Nascimento Santos – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
 Endereço eletrônico: emilianasci@hotmail.com; maria.emilia@iphan.gov.br



PLANEJAMENTO - MARCO DE SUCESSO PARA A COPA 2014 NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR

Gláucia G. Gama
Claudia Valenzuela



PLANEJAMENTO - MARCO DE SUCESSO PARA A COPA 2014 NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR

Gláucia G. Gama
Claudia Valenzuel

RESUMO

A Copa do Mundo da FIFA 2014 provoca expectativas diferentes nos diversos segmentos envolvidos - sociedade, torcedor, FIFA, outros agentes externos e governo, em todos os níveis. Os benefícios da organização bem sucedida da Copa em Salvador trarão resultados que se perpetuarão na economia e no desenvolvimento sustentável da cidade: aumento da arrecadação, legado social e econômico, mobilização urbana, criação de empregos e aumento do fluxo do turismo, dentre outros. Considerando a complexidade técnica exigida e o prazo exíguo para a realização da Copa, a Prefeitura Municipal de Salvador e a Ernst & Young Terco desenvolveram um plano diretor detalhado com o objetivo de atender às necessidades gerenciais da Prefeitura. Este trabalho teve a finalidade de desenvolver a capacidade interna da Prefeitura para analisar e gerir as potencialidades, riscos e desafios a que está submetida para o evento. A gestão é parte fundamental do sucesso uma vez que desenvolve um concreto legado institucional e prepara a cidade para eventos que venham a consolidar o investimento realizado.



INTRODUÇÃO

O Brasil foi escolhido, pela segunda vez na história, para sediar a próxima Copa do Mundo da FIFA, a ser realizada em 2014. O País passou por muitas mudanças desde que foi sede pela primeira vez da Copa do Mundo no ano de 1950. O porte do evento era indiscutivelmente outro. Naquele momento, competiam 13 seleções, disputando 22 jogos em seis estádios, com um público estimado em 1,04 milhão de espectadores. Já a edição de 2006, sediada na Alemanha, contou com 32 times disputando 64 jogos em 12 estádios, e atraiu 3,35 milhões de espectadores. Em 2010, na África, novas grandes mudanças ocorreram e a Copa do Mundo da FIFA 2014, provavelmente, terá dimensões ainda maiores de público e telespectadores, mas seguirá moldes estruturais e de organização semelhantes à das Copas da Alemanha e da África do Sul.

Ao longo destes quase 60 anos que se passaram da realização da primeira e única Copa no Brasil, este megaevento esportivo se tornou um acontecimento de proporções gigantescas e para isso, inúmeras exigências técnicas, estruturais e de prazos determinados acompanham a sua organização e sucesso. Ao longo dos próximos 4 anos, uma organização focada e dedicada à Copa e modelada sob princípios modernos e adequados de governança deve ser criada para integrar o Governo do Estado e do Município que terão metas e prazos improrrogáveis e desafiadores para cumprir.

Desde a sua seleção como sede da Copa do Mundo da FIFA 2014, o Brasil está sob os olhares e atenções internacionais, que vem acompanhando a evolução dos preparativos para o mundial. Realizar o evento significa desenvolver extensos processos de organização e complexas operações, os quais gerarão impactos diretos em diversos setores econômicos brasileiros e, ainda, gerarão efeitos sobre seus respectivos PIBs. Todos os atores – governo, iniciativa privada, terceiro setor e sociedade – têm um papel a desempenhar neste evento. O desafio de buscar a gestão eficiente, capaz, profissional, participativa e transparente é o compromisso que todos os setores devem buscar. É nesta linha de cooperação que a Ernst & Young Terco vem se envolvendo no assessoramento ao governo para a plena execução de ações da Copa do Mundo da FIFA 2014.



Por todas as potencialidades que a cidade de Salvador propicia para sediar um evento de repercussão mundial, que foram resumidamente expressadas neste texto, após concorrer com outras importantes localidades brasileiras, em 2009, Salvador foi eleita uma das sedes da Copa do Mundo da FIFA 2014 no Brasil. Esta vitória representa não só um marco positivo para a cidade, pois receber um megaevento esportivo como a Copa do Mundo é uma grande oportunidade de desenvolvimento integral, como também significa um catalisador de desenvolvimento que envolve dimensões sociais, econômicas e cívicas.

As oportunidades são inúmeras e das mais diversas naturezas, desde a oferta de formação e capacitação ao fortalecimento do turismo, empreendedorismo e economia local. Salvador, primeira capital do Brasil, foi fundada em 1549 à beira da Baía de Todos os Santos. É uma cidade reconhecida por suas belezas naturais - sua orla é popular por ter águas calmas e cristalinas e há praias para todos os gostos. Na cidade, podemos ressaltar inúmeros “cartões-postais”, como o Pelourinho e a Igreja do Bonfim, além da Praia da Barra e, um saindo do centro, destinos turísticos dos mais belos no Brasil.

Um dos fatores que mais motivam um país a sediar uma Copa do Mundo, por exemplo, é o fluxo turístico que tal evento gera – não somente de forma direta, por meio de torcedores que vão assistir à competição, como também indiretamente, em função da exposição na mídia internacional. Entretanto, tal oportunidade de crescimento do turismo deve ser aproveitada por meio de diversos eixos de ação e devidamente planejada e monitorada.

Com relação a este fator motivador, o Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico, do Ministério do Turismo, lançado em 2008 e atualizado em 2009, Relatório Brasil, fruto da parceria do Ministério do Turismo, Sebrae e Fundação Getulio Vargas, indicou Salvador como um dos destinos indutores do desenvolvimento turístico do Brasil. Em 2008, segundo o Ministério do Turismo, a capacidade competitiva do turismo em Salvador foi avaliada acima da média nacional. A capital baiana obteve 73,8% de aprovação em itens de infraestrutura, economia, serviços turísticos, políticas públicas e sustentabilidade, contra um índice geral de 52% entre os 65 destinos analisados no Estudo. Além disso, a população baiana destaca-se como uma das mais receptivas do país. A cidade reúne diversidade cultural e histórica muito significativa e se tornou uma das principais cidades turísticas do Brasil e a segunda rota mais visitada no nordeste brasileiro.



Entretanto, não são somente oportunidades que surgem quando tratamos da preparação e realização do evento esportivo. Sedar um acontecimento como a Copa do Mundo exige uma série de articulações e arranjos técnicos, de diversas áreas e naturezas, de grande complexidade e profundidade. As cidades-sede devem cumprir integralmente as exigências técnicas, políticas, institucionais e de legado esperadas para o evento, as quais são emanadas por diversos atores, dando-se ênfase primordial à FIFA.

Há um grande número de atividades a serem realizadas no tocante ao planejamento, organização, implementação de modelo de governança e gestão, desenvolvimento de projetos e planos operacionais e planejamento do legado, as quais devem ser integradas e priorizadas. A alta complexidade do evento, associada à existência de poucas experiências governamentais similares desta magnitude no país, os prazos inflexíveis e compromissos de curto prazo e a estrutura enxuta de profissionais normalmente alocados aos quadros estatais, tornam a condução dos trabalhos em Salvador um desafio em potencial.

A responsabilidade pela execução das ações da Copa do Mundo da FIFA 2014 é dos três entes federados - município de Salvador, estado da Bahia e governo federal. Cada um destes atores têm previamente determinado na Matriz de Responsabilidades seus principais papéis, resultados esperados e prazos estimados, especialmente no que tange à construção dos estádios e às questões de infraestrutura, além de permitir a transparência das ações governamentais. Segundo o Governo Federal, estas matrizes de responsabilidades são protocolos de cooperação federativa celebrados pela União, Estados, Municípios e o Distrito Federal com relação à mobilidade urbana, aos estádios e às operações urbanas no período da Copa. A Matriz de Responsabilidades prevê ainda a criação do Comitê de Responsabilidades, composto por interlocutores indicados pelas cidades-sede e com o objetivo de acompanhar as ações e uniformizar as informações entre os envolvidos. A Matriz de Responsabilidades das 12 cidades que irão receber os jogos da Copa do Mundo da FIFA 2014 está disponível no portal do Ministério do Esporte.

Além disso, os gestores governamentais devem observar as exigências técnicas e legais da FIFA, que são diretrizes complexas que uniformizam um padrão internacional para a realização do evento nas 12 cidades brasileiras. As demandas não são poucas, vão desde a construção de estádios “verdes” até a garantia do



conforto do torcedor. Há questões de segurança pública e no local dos eventos, acesso ao estádio e requisitos básicos de hospitalidade aos atletas e turistas. Somente para estádios, por exemplo, é necessário atender a normas como tamanho, orientação do campo, segurança dos torcedores, estacionamentos, transmissão de TV, outros. Para além disso, existe a expectativa do denominado “*green goal*”, que significa recomendar que as ações da Copa do Mundo da FIFA 2014 tenham a sustentabilidade como lema e que atividade específicas contemplem esta dimensão.

Considerando a complexidade técnica e o prazo exíguo para a realização da Copa do Mundo da FIFA 2014, a Prefeitura Municipal de Salvador - PMS e a Ernst & Young Terco desenvolveram um trabalho bem sucedido para o desenvolvimento das ações da Copa do Mundo. Com base nas demandas verificadas na PMS, a Ernst & Young Terco, consubstanciada em seus conhecimentos nacionais e internacionais, desenvolveu, em conjunto com a PMS, um Plano Diretor detalhado que busca atender às necessidades gerenciais da Prefeitura Municipal de Salvador frente aos maiores desafios para a realização do Mundial.

A Ernst & Young Terco é uma organização internacional líder em serviços de consultoria especializada nas mais diversas áreas do conhecimento, reconhecida mundialmente pela atuação de qualidade e excelência. A empresa presta serviços de auditoria e assessoria empresarial a empresas públicas, privadas e agentes do terceiro setor, atuando com o objetivo de colaborar com nossos clientes na identificação e fomento de oportunidades de crescimento, desenvolvimento institucional e de negócios.

Com grande ênfase na produção de conhecimento, a Ernst & Young Terco desenvolveu uma série de publicações intitulada “Série Brasil Sustentável”, a qual analisa vários segmentos da economia brasileira. A Série abrangeu, até o momento, os temas setoriais: Consumo (Crescimento Econômico e Potencial de Consumo), Mercado Habitacional (Potencialidades do Mercado Habitacional), Agroindústria (Perspectivas do Brasil na Agroindústria), Competitividade Industrial (Horizontes da Competitividade Industrial), Energia (Desafios do Mercado de Energia) e um específico voltado para as oportunidades da Copa do Mundo da FIFA 2014 no Brasil, a qual está sendo apresentada neste mesmo Congresso.



O trabalho que apresentamos neste momento buscou, ainda, desenvolver a capacidade interna da Prefeitura Municipal de Salvador para diagnosticar, analisar e gerir as potencialidades, riscos e desafios a que está submetida uma Prefeitura que sediará a Copa do Mundo da FIFA 2014. A gestão do evento é parte fundamental do sucesso da iniciativa uma vez que desenvolve um concreto legado institucional e prepara a cidade para outros eventos que venham a consolidar o investimento realizado para o Mundial.

OBJETIVOS

Segundo o estudo *Brasil Sustentável – Impactos Socioeconômicos da Copa do Mundo 2014* da Ernst & Young lançado em 2010, todas as cidades-sede no Brasil têm demandas a serem atendidas para que se logre o sucesso pretendido. O estudo indica as seguintes categorias de necessidades:

- Energia
- Transporte arterial (rodovias, aeroportos, etc.)
- Infraestrutura de eventos (estádios, IBC/IMCs, *Fan Parks*)
- Sistema hoteleiro
- Segurança
- Planejamento urbano (serviços de utilidade pública, operações urbanas, qualidade das vias urbanas, transporte público, operações em condições adversas)
- Serviços auxiliares (alimentação, táxi, comunicações, saúde e comércio)

Com vistas a organizar o planejamento e a implementação das ações da Copa do Mundo da FIFA 2014 em Salvador, a Prefeitura Municipal de Salvador, mais especificamente o Escritório da Copa, estruturou o seu trabalho a partir de um modelo de gestão apoiado na elaboração de um Plano Diretor orientador dos passos necessários ao sucesso do evento. O objetivo do trabalho teve vários eixos, desde o fortalecimento institucional até vários indicadores de resultado almejados ao término do projeto da Ernst & Young Terco.

A partir de um trabalho contínuo de boa gestão do evento esportivo, espera-se que Salvador obtenha resultados positivos como:



- **Benefícios de imagem para Salvador**

- ✓ A cidade será reconhecida como destino turístico prioritário no Brasil e na região nordeste, sendo local referenciado por turistas nacionais e internacionais;
- ✓ Salvador se preparará para a Copa do Mundo da FIFA 2014 e desenvolverá capacidade de infraestrutura, logística e desenvolvimento para sediar eventos de grande escala e complexidade, podendo potencializar outras iniciativas no âmbito das políticas de esporte.

- **Geração de receitas em função dos jogos**

- ✓ Há um potencial de expansão econômica em função dos jogos que não se limita apenas ao período de sua execução. Muitos investimentos não se deram envidados durante a sua preparação e ainda haverá receitas diretas e indiretas a partir dos jogos e de todos os eventos previstos para uma cidade-sede.

Exemplo deste potencial de expansão é o que foi lançado no recente estudo do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), publicado em março de 2011, denominado “Copa do Mundo FIFA 2014: Mapa de Oportunidades para as Micro e Pequenas Empresas nas Cidades-Sede” o qual aponta a existência de 448 atividades produtivas, em quatro setores da economia, que podem ser explorados por pequenas e micro-empresas até a Copa do Mundo da FIFA 2014 - durante e depois do evento. O setor que aparece com mais atividades promissoras é o da construção civil (128 atividades), principalmente no período pré-evento. O setor denominado produção associada ao turismo aparece em segundo lugar no estudo e envolve 117 atividades associadas à economia criativa, gastronomia e a atividades artísticas, entre outras. Turismo e tecnologia da informação são os outros dois setores com grande número de oportunidades de negócios (98 e 105 atividades respectivamente). Foram apresentadas prospecções de ações para Salvador, como a promoção de roteiros culturais nos



sete pontos mágicos de Salvador. São eles: Barra, Baía de Todos os Santos, Comércio, Centro Histórico, Península de Itapagipe, Itapuã e Dique do Tororó. Os sete pontos mágicos foram escolhidos por meio de votação popular em 2009, entre outros.

▪ **Construção de legado físico, institucional e social para a cidade.**

- ✓ Um legado físico, social e institucional que permeará o futuro da Cidade. Um legado intangível na auto-estima do povo Soteropolitano de que Salvador deu mais um exemplo da sua capacidade realizadora.

▪ **Fomento à transparência de ações**

- ✓ Um dos eixos de trabalho da Prefeitura Municipal de Salvador, com o apoio da Ernst & Young Terco, é construir mecanismos que permitam a execução com transparência e a garantia de respostas à sociedade e às instituições de controle.

▪ **Adequado monitoramento**

- ✓ O acompanhamento das ações devidamente planejadas colaboram com a implementação plena de atividades e da prevenção de riscos que porventura venham a surgir durante a execução do projeto. Mecanismos de monitoramento garantem resultados positivos.

Ressalte-se, no quesito de impacto econômico, segundo o estudo da Ernst & Young, no total, o País movimentará R\$ 142,39 bilhões adicionais no período 2010-2014, gerando 3,63 milhões de empregos-ano e R\$ 63,48 bilhões de renda para a população, o que vai impactar, inevitavelmente, o mercado de consumo interno. Essa produção também deverá ocasionar uma arrecadação tributária adicional de R\$ 18,13 bilhões aos cofres de municípios, estados e Federação. O impacto direto da Copa do Mundo no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro é estimado em R\$ 64,5 bilhões para o período 2010-2014 – valor que corresponde a 2,17% do valor estimado do PIB para 2010, de R\$ 2,9 trilhões.

Trazendo estes dados à realidade de Salvador, segundo dados do Ministério do Esporte, publicados no Balanço da Copa, os investimentos em infraestrutura para a cidade-sede de Salvador somam o montante de R\$ 1,24



bilhões. Deste total, R\$ 866 milhões são oriundos de financiamento federal, R\$ 296 milhões provenientes de recursos locais e R\$ 81 milhões destacados do orçamento federal. O valor integral divide-se nas seguintes categorias de investimentos: mobilidade urbana, estádios, aeroportos, portos e entornos.

Do valor total de investimentos em infraestrutura, R\$ 570 milhões estão destinados a projetos de mobilidade urbana. Ainda conforme este mesmo estudo, o principal projeto de mobilidade urbana na cidade é o BRT (Bus Rapid Transit). Os investimentos previstos são de R\$570 milhões, sendo R\$542 milhões de financiamento da Caixa (Pró-Transporte) e o restante de recursos locais.

Já com relação à reforma do estádio (Estádio Otávio Mangabeira – Fonte Nova) e entorno, o investimento será de R\$592 milhões, utilizando-se o modelo PPP (Parceria Público-Privada). O financiamento aprovado pelo BNDES foi de R\$324 milhões. Para sediar os jogos, o estádio foi implodido e no seu local está sendo construída uma arena multiuso.

A reforma do Aeroporto Internacional Luís Eduardo Magalhães e ampliação do terminal de passageiros, acréscimo de área no pátio de aeronaves e aprimoramento da Torre de Controle são as ações previstas para os investimentos de R\$ 45 milhões, utilizando-se recursos da Infraero. As obras foram reprogramadas e estão com data de conclusão prevista para março de 2013 (início em janeiro de 2012). Por último, na categoria de investimentos em Portos o valor chega a R\$ 36 milhões e o cronograma é considerado adequado (conclusão prevista para Maio de 2013). O projeto é a adaptação de armazém para o terminal marítimo de passageiros.

Outros investimentos deverão ser feitos para a condução dos trabalhos da Copa do Mundo da FIFA 2014. Entretanto, percebe-se que neste momento ainda há um foco bastante direcionado às questões de infra-estrutura. Áreas como segurança, saúde, meio ambiente, educação, cultura, transparência e ação social também fazem parte do escopo das políticas finalísticas envolvidas no evento, no entanto o debate, investimento e promoção de ações deve ser consolidado e firmados a partir deste ano.



METODOLOGIA

Um Plano Diretor da Copa completo e detalhado é condição fundamental para extrair o sucesso da oportunidade da Copa do Mundo da FIFA 2014 em Salvador. Esta foi a máxima que norteou os trabalhos na cidade. O plano é o principal instrumento orientador para a coordenação da Prefeitura Municipal de Salvador nas atividades atuais até o planejamento e prospecção das ações necessárias para o processo de transição do legado pós-Copa.

Assim, o Plano Diretor foi elaborado de forma a abranger um conjunto amplo de planos, ferramentas de coordenação e monitoramento, instrumentos de diagnóstico, avaliação de riscos e instrumentos de acompanhamento físico-financeiro de diversos projetos. A metodologia implementada no projeto Copa na Prefeitura Municipal de Salvador é baseada nos mais atuais métodos de gestão no mundo corporativo, tendo sido incorporado o conhecimento da Ernst & Young em megaeventos esportivos, no Brasil e no mundo.

Foram realizadas reuniões participativas e estratégicas para conhecer a situação das necessidades para o trabalho da Copa e foram mobilizados recursos diretos da Prefeitura Municipal de Salvador, que atuou com sua equipe gestora do Escritório da Copa (ECOPA), bem como outros atores diretamente relacionados aos projetos da Copa no município, como outras secretarias e agências municipais. É importante ressaltar que o projeto foi subdividido em fases prioritárias, as quais serão abordadas e descritas no documento em questão.

RESULTADOS E CONCLUSÕES

Uma das fases mais importantes e fundamentais para o sucesso deste projeto é a estruturação da governança. Um projeto do porte da organização da Copa do Mundo em qualquer país ou cidade exige a definição de governança que permita que as atividades sejam realizadas ao mesmo tempo com agilidade e com segurança, seguindo os padrões da boa prática administrativa. É nesta etapa onde se definem os processos internos de trabalho, os marcos de responsabilidade e decisão, as formas de trabalho e as necessidades instrumentais para seu funcionamento.



A Prefeitura Municipal de Salvador trabalhou consistentemente na consolidação de projetos prioritários para a Copa do Mundo da FIFA 2014, levando em conta as exigências da FIFA, a contribuição ao Legado de Salvador e a factibilidade de sua execução. Os projetos foram analisados de forma colaborativa, priorizados e metodologia de gestão de projetos foi socializada com as equipes internas do ECOPA.

Além disso, foi desenvolvido o modelo de estrutura organizacional adaptável aos desafios da Copa. O Escritório da Copa foi assessorado para desenvolver uma estrutura adequada que atendesse aos requisitos necessários das ações da Copa, quais sejam aspectos financeiros e administrativos, legais, esportivos, operativos, midiáticos e de relações com meios de comunicação de massa, projetos, articulações institucionais, enfim, uma estrutura que abrangesse todas as necessidades estratégicas demandadas para uma cidade-sede.

O Plano Diretor propôs à Prefeitura Municipal de Salvador um entendimento dos recursos humanos necessários à realização das atividades, responsabilidades e competências dos envolvidos. A partir da análise apurada e qualitativa, foi possível desenvolver o quadro de recursos necessários ao projeto. Linhas de responsabilidade, bem como indicação funcional sobre a quem cabe a realização de cada componente executável foram claramente traçados para que todos os envolvidos operacionalmente com o Evento possam estar cientes de suas áreas de responsabilidade.

No trabalho, foram abordadas ainda a identificação e planejamento das atividades relacionadas aos compromissos contratuais do Host City Agreement, dando suporte ao planejamento da Prefeitura Municipal de Salvador a partir de referenciais documentais (Host City Agreement, o Caderno de Encargos da FIFA, as Matrizes de Responsabilidades, bem como outras fontes da FIFA, do Local Organising Committee (LOC) e da própria PMS). Os compromissos, confirmados e determinados na elaboração do Plano Diretor, envolveram as seguintes áreas-chave: segurança, saúde, emergências, trânsito e estacionamento, voluntariado, comunicação, gestão ambiental e comunicação e mídia.

A articulação do Escritório da Copa com outros fóruns, grupos de trabalho e demais esferas do poder público e privado também foi uma preocupação levantada no projeto. Em função da necessidade de articulação com diversos atores



externos (governo federal e estadual, iniciativa privada, órgãos fiscalizadores, LOC, FIFA, etc.) é inevitável a participação ou mesmo liderança de comitês multidisciplinares e com representantes de diversas origens, muitas vezes com perspectivas e interesse diversos. É importante mencionar que o Plano Diretor da Copa proporcionou o melhor direcionamento da forma de organizar e estruturar a dinâmica dos comitês, fóruns e grupos de trabalho onde a Prefeitura Municipal de Salvador tem a liderança.

Nesta articulação, previu-se o diálogo com o Ministério do Esporte, que, por exemplo, criou sua própria governança para facilitar a coordenação dos trabalhos na Copa do Mundo da FIFA 2014. O Governo Federal criou o Comitê Gestor da Copa (CGCOPA), formado por 16 Ministérios e 7 órgãos de assessoria da Presidência da República para definir e acompanhar ações para a Copa em nível nacional. O Comitê Olímpico Organizador Local (COL) também é outro grande ator neste contexto e é elo fundamental entre a FIFA e as cidades-sede.

Outra frente de trabalho da consultoria foi a identificação e planejamento de ações para a geração de oportunidades adicionais para a Prefeitura Municipal de Salvador. As oportunidades *adicionais* foram agregadas em um Marco de Legado para a cidade de Salvador, considerando-se a intenção de intensificar outras dimensões a partir da motivação da Copa do Mundo da FIFA 2014 na cidade. Assim, foram sugeridos eixos prioritários de legado – institucional (projetos de fortalecimento das instituições e dos mecanismos de gestão da cidade); infraestrutura (incorporados os projetos ligados à estádio, mobilidade urbana e outros) e social (refletidos os projetos de disseminação do esporte como instrumento de desenvolvimento, segurança, etc.).

E porque pensar que o Legado é importante neste contexto em que tantas outras responsabilidades devem ser desenvolvidas por e para Salvador? Porque os grandes eventos esportivos podem mudar uma cidade. Pensar o legado é buscar esta transformação - em desenvolver localmente comunidades, fortalecer as instituições governamentais, trabalhar com populações vulneráveis e incluí-las na sociedade por meio do esporte ou mesmo mobilizar qualitativamente voluntários para os eventos. Seja qual for o movimento de transformação – da mobilidade urbana ao crescimento econômico – trabalhar o Legado é concretizar uma agenda de desenvolvimento a médio e longo prazo. Ao pensar e agir desta forma, a Prefeitura Municipal de Salvador não só sediará a Copa do Mundo da FIFA 2014, mas construirá e concretizará a herança que se deseja para sua cidade.



De forma pioneira, a Prefeitura Municipal de Salvador, incorporou aos seus projetos prioritários da Copa a vinculação à agenda internacional dos Objetivos do Milênio. Atualmente, Salvador é a única cidade no Brasil a sediar uma Casa da ONU, razão pela qual esta leitura e abrangência mundial de desenvolvimento se tornam cada vez mais presentes nas políticas e ações da PMS. Neste sentido, Salvador buscará otimizar todas as potencialidades derivadas da Copa do Mundo da FIFA 2014 e promover a mudança social, institucional e de infraestrutura, buscando transformar positivamente a sociedade, aliando as ações projetadas para a Copa de forma a contribuir com a agenda mundial de alcance das Metas dos Objetivos do Milênio.

Normalmente, o sucesso de um projeto pode ser resumido em três objetivos principais: cumprimento do prazo, ao custo previsto e na qualidade exigida. Monitoramento e controle perseguem esses três objetivos. No caso da Copa do Mundo, o prazo ganha uma dimensão importantíssima: não há como atrasar um único dia. Esta dimensão foi considerada em todos os passos e ações delineados pela consultoria. Foram criadas, ainda, rotinas e ferramentas de monitoramento das atividades que estejam diretamente ou indiretamente ligadas às ações da PMS para a Copa. A Prefeitura Municipal de Salvador possui, então, instrumentos para acompanhamento e controle a partir das mais consagradas ferramentas de Gerenciamento de Projetos.

A gestão eficiente inclui planejamento, monitoramento, controle e transparência. Essas etapas e funções abrangem um conjunto de planos, ferramentas de coordenação e monitoramento, ferramentas de diagnósticos, avaliação de riscos e instrumentos de acompanhamento físico-financeiro. A sugestão foi criar uma robusta camada de gestão e integração de projetos, com foco em avaliação e priorização de riscos potenciais, visando a possibilitar maior previsibilidade sobre os fatores de riscos, assegurando, desta forma, tomadas de decisão adequadas e tempestivas.

O Plano Diretor desenvolvido para Salvador levantou as informações necessárias para a implantação de um **Plano Integrado de Prontidão para a Copa do Mundo da FIFA 2014**, o qual ressalta aproximadamente 68 planos que devem ser implementados para o sucesso do evento. Em um quadro de monitoramento estratégico, a Prefeitura Municipal de Salvador pode vislumbrar os planos e projetos,



as 42 obrigações contratuais mapeadas e devidamente classificadas. Estas foram categorizadas em zonas, de acordo com a análise de criticidade (complexidade e prazos), da seguinte forma: Urgência, Moderada, Conforto e Gestão Futura).

A Prefeitura Municipal de Salvador se direciona para uma implantação bem sucedida da Copa 2014 e já deu passos fundamentais para vencer os desafios. O Plano Diretor é a etapa inicial para garantir o cumprimento das expectativas e potencializar os impactos desejados para o evento. Todo este processo está sendo conduzido de forma a garantir o envolvimento da sociedade nos preparativos prévios, durante e após a Copa para transformá-la num evento guardado na memória e no coração do povo e refletido em excelentes resultados e impactos que construirão o real legado de Salvador.

O retorno financeiro proporcionado pela Copa do Mundo da FIFA 2014 para organizadores, governos e empresas dos vários setores da economia será, sem dúvida, expressivo. Porém, especialmente no caso do país, das cidades-sede e de quem organiza, o ganho em imagem proporcionado por um evento bem-sucedido pode ser ainda mais importante que qualquer receita. A autoestima da sociedade em geral será positivamente afetada. O sucesso da Copa posicionará o Brasil em um degrau superior em termos de imagem internacional.

A promoção da imagem está ligada diretamente com a gestão da comunicação, que também está englobada no Planejamento – elemento abordado em todo este texto. A promoção de cultura e esporte e atividades que façam a população “vibrar” também são fundamentais para criar a “atmosfera da Copa”. Manifestações culturais que dão identidade à Cidade encantam baianos e turistas, como por exemplo o Carnaval, as festas de Nosso Senhor do Bonfim, São João e as identidades folclóricas de diversas origens (capoeira, maculelê e samba-de-roda). Este sincretismo reflete-se no magnetismo que a cidade tem e que pode ser transmitido como uma experiência única para quem viver a Copa do Mundo da FIFA em Salvador.

A Ernst & Young Terco tem orgulho de fazer parte desta conquista. Reconhecida globalmente pelo competente trabalho junto a empresas privadas, a empresa consolidou este conhecimento, agregou competências e experiências e está continuamente construindo um caminho de colaboração contínua com os governos no Brasil e no mundo na realização de eventos esportivos, como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos.



REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério do Esporte. ***Balanço da Copa***. Brasília, 2011. 163p.

BRASIL, Ministério do Turismo. ***Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional***. Brasília, 2008 e 2009.

BRASIL, SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. ***Copa do Mundo FIFA 2014: Mapa de Oportunidades para as Micro e Pequenas Empresas nas Cidades-Sede***. 2011.

ERNST & YOUNG BRASIL. ***Impactos Sócio-Econômicos da Copa do Mundo 2014***. São Paulo, 2010. 50 p.



AUTORIA

Gláucia G. Gama - Gerente Senior da Ernst & Young Terco em Salvador
Endereço eletrônico: glaucia.g.gama@br.ey.com

Claudia Valenzuela - Ernst & Young Terco em Brasília
Endereço eletrônico: claudia.valenzuela@br.ey.com



EXTERNALIDADES E BENS PÚBLICOS EM GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS: AVALIAÇÕES E PERSPECTIVAS

Marcelo Luiz Mendes da Fonseca

RESUMO

Este artigo é a síntese de um trabalho acadêmico apresentado na disciplina Economia do Setor Público, do programa de mestrado em Economia Empresarial da Universidade Cândido Mendes (UCAM/RJ). Segundo os economistas clássicos, o mercado possui propriedades auto-regulatórias que dispensam a intervenção do Estado na sua operação. O equilíbrio do mercado maximiza a soma do excedente do produtor e do consumidor. Entretanto, quando há efeitos externos negativos passa a ser necessário avaliar o bem-estar de terceiros. Nesse caso, o equilíbrio do mercado pode falhar no trabalho de alocar os recursos com eficiência. Quando as pessoas não são capazes de resolver o problema da externalidade privatamente, cabe ao governo restaurar as condições de eficiência mediante as correções das falhas do mercado e redistribuição dos recursos. Uma ação gera externalidades quando afeta outros agentes econômicos. A externalidade é atividade que envolve a imposição involuntária de custos ou benefícios e trata-se de um exemplo clássico de falha de mercado, que pode surgir a partir da ineficiência deste. Semelhante a outros tipos de falhas de mercado, a existência de externalidades indica que o sistema de preços não está sendo capaz de revelar corretamente as preferências dos agentes econômicos, não sendo possível atingir o ótimo social. A economia de mercado gera um resultado que não maximiza a sua eficiência. Assim, torna-se necessário a participação do Governo por meio do estímulo à oferta de externalidades positivas e o impedimento a não produção de externalidades negativas. Um exemplo de externalidade positiva é o bem público que é caracterizado como “não rival” e “não exclusivo”. Em função dessas características, não se pode impedir as pessoas de desfrutarem dos bens públicos ao mesmo tempo, sem prejuízo de nenhuma delas. Outro motivo que leva o Governo a intervir no mercado é a redistribuição, ou seja, a transferência de recursos de alguns grupos da sociedade a outros. Há vários enfoques distintos que podem ser adotados pelo Governo quando é tomada a decisão de intervir. São eles: tributar a venda ou subsidiar a compra pelos agentes privados; restringir vendas ou obrigar compras privadas; financiamento público de fornecimento privado; e, fornecimento público. Esse último enfoque, ao que parece, se mostra mais eficiente para solucionar as falhas de mercado, pois o próprio Governo fornece o bem que visa atingir potencialmente o nível de consumo que maximiza o bem-estar social. A experiência desenvolvimentista brasileira não foi capaz de fazer um país socialmente justo, apesar do dinamismo econômico, observado ao longo de várias décadas do século passado. Programa de transferência de renda, como o Bolsa Família, possibilitou a reversão desse quadro de gritantes desigualdades, porém muito mais precisa ser executado. A escolha do Brasil para sediar a Copa do Mundo de Futebol em 2014, e o Rio de Janeiro em



2016, pode ser um fator importante de estímulo para a redução de nossas desigualdades. Em particular, a conquista da sede das Olimpíadas, pelo Rio de Janeiro, não ocorreu simplesmente por seu projeto olímpico e pela infraestrutura disponível, mas sim por uma série de fatores: a articulação entre as esferas de poder; o ineditismo desse tipo de evento na América do Sul; a boa imagem do Brasil no exterior e a visibilidade da marca RIO. A “Cidade Maravilhosa” conquistou as Olimpíadas pelo seu capital intangível. O desafio é usar os megaeventos esportivos para ampliar o seu capital tangível. O artigo pretende analisar os desafios à gestão pública de produzir bens públicos que representem benefícios para o Brasil, seus cidadãos e para gerações futuras a partir da realização dos grandes eventos esportivos que o país sediará em 2014 e 2016. O caminho proposto para conduzir o debate acerca do tema é a afirmação de que investimento em infraestrutura tem se mostrado instrumento eficaz para aumentar a taxa de crescimento de longo prazo. Embora a literatura econômica sobre externalidades do investimento em infraestrutura seja relativamente escassa e aborde principalmente a microeconomia, há evidências que tal efeito ocorra. Melhor infraestrutura de estradas, portos e aeroportos, por exemplo, resultam em redução de custos de produção e prestação de serviços e estimula a criação de novos empregos. A pesquisa, no que se refere ao estudo das externalidades e bens públicos em grandes eventos esportivos, foi conduzida segundo um modelo classificado com revisão da literatura. O método utilizado para atingir o objetivo proposto envolveu a leitura de livros especializados, monografias, boletins, relatórios e artigos que se relacionam com o problema da pesquisa. Por fim, a principal conclusão que pode ser levantada a partir do presente trabalho é a natureza transformadora desse tipo de investimento. A realização de grandes eventos esportivos no Brasil pode significar a recuperação do atraso de investimentos em infraestrutura que deveriam ter sido executados há mais tempo. O trabalho está dividido em cinco seções: a primeira parte aborda a revisão da literatura a respeito do tema proposto. A segunda relata os principais referenciais teóricos que embasam a discussão sobre externalidades e bens públicos. A terceira parte compreende a análise da importância do investimento público. A quarta parte ressalta as potencialidades dos investimentos em infraestrutura e os benefícios gerados para os cidadãos. As principais conclusões do artigo são apresentadas na última parte do artigo.



1 INTRODUÇÃO

Quem visita o Museu Olímpico em Lausanne/Suíça, sede do Comitê Olímpico Internacional – COI não pode deixar de perceber, entre as 10.000 peças do seu acervo exposto, o volume de recursos envolvido na realização de um evento olímpico. Observa-se, entre medalhas e tochas em exposição, a relação dos patrocinadores (“*sponsors*”) interessados em associar sua marca a um evento que celebra a paz mundial e hábitos saudáveis. Acima do ideal olímpico está a realização de obras e prestação de serviços que trazem benefícios diretos e indiretos para a economia e a população da cidade sede do evento.

A Federação Internacional de Futebol Associado – FIFA, outra instituição esportiva tão representativa quanto o COI, é responsável pela direção das associações de futebol (o esporte coletivo mais popular do mundo). A FIFA, que tem sua sede em Zurique/Suíça, possui 208 países e/ou territórios associados. Com esse número, é a instituição internacional que possui a segunda maior quantidade de associados, inclusive maior número que a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Comitê Olímpico Internacional (COI), que possuem, ambos, 192 membros cada. A Associação Internacional de Federações de Atletismo (IAAF) possui 212 membros¹.

Percebe-se, pela grandiosidade dessas organizações esportivas, que seus eventos esportivos possuem um grande potencial para gerar investimentos para as cidades-sedes envolvidas na realização das atividades esportivas. Competições esportivas promovidas por essas entidades são capazes de promover um forte impulso ao crescimento do Produto Interno Bruto – PIB e o aumento do fluxo de turistas, ou seja, existe a possibilidade de recompensa financeira para o país anfitrião.

A Copa do Mundo de 2014 representa um grande evento esportivo programado para o Brasil nos próximos anos. Na sua preparação, uma série de obras de infraestrutura, reformas e construção de novos estádios estão sendo programadas. Doze cidades-sedes que realizarão jogos do torneio, foram escolhidas: Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Brasília (DF), Cuiabá (MT), Curitiba (PR), Fortaleza (CE), Manaus (AM), Natal (RN), Recife (PE) e Salvador (BA). A escolha das cidades seguiu critérios técnicos estabelecidos pela FIFA, a partir das visitas feitas por especialistas da entidade e projetos entregues pelos representantes das cidades participantes. Parece ter havido um interesse regional



para sediar o evento, o que indica, por parte dos governantes, uma percepção de ganhos econômicos e sociais para as cidades-sede.

A cidade do Rio de Janeiro também foi escolhida como sede dos Jogos olímpicos de 2016. Havia pelo menos um bom argumento em favor da candidatura da cidade do Rio de Janeiro: nenhuma cidade latino-americana havia sediado as Olimpíadas nas últimas quatro décadas. O Comitê Organizador da candidatura brasileira realizou um amplo estudo do impacto econômico desse evento e os números apresentados ressaltam a importância da realização dos jogos na cidade e no país. O estudo apresentado pelo Comitê estima que o impacto econômico dos Jogos Olímpicos sobre o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil será de R\$ 22 bilhões até 2016, enquanto que, no período de 2017 a 2027 atingirá 27 bilhõesⁱⁱ.

A realização de grandes eventos esportivos é uma estratégia usada por diversos países para atrair investimentos e também garantir sua projeção internacional. O benefício econômico se revela como forte argumento utilizado para justificar os gastos públicos para sediar tais eventos. O Brasil provavelmente terá grande visibilidade com a realização desses eventos esportivos agendados, porém tais benefícios são mais difíceis de mensurar. Os eventos envolvem obras de infraestrutura, reformas/construções de estádios, investimentos privados e fluxos turísticos. Os organizadores defendem o argumento que eventos esportivos de grande porte geram estímulos para a economia doméstica e, dessa forma, benefícios maiores que os custos.

Algumas metodologias vêm sendo utilizadas para mensurar os impactos antes e depois da realização dos eventos. A análise prévia é realizada em versão simples por meio da multiplicação de valores esperados para o número de visitantes, a sua permanência e o seu gasto médio. Esse cálculo, chamado de impacto econômico direto, pode ser desdobrado em uma avaliação dos impactos indiretos, a partir de cálculos mais complexos. A metodologia mais frequentemente utilizada nos estudos de impactos de eventos esportivos é a análise de insumo-produto que pode estimar os efeitos diretos e indiretos desses eventos na economia.

Matheson (2002) aponta que diversos estudos geralmente superestimam o benefício econômico sobre a economia local, pois a metodologia não é capaz de perceber certos vazamentos durante o evento esportivo (os ganhos obtidos podem não permanecer no país sede, mas ir para os acionistas estrangeiros). Este estudo, entretanto, ignora as possíveis externalidades positivas associadas à realização de um grande evento esportivo.



O cálculo prévio de impacto econômico deve ser subordinado a algumas considerações importantes. Segundo Baade e Mathelson (2002), as fontes de dificuldades neste tipo de mensuração são: efeito “crowding out”: o aumento no volume de turistas atraídos pelos eventos esportivos pode inibir visitantes regulares que não tem interesse no mesmo. Na Copa do Mundo de 2002, por exemplo, não houve aumento no número de visitantes na Coreia do Sul em relação aos anos anteriores. O aumento no número de visitantes europeus foi compensado pela redução no número de turistas asiáticos que evitaram a Coreia durante a realização do torneio esportivo; Efeito substituição: Parte dos gastos relacionados ao evento deixa de ser utilizado em outros bens e serviços da economia local.

Na área pública, os eventos esportivos podem representar um catalisador da aceleração do processo de investimentos em áreas importantes da economia local. Nesse ponto de vista se concentram os investimentos em infraestrutura urbana. Os organizadores das Olimpíadas de Barcelona (1992), por exemplo, usaram os jogos para corrigir integralmente sua infraestrutura urbana e, dessa forma, produziu uma redução de seus custos operacionais e forneceu um impulso de produtividade à economia espanhola. O projeto Olímpico de Revitalização Urbana da cidade de Barcelona teve dois focos principais: a despoluição das águas, contaminadas após 200 anos de exploração industrial, e também a reconstrução da chamada Zona Portuária, que seria convertida em uma zona residencial com a construção da Vila Olímpica. A região, que estava decadente, foi transformada em referência para o turismo no mundo. Os antigos armazéns e estruturas portuárias foram convertidos em avenidas, praias e prédios novos. Depois que os jogos terminaram, os prédios de padrão classe-média foram vendidos pelo governo a preço de custo para que famílias voltassem a habitar a região. O novo bairro, rebatizado como “Barceloneta”, recebe sozinho atualmente mais de quatro milhões de turistas por anoⁱⁱⁱ.

O objetivo do trabalho é tratar do papel do Estado na realização dos grandes eventos esportivos que o país sediará nos próximos anos. Defende-se o argumento de que os efeitos provocados pelos investimentos públicos na realização das Olimpíadas são positivos e são denominados externalidades positivas (também chamado, usando a expressão da moda, *Legado Olímpico*). A expansão dos gastos públicos com o objetivo de promover os jogos olímpicos tem



relação com o papel do Estado de produzir os bens públicos e controlar as externalidades em uma economia de mercado, pois os mercados, por si só são incapazes de organizarem-se eficientemente para produzi-los. A expansão dos gastos públicos podem também promover o desenvolvimento econômico e a distribuição de renda. Sustenta-se também o argumento de que o êxito dos megaprojetos dependerá do volume expressivo de investimentos do Governo Federal na infraestrutura e segurança pública.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O debate macroeconômico, desde a primeira metade do século XX, tem colocado em confronto duas grandes escolas do pensamento econômico. De um lado, encontram-se as diversas formas da abordagem conhecida como Economia Clássica. Seus conceitos giram em torno da noção de que os mercados tendem a encontrar um equilíbrio econômico a longo prazo, ajustando-se a determinadas mudanças no cenário econômico. O mercado possui propriedades auto-regulatórias que dispensam a intervenção do Estado na sua operação. O papel do Estado para os Economistas Clássicos se limita à garantia da regra do jogo. Em oposto à visão clássica, há os economistas keynesianos que consideram as propriedades autoregulatórias do mercado fracas demais para garantir o pleno emprego da economia. Os keynesianos defendem uma participação ativa do Estado nos segmentos da economia que, embora necessários para o bom desenvolvimento de um país, não interessam ou não podem ser atendidos pela iniciativa privada. Seria tarefa do Estado fazer com que a economia utilizasse plenamente sua capacidade produtiva, em particular sua força de trabalho, promovendo o pleno emprego.

A discussão sobre o papel da intervenção governamental na economia, com a finalidade de alocação equitativa dos recursos da sociedade, é baseada na Teoria dos Bens Públicos. Essa teoria objetiva analisar a eficiência na utilização dos recursos pelo setor público. De forma geral, há três motivos para que os governos queiram intervir em economias de mercado: redistribuição de recursos de alguns grupos da sociedade a outros, seja nos níveis de emprego, de preços e de transações externas, seja na repartição da renda e na concentração do poder econômico (monopólios e oligopólios); a suplementação da iniciativa privada com



relação à realização de investimentos de interesse social. Quando o equilíbrio competitivo não leva a uma solução de máxima eficiência, deve-se avaliar o aumento de eficiência por meio da intervenção governamental; e, a coordenação geral para que se atinjam os fins da política econômica.

É importante observar que a determinação desses requisitos é função das preferências relevadas pela população do país em relação a padrões desejáveis de qualidade de vida de seus membros e depende, principalmente, do nível de bem estar atingido pela sociedade. Países mais ricos destinam maior proporção de recursos à produção de bens e serviços que trazem mais bem-estar à população, do que países pobres. É por meio do processo legítimo de representação política que deve ser estabelecido os padrões mínimos de qualidade de vida de seus cidadãos.

Os bens e serviços oferecidos pelo Estado são financiados por contribuições compulsórias (taxas e tributos) dos cidadãos. Os tributos podem ser vistos como uma espécie de troca. Todos concordam em contribuir para um grande fundo na expectativa que a contrapartida oferecida pelo Estado valha, pelo menos, tanto quanto as contribuições exigidas dos agentes econômicos que atuam no sistema.

Entretanto, nem sempre os bens e serviços oferecidos pelo Estado atendem a todos os cidadãos de forma homogênea. São as chamadas falhas de mercado que Segundo Gruber (2009), é *“um problema que faz com que a economia de mercado gere um resultado que não maximiza a eficiência.”* As falhas de mercado surgem sob forma de externalidades ou assimetrias de informações e são características comuns da vida social e econômica. As externalidades são atividades que envolvem a imposição involuntária de benefícios (externalidades positivas) ou de custos (externalidades negativas) sobre terceiros, sem que estes tenham oportunidade de impedi-los, sem que tenham a obrigação de pagar ou que tenham o direito de serem indenizados. De acordo com Mankiw (2009), a externalidade é *“o impacto das ações de uma pessoa sobre o bem-estar de outras que não tomam parte da ação”*. Quando o custo social da ação excede o custo privado, ocorre uma externalidade negativa. Quando os benefícios sociais são maiores que os benefícios privados, ocorre o que chamamos de externalidade positiva. Um exemplo de externalidade positiva é a pesquisa que auxilia na descoberta um novo conhecimento que resultará em bem-estar aos cidadãos. Exemplo de externalidade negativa é a poluição, em geral, provocada pela atividade de uma indústria.



As externalidades podem surgir entre produtores, consumidores ou entre ambos conjuntamente. Semelhante a outros tipos de falhas de mercado, a existência de externalidades indica que o sistema de preços não está sendo capaz de revelar corretamente as preferências dos agentes econômicos, não sendo possível atingir o ótimo social. Assim, torna-se necessário a participação do Estado através do estímulo à oferta de externalidades positivas e o impedimento a não produção de externalidades negativas. Como dito anteriormente, quando a externalidade é negativa, ela representa um custo social. A emissão de gases provocada pela atividade industrial gera custo social devido ao seu impacto negativo sobre a saúde de todos os indivíduos da sociedade, mesmo daqueles que se beneficiaram da prosperidade da economia.

Outro exemplo de externalidade positiva é o bem público, que é caracterizado como “não rivais” e “não exclusivos”. Mankin (2009) define exclusibilidade como sendo “*a propriedade de um bem por meio da qual se pode impedir uma pessoa de utilizá-lo*”, e rivalidade como “*a propriedade de um bem por meio da qual sua utilização por uma pessoa impede a outra de utilizar*”. Em função disso, não se pode impedir as pessoas de desfrutarem dos bens públicos, e um bem público pode ser desfrutado por várias pessoas ao mesmo tempo sem prejuízo de nenhuma delas. A principal característica dos bens públicos e que os diferencia dos bens privados, é a impossibilidade de excluir determinados indivíduos de seu consumo, uma vez definido o volume a ser produzido. O ato de consumir o bem público não reduz a quantidade disponível para o consumo de outras pessoas. Wonnacott e Wonnacott (1994) afirmam que bem público puro “*tem benefícios que não podem ser negados a ninguém, mesmo aos que não tenha pago pelo bem.*”

A grande maioria dos bens ditos públicos são, na verdade, bens públicos impuros, pois satisfazem essas duas condições até certo ponto, e não completamente. Poucos são os bens públicos puros, pois há uma quantidade pequena deles que são, ao mesmo tempo, não-excludentes e não-rivais. Investimentos em infraestrutura urbana possuem características que os tornam inteiramente não rivais e não excludentes, sendo, dessa forma, denominados bens públicos puros, tais como estradas, praças pública, transportes públicos e infraestrutura de segurança pública.



O interesse da sociedade em relação a um resultado de mercado, na presença de externalidades, vai bem mais além do bem-estar de compradores e vendedores do mercado, agregando também a satisfação de todas as pessoas afetadas no processo. Mankiw (2001) afirma que *“como compradores e vendedores negligenciam os efeitos externos de suas ações ao decidir quanto demandar ou ofertar, o equilíbrio do mercado não é eficiente na presença de externalidades”*. Somente o equilíbrio do mercado não é capaz de maximizar o benefício total para a sociedade de um modo geral. Entre os mecanismos existentes para a correção da alocação ineficiente de recursos em um mercado provocado por uma externalidade encontram-se as políticas públicas.

Há duas classes de políticas públicas utilizada pelo Estado para lidar com externalidades: medidas baseadas em quantidade (regulamentação) e medidas baseadas em preço (impostos e subsídios). Na regulamentação, o Estado pode solucionar uma externalidade proibindo ou limitando certos procedimentos, como, por exemplo, fiscalizar que indústrias não joguem material tóxico nos rios e lagoas, impondo pesadas multas para aqueles que desrespeitarem as leis de proteção ambiental. Além da regulamentação, o Estado pode utilizar impostos ou incentivos fiscais, tributando as atividades que geram externalidades negativas e subsidiando aquelas que produzem externalidades positivas. O Estado pode, por exemplo, promover a revitalização de uma área degradada através de incentivos e financiamento de obras de infraestrutura (Gruber, 2009). Esse assunto será tratado com mais detalhe na próxima seção.

3 A IMPORTÂNCIA DO INVESTIMENTO PÚBLICO EM INFRAESTRUTURA

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, empresa pública federal, possui grande vantagem comparativa em relação às outras instituições públicas de fomento. O BNDES é hoje o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia. O Banco se destaca no apoio à agricultura, indústria, infraestrutura, comércio e serviços, e também vem implementando linhas de investimentos sociais, direcionados para educação, saúde, saneamento básico e transporte urbano.



A constatação de que tarifas de transporte público muitas vezes necessitem ser subsidiadas, faz com que haja necessidade da combinação adequada de taxas de juros subsidiadas e/ou um maior período de concessão. No caso da infraestrutura de transporte urbano, que exige um alto valor de investimento inicial, um maior período de duração da concessão demandará menos recursos públicos, na forma de contrapartida do BNDES ou do subsídio na taxa de juros. Em função disso, o BNDES aprovou financiamento no valor de R\$ 1,2 bilhões para o município do Rio de Janeiro implantar o sistema BRT (“bus rapid transit”) Transcarioca, que ligará a Barra da Tijuca, na zona oeste, ao Aeroporto Internacional Tom Jobim, na zona norte.

O projeto do Transcarioca é uma das principais intervenções de competência do município no que se refere à mobilidade urbana visando preparar a cidade para a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Os recursos do BNDES correspondem a 74,5% do investimento total destinado às obras de infraestrutura (viário, estações e terminais de integração) necessárias à operação do BRT. Estima-se que, durante as obras, o BRT vai gerar cerca de quatro mil empregos diretos. Uma vez implantado, o sistema Transcarioca reduzirá o tempo de deslocamento entre a Barra da Tijuca e a zona norte do Rio de Janeiro. Também deverá diminuir os congestionamentos nas principais vias do seu entorno e o número de acidentes, fazendo surgir externalidades positivas para os habitantes da região^{iv}.

Outra obra importante que está sob responsabilidade da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, com participação do Governo Federal, é o Projeto Porto Maravilha que pretende revitalizar toda a região da Zona Portuária da cidade. O projeto objetiva transformar a região em um pólo turístico e de investimento para empresários de vários setores e a primeira fase das obras prevê um investimento inicial de aproximadamente R\$ 350 milhões, que serão investidos, principalmente, em obras de reformulação urbanística e de drenagem, que acabará com os constantes alagamentos da área. Serão investidos também recursos na construção de museus e unidades residenciais e comerciais^v.

A segunda fase do projeto objetiva reurbanizar e implantar novas vias na região, recuperar o sistema de água e esgoto e a construção de túneis. Nessa fase está em análise também a implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). Os recursos a serem investidos na segunda etapa do projeto são da ordem de 3,5 milhões provenientes do FGTS. A revitalização dessa área da cidade é inspirada em



Barcelona que, nas Olimpíadas de 1992 recuperou a área portuária, e em Londres que, para sediar os jogos de 2012, centralizará suas operações em região degradada e pobre. A revitalização da região portuária oferecerá mais opção de lazer, transporte, moradia e emprego para os moradores da cidade do Rio de Janeiro^{vi}.

Tratando mais especificamente de Copa do Mundo de 2014, o Ministério dos Esportes divulgou no início de fevereiro de 2011, a organização e o planejamento dos investimentos para a realização do evento, no que diz respeito à mobilidade urbana (acessos a aeroportos, urbanização, avenidas e corredores metropolitanos), reforma de estádios e infraestrutura de aeroportos e portos. Trata-se do primeiro ciclo de planejamento que teve como foco a infraestrutura, por se tratar de projetos de longa maturação. De acordo com os dados apresentados na Tabela 1, foram definidos 94 projetos de infraestrutura nas seguintes áreas: mobilidade urbana, estádios, aeroportos e portos, que somam R\$ 23,8 milhões em investimentos. Além do BNDES, os projetos foram priorizados para receber financiamento federal por meio de recursos do FGTS e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal.

TABELA 1: Investimentos programados por cidades-sede (R\$ milhões).

Cidade	Setor				Total
	Mobilidade urbana	Estádios e entornos	Aeroportos	Portos	
Belo Horizonte	1.466	684	409	-	2.559
Brasília	380	702	748	-	1.830
Cuiabá	489	579	88	-	1.174
Curitiba	464	185	73	-	722
Fortaleza	562	452	280	106	1.400
Manaus	1.689	533	327	89	2.638
Natal	441	413	577	54	1.485
Porto Alegre	480	154	346	-	980
Recife	885	491	20	22	1.418
Rio de Janeiro	1.610	828	687	314	3.439
Salvador	570	592	45	36	1.243
São Paulo	2.860	Em definição	1.961	120	4.941
Total	11.896	5.631	5.561	741	23.829

Fonte: Ministério do Esporte. Site Ministério dos Esporte. Matriz de responsabilidades. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/assessoriaEspecialFutebol/copa2014/compromissosCopa2014.jsp>>. Acesso em: 10 fev. 2011.



A reforma ou construção dos estádios para a Copa de 2014 foi a primeira iniciativa no cronograma de preparação das cidades para as competições. Dos doze estádios-sede da Copa de 2014, três são de propriedade privada (Morumbi, Complexo Esportivo Curitiba e Beira Rio) e juntos correspondem a 6,65% dos investimentos previstos em estádios (não computados os valores de São Paulo). Conforme dados apresentados na tabela 2, o BNDES será o principal financiador das obras em estádios com cerca de R\$ 3,0 bilhões (58,09% do total). O Banco também criou uma linha de financiamento aos entes federados e proprietários de estádios que receberão os jogos. O limite de crédito é de R\$ 400 milhões, ou 75% do projeto com juros TJLP (taxa de juros de longo prazo) mais 1,9% a.a. Os empréstimos contam com um prazo de carência de 3 anos com 12 anos para serem amortizados^{vii}.

TABELA 2: Investimentos programados* em Estádios (R\$ milhões).

Cidade	Orçamento			Financiamento Federal (BNDES)
	Estádios	Entorno	Total	
Belo Horizonte	456	228	684	400
Brasília	702	-	702	-
Cuiabá	454	143	597	393
Curitiba	151	34	185	-
Fortaleza	452	-	452	352
Manaus	533	-	533	400
Natal	413	-	413	289
Porto Alegre	143	11	154	-
Recife	491	-	491	400
Rio de Janeiro	705	123	828	400
Salvador	592	-	592	324
São Paulo	-	-	-	-
Total	5.092	539	5.631	2.985

* Notas: os valores correspondentes a obras e financiamentos não contratados são previstos e poderão sofrer alterações. Alguns projetos de entorno de estádios estão em definição (Brasília, manaus e Salvador), outros já estão previstos nos projetos de mobilidade urbana (Fortaleza, Natal e Recife). Os valores para a cidade de São Paulo dependerão do estádio selecionado.

Fonte: Ministério do Esporte. Site Ministério dos Esporte. Matriz de responsabilidades. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/assessoriaEspecialFutebol/copa2014/compromissosCopa2014.jsp>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

Destaca-se que há diferenças significativas de perspectiva entre eventos desse tipo para economias desenvolvidas e emergentes. No primeiro caso, o orçamento dos investimentos necessários pode se revelar menor, pois boa parte da infraestrutura já está pronta na ocasião da escolha da sede. Além disso, o objetivo pode ser simplesmente o sucesso do evento e o orgulho da população do país.



Na economias emergentes, além do orçamento de investimentos ter que atender às obras de realização/correção de infraestrutura, o sacrifício envolvido no evento é maior que das economias desenvolvidas. Uma despesa de R\$ 20 bilhões na realização do evento possui um peso relativo maior no Brasil que, por exemplo, para Inglaterra. Além disso, a motivação é diferente, pois a Copa do Mundo de Futebol e as Olimpíada são eventos que possuem potencial de transformação importante, podendo ser fator de estímulo para a população dos países emergentes, além de poder representar uma oportunidade de afirmação do país no contexto mundial.

De um modo geral, observa-se que na grande maioria das cidades-sede do Brasil, os investimentos previstos se concentram nas obras de infraestrutura urbana. A natureza mais transformadora desse tipo de gasto representa o esforço de recuperar o atraso em setores essenciais da economia brasileira. Envolve investimentos que já deveriam ter sido executados anteriormente, resultando em externalidades positivas fundamentais para as perspectivas futuras de crescimento do país. A construção/reforma de estádios será acompanhada de obras de melhoria ou construção de aeroportos, investimentos em transporte urbanos e sistemas de inteligência ligado à segurança pública. Além disso, os investimentos previstos possibilitam projetar alguns impactos sobre a economia brasileira e para os Estados-sede tais como o crescimento da renda, a ampliação do turismo internacional e ganhos intangíveis de melhora de imagem externa.

4 IMPACTOS ECONÔMICOS NOS GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS

A literatura econômica referente aos impactos de sediar as Olimpíadas e a Copa do Mundo de Futebol é relativamente escassa. Uma das razões para a falta de pesquisas nessa área é a falta de dados adequados e uma base de dados frequente o suficiente para detectar mudanças estruturais nos países participantes. Os motivos que levam países a comprometerem quantias significativas de seus orçamentos para sediar um grande evento esportivo incitam a curiosidade dos pesquisadores do assunto. Matheson (2002) afirma que os resultados econômicos associados à realização do evento não são expressivos para a economia do país. Atlanta e o Estado da Geórgia, por exemplo, gastaram US\$ 1,6 bilhões para criar cerca de vinte e cinco mil empregos permanentes (projeção mais otimista), ou quase 64 mil por emprego criado, o que pode ser considerado um alto subsídio.



Porém, existem impactos relevantes que não são observados pelos estudos econômicos e que merecem destaque. É preciso recorrer a efeitos sobre a imagem do país e, conseqüentemente sobre o setor turístico que vem atraindo de modo progressivo a atenção dos governantes e demais autoridades responsáveis pelo planejamento de políticas públicas. A indústria do turismo é um setor com grande vocação para a geração de emprego, renda e desenvolvimento socioeconômico, constituindo um efeito importante em termos de política econômica (Lage, 1991).

Se os países gastam tantos recursos financeiros e competem de forma tão agressiva para serem sede dos jogos, talvez a literatura econômica esteja esquecendo alguma variável importante que torne a disputa justificável. Muitas vezes os benefícios são considerados intangíveis e estão ligados à promoção da imagem do país. Existem também objetivos simbólicos para as nações, como foi o caso de Pequim 2008, que desejava reformular sua imagem externa.

Talvez o legado de infraestrutura do investimento em segurança, revitalização urbana, transportes públicos, telecomunicações, energia e transmissão de dados seja o maior benefício que as economias emergentes podem obter com a realização desses eventos esportivos. Também a execução de projetos de infraestrutura urbana fica como herança para a população do local do evento. O projeto de Barcelona que revitalizou o antigo porto é considerado como marco do que foi feito em benefício da cidade.

Um amplo estudo do Ministério do Esporte^{viii} ressalta os impactos econômicos da realização da Copa do Mundo de Futebol no Brasil. Esse estudo foi realizado pelo consórcio contratado pelo Ministério e estima-se, por exemplo, que o retorno econômico do mundial de futebol no país pode chegar a aproximadamente R\$ 183 bilhões, sendo a maior parte (73%) referente aos reflexos indiretos na economia.

Já o estudo do cálculo dos benefícios econômicos diretos da Copa do Mundo aponta para os seguintes valores:

- investimentos em infraestrutura: R\$ 33 bilhões;
- turismo incremental: R\$ 9,4 bilhões;
- geração de empregos: 330 mil permanentes e 380 mil temporários;
- aumento no consumo das famílias: R\$ 5 bilhões;
- arrecadação de tributos: R\$ 16,8 bilhões.



Observa-se que o investimento em infraestrutura é a variável de maior valor (aproximadamente R\$ 33 bilhões) nos impactos diretos, pois possui alto potencial de geração de empregos e tributos. A expectativa de geração de empregos permanente é da ordem de 332 mil novos postos de trabalho (2009-2014) e o aumento da arrecadação dos tributos federais é de aproximadamente R\$ 10,6 bilhões. No setor de turismo estima-se, durante o evento, a presença de 600 mil turistas internacionais e 3.100 turistas nacionais gerando uma receita de R\$ 9,4 bilhões para os cofres públicos.

Segundo o mesmo estudo, além do impacto econômico, existem diversos benefícios intangíveis que também são levados em consideração. O fortalecimento da imagem do Brasil de país receptivo e a adição de novos predicados à imagem brasileira (organização e competência) são fatores que permitirão uma maior visibilidade internacional no futuro. Paralelamente à realização dos jogos, será possível divulgar as atrações turísticas regionais e ampliar o turismo interno e haverá um salto de qualidade nos serviços ligados ao setor turístico (hotelaria, transportes, etc.).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo desenvolveu o argumento de que na presença de externalidades positivas, há justificativas sólidas que amparam a participação firme do Estado no apoio aos empreendimentos, particularmente no caso da infraestrutura. No caso da realização dos grandes eventos esportivos no Brasil, em grande escala, o benefício é privado, pois o aumento dos gastos públicos em infraestrutura aquece o setor da construção civil e o comércio em geral. A literatura econômica também costuma enumerar outros impactos advindos da realização dos eventos esportivos, como por exemplo: aumento do fluxo de turistas; aumento da visibilidade internacional do país, atraindo investimento externo; e ampliação do setor de turismo.

Além dos benefícios privados, a realização de um evento desse porte gera externalidades positivas para a população da cidade. Em primeiro lugar, haverá o aumento da oferta de emprego. Em segundo lugar, tende a diminuir a taxa de criminalidade em virtude do aumento do efetivo de policiais durante a realização dos Jogos e terceiro, a ampliação da infraestrutura urbana resultará em melhor qualidade de vida aos moradores da região.



Entretanto, não devemos esquecer que tais eventos esportivos oferecem o risco real de onerar os contribuintes com investimentos públicos realizados a partir de estimativas equivocadas. Sendo assim, é necessário priorizar as intervenções que deixarão maior legado ao país, acompanhar a execução das obras e respeitar a execução orçamentária prevista e disponível.

Em vista da diversidade de agentes envolvidos (União, estados, municípios, e empresas), o planejamento e a execução das ações precisam ser muito bem orquestrados. Existe o risco de que a despesa total venha a ser muito superior à inicialmente prevista, principalmente em função de deficiências no planejamento e do conseqüente atraso na execução das obras^{ix}.

O Tribunal de Contas da União – TCU, órgão responsável pela fiscalização da aplicação de recursos federais, é responsável pela coordenação de uma série de ações preventivas para reduzir o risco da ocorrência de sobrepreços, direcionamento de licitações e outras irregularidades. A soma das competências do TCU, juntamente com o Ministério Público da União e da Controladoria Geral da União, são fundamentais para a efetividade do controle das despesas de eventos do porte da Copa do Mundo e Olimpíadas, no qual há, além da diversidade de agentes envolvidos, um número elevado de executores e de um prazo determinado para conclusão dos empreendimentos.



1 Notas

ⁱ Copa do mundo da FIFA Brasil 2014. Disponível em: <<http://pt.fifa.com/worldcup/index.html>>. Acesso em: 20 fev. 2011.

ⁱⁱ Impactos econômicos. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/assessoriaEspecialFutebol/copa2014/default.jsp>>. Acesso em: 12 out. 2010.

ⁱⁱⁱ Barcelona Turisme. Disponível em: <http://barcelonaturisme.com/Port-olimpic/_3Ngb8YjSpL1WFZzr8h4hs4VWY6EiFf5npQJNNtJOLS4>. Acesso em: 15 fev. 2011.

^{iv} BNDES aprova R\$ 1,2 bi para o BRT Transcarioca, que ligará a Barra da Tijuca ao Galeão Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2010/Logistica/20101122_brt.html>. Acesso em: 20 out. 2010.

^v BNDES e Ministério do Turismo apresentam programa para a Copa 2014. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2010/comercio_e_servicos/20100202_bndesprocopa_turismo.html>. Acesso em: 15 fev. 2011.

^{vi} Informativo Porto Maravilha. Disponível em: <http://www.portomaravilhario.com.br/media/informativo/boletim_do_porto.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2011.

^{vii} Fonte: Ministério do Esporte. Site Ministério dos Esporte. Matriz de responsabilidades. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/assessoriaEspecialFutebol/copa2014/compromissosCopa2014.jsp>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

^{viii} Cadernos de legados. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/snear/rio2016/default.jsp>>. Acesso em: 3 mar. 2011.

^{ix} Controladoria lança portal para garantir transparência às obras da Copa e das Olimpíadas. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/nucleo-de-comunicacao-publica/copy_of_em-questao-1/edicoes-antiores/edicoes-antiores-arquivos/abril/boletim-1033-30.04/controladoria-lanca-portal-para-garantir-transparencia-as-obras-da-copa-e-das-olimpiadas/?searchterm=olimpiadas>. Acesso em: 10 mar. 2011.

O BNDES e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Infraestrutura/pac.html> Acesso em: 25 out. 2010.

2 Obras citadas e consultadas

ARVATE, P.; BIDERMAN, C. **Economia do setor no público no Brasil**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004.

BAADE, R. e MATHESON, V. Bidding for the Olympics: Fool's Gold? In: **Transatlantic Sport**, editado por Barros, C.P., Ibrahim, M. e Szymanski, S., capítulo 6, Edward Elgar, 2002.



CASTRO, A.; LESSA, C. **Introdução à economia**: uma abordagem estruturalista. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 2008.

FELELLINI, A. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1990.

GIAMBIAGI, F.; FERREIRA, S; BESSERMAN, S.; SOUTO, L. O papel do Estado, o projeto olímpico e a importância do legado. In: **Anais** – XXII Fórum Nacional de Direitos Humanos e Novos Temas 2009 Na Crise, Brasil, Desenvolvimento de uma Sociedade Ativa e Moderna.

GRUBER, J. **Finanças públicas e política pública**. 2. ed. LTC, 2009.

KON, A. Subsídios teóricos e metodológicos ao planejamento econômico público. EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e Publicações. Relatório de pesquisa, 12, 1997.

LAGE, B.; MILONE, P. **Economia do turismo**. Campinas, SP: Papirus, 1991. (Coleção Turismo).

MANKIW, N. **Introdução à economia**: princípios de micro e macroeconomia. Rio de Janeiro, Campus, 2001.

MANKIW, N. **Princípios de microeconomia**, Cengage Learning, 5ª edição norte-americana, 2009.

MATHESON, V. Upon Further Review: An Examination of Sporting Event Economic Impact Studies. **The Sport Journal**, v. 5, n. 1, 2002.

RIANI, F. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SIMONSEN, M.H. e CYSNE, R.P. 1995. **Macroeconomia**. 2. ed. São Paulo, Atlas, 1995.

WONNACOTT, P.; WONNACOTT, R. **Economia**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1994.



AUTORIA

Marcelo Luiz Mendes da Fonseca – Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense e pós-graduação em Análise de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. É mestrando do curso de Economia e Gestão Empresarial da Universidade Cândido Mendes (UCAM). Atualmente é analista em ciência e tecnologia – Ministério da Ciência e Tecnologia
Endereço eletrônico: mmendes@mast.br

