XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

EFICÁCIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS RELAÇÕES DO TRABALHO, SOCIAIS E EMPRESARIAIS

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

KARYNA BATISTA SPOSATO

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

E27

Eficácia de direitos fundamentais nas relações do trabalho, sociais e empresariais [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr; José Fernando Vidal De Souza; Karyna Batista Sposato - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-452-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Contrato. 4. Educação. XXVI EncontroNacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

EFICÁCIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS RELAÇÕES DO TRABALHO, SOCIAIS E EMPRESARIAIS

Apresentação

A presente obra é mais um trabalho realizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) que reúne os pesquisadores da área do Direito e organiza os maiores eventos acadêmicos ligados à Ciência Jurídica.

Desta feita a reunião dos artigos é proveniente do XXVI ENCONTRO DO CONPEDI, realizado na cidade de Brasília, nos dias 19 a 21 de julho de 2017, e sediado pelo Centro Internacional de Convenções do Brasil (CICB).

Os professores ora signatários ficaram responsáveis pela Coordenação do Grupo de Trabalho intitulado "EFICÁCIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS RELAÇÕES DO TRABALHO, SOCIAIS E EMPRESARIAIS I" e pela organização desta obra.

Com efeito, no dia 20 de julho de 2017, os quatorze artigos ora selecionados, após avaliação feita por pares, pelo método double blind review, pelo qual cada artigo é avaliado por dois pareceristas especialistas na área com elevada titulação acadêmica, foram apresentados oralmente por seus autores e, como forma de dar publicidade ao conhecimento científico, compõem o presente livro.

Para facilitar a leitura, a obra foi dividida em temáticas distintas, a saber: a) Eficácia horizontal dos direitos humanos e o respeito à dignidade do trabalhador; b) Educação e direitos sociais; c) Saúde e trabalho; d) Contrato, associativismo e empreendedorismo; e) Direito à moradia e solidariedade.

Assim, compõem a primeira temática quatro artigos. No primeiro artigo, intitulado ""A teoria das necessidades e a sua relação com os direitos fundamentais dos trabalhadores", Marcos Leite Garcia e Dirajaia Esse Pruner, fundados nas ideias de Sen, Doyal e Gough, e Nussbaum, demonstram a relação da teoria das necessidades com os direitos fundamentais dos trabalhadores, promovendo a análise dos direitos previstos nas convenções da Organização Internacional do Trabalho.

O segundo artigo, apresentado por Silvio Beltramelli Neto, "Apontamentos sobre a imprescritibilidade dos crimes relativos a trabalho escravo segundo a sentença da corte

interamericana de direitos humanos para o caso trabalhadores da Fazenda Brasil Verde", analisa a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos para o Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde, que condenou o Estado brasileiro a garantir que a prescrição não seja aplicada aos delitos de escravidão.

Na sequência, o artigo, "A revista no direito do trabalho em contraposição ao seu tratamento no direito processual penal: trabalhadores ou suspeitos de crime, para qual deles são mais efetivas as garantias constitucionais?", apresentado por Ricardo José Leite de Sousa e Eduardo Henrique Raymundo von Adamovich, dedica-se a estudar e comparar os direitos fundamentais dos presos e a revista pessoal dos trabalhadores no regular desempenho de suas atividades laborativas, diante das decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior do Trabalho.

O quarto artigo de Ângela Diniz Linhares Vieira, "Assédio moral coletivo: dano moral coletivo ao direito fundamental do trabalhador a um meio ambiente do trabalho hígido", se propõe a estudar o assédio moral coletivo, o meio ambiente do trabalho equilibrado e os direitos fundamentais do homem enquanto trabalhador, com vista à punição do autor do referido dano.

O bloco seguinte é aberto com o artigo, "A educação a distancia nas grandes regiões do país: breves considerações", de Marklea da Cunha Ferst e Rubia Silene Alegre Ferreira, que analisam a evolução da educação a distância (EaD) nas grandes regiões do País, os motivos e as peculiaridades de evasão escolar nesta modalidade de ensino.

O sexto artigo, "Educação para o trabalho como forma de inclusão da pessoa com deficiência", de Aline Mendes De Godoy, trata da inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, sustentando a necessidade de mudanças conceituais sobre a pessoa com deficiência, que não devem mais ser consideradas inválidas ou dignas de caridade, pois estão a se tornar ativas e exitosas em alcançar sua inserção na sociedade e no mercado de trabalho.

Abre um novo bloco, o sétimo artigo, intitulado "O direito fundamental a proteção à maternidade no direito do trabalho", apresentado por Juliana Maria da Costa Pinto Dias, que cuida das questões da maternidade, trabalho da mulher gestante e dos adotantes, estabelecendo comparações e defendendo a aplicação das garantias constitucionais entre a maternidade biológica e afetiva.

O oitavo trabalho de Danilo Lucas de Oliveira Santos, "Inconstitucionalidade circular de alcance prospectivo. Restrições insidiosas a direitos fundamentais nas relações de trabalho:

uma abordagem crítica de decisões judiciais desprovidas de ponderação preditiva e seus influxos" se propõe a examinar a declaração judicial de nulidade de contrato de trabalho e os seus reflexos nos direitos fundamentais dos trabalhadores e de toda sociedade.

"Liberdade sindical: direito humano ou garantia fundamental?", de Flávio Augusto Dantas dos Santos, abre um novo bloco de artigos e trata de distinguir direitos humanos e fundamentais, relaciona o associativismo e a liberdade sindical e analisa a liberdade sindical como direito humano e fundamental.

O décimo artigo, "Microempreendedor individual: do incentivo à efetividade do empreendedorismo no Brasil" é apresentado por Veronica Lagassi e Paola Domingues Jacob que se dedicam a estudar aspectos do empreendedorismo no Brasil, a partir da análise da Lei Complementar nº 123/2006 e dificuldades do reconhecimento do microempreendedor individual, nos moldes da Lei Complementar nº 128/2008.

Dando continuidade, o décimo primeiro artigo, "Direitos fundamentais sociais em vista da responsabilidade da administração pública por contratos terceirizados: percepções jurídicas em torno do papel do estado no julgamento do recurso extraordinário - RE 760931", apresentado por Karla Alexsandra Falcão Vieira Celestino e Leonardo Cedaro, se dedica a discutir o Recurso Extraordinário de nº 760931 que decidiu sobre o inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados contratados.

O décimo segundo artigo de Jéssica Antunes Figueiredo, "Os donos dos jogos: o domínio das "quatro irmãs" nas contratações das obras para a copa do mundo e as olimpíadas e o desrespeito ao interesse público", se debruça a apreciar as minúcias dos contratos firmados para a realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 no Brasil, apontando a ocorrência de cartel e as diversas irregularidades nas contratações, sugerindo, assim, a necessidade de maior mobilização da sociedade para proteção do interesse público na realização de megaeventos no país.

O décimo terceiro artigo abre o último bloco, "Direito à moradia – uma visão comparada da suprema corte brasileira e sul-africana a partir do Grootboom case", de Jeferson Nelcides de Almeida e Dirceu Pereira Siqueira, que comparam aspectos do Direito à Moradia no Brasil, na perspectiva do Supremo Tribunal Federal e na África do Sul, a partir do caso Grootboom, julgado em 2000 no país Sul-Africano.

O último artigo, "Solidariedade e fraternidade aplicadas ao desenvolvimento sustentável", apresentado por Luiz Felipe Rossini e Alexandre Alcorta Daiuto trata da fraternidade e da

solidariedade como direito fundamental e norteadoras para um modelo de capitalismo humanista, na busca de um desenvolvimento sustentável.

Com a presente apresentação, desejamos a todos uma boa e aprazível leitura.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza - UNINOVE

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr - UNICURITIBA

Profª Dra. Karyna Batista Sposato - UFS

OS DONOS DOS JOGOS: O DOMÍNIO DAS "QUATRO IRMÃS" NAS CONTRATAÇÕES DAS OBRAS PARA A COPA DO MUNDO E AS OLIMPÍADAS E O DESRESPEITO AO INTERESSE PÚBLICO

THE OWNERS OF THE GAME: THE DOMINANCE OF THE "FOUR SISTERS" IN THE CONSTRUCTIONS HIRING PROCESS FOR THE WORLD CUP AND THE OLYMPICS AND THE DISRESPECT TO THE PUBLIC INTEREST

Jéssica Antunes Figueiredo [1]

Resumo

A preparação da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de2016 envolveu grande montante de recursos públicos, especialmente para a realização de suas obras. Surpreende, entretanto, que as empresas conhecidas como “quatro irmãs” tenham executado, direta ou indiretamente, todos os dez maiores empreendimentos da cidade do Rio de Janeiro. Assim, o objetivo do presente artigo foi verificar de que forma os megaeventos foram utilizados em favor de interesses privados e, como resultado, foram elencadas diversas irregularidades nas contratações, apontando para uma possível cartelização, e evidenciada a necessidade de uma mobilização da sociedade para a maior proteção do interesse público.

Palavras-chave: Megaeventos esportivos, Contratações, Desrespeito ao interesse público

Abstract/Resumen/Résumé

The preparation of the 2014 World Cup and the 2016 Olympics involved large amounts of public resources, especially for the execution of constructions needed. It’s surprising, however, that the companies known as “four sisters” have executed all of the ten largest developments in the city of Rio de Janeiro. Therefore, the purpose of the present article was to verify how these major events were used to private interests advantages and, as a result, were listed various irregularities on the hire process, pointing to possible cartelisation, and made evident the need of society mobilization to a greater protection of public interests.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Major sportive events, Hiring process, Disrespect to the public interest

[1] Mestranda em Direito Público da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Pesquisadora do Laboratório de Direitos Humanos da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Advogada. E-mail: jessica.antunesf@hotmail.com.

Introdução

Durante o discurso oficial na sessão de apresentação da candidatura Rio 2016 ao Comitê Olímpico Internacional (COI) no ano de 2009, o presidente do Brasil em exercício ressaltou a grande paixão dos brasileiros pelo esporte e previu que a escolha da cidade do Rio de Janeiro como sede aumentaria a autoestima dos brasileiros, consolidaria as conquistas do país e estimularia novos avanços (COELHO, 2009).

Vencida a disputa, o Rio de Janeiro se comprometeu a preparar a cidade para sediar o evento nos padrões impostos pela organização, tendo esta preparação se unido àquela prevista também para a Copa do Mundo 2014.

Após a finalização dos dois eventos, porém, se verifica que diferentemente da previsão inicial, o legado foi outro. A despeito das vantagens previstas, a Copa do Mundo 2014 e as Olimpíadas 2016 ficaram marcadas pelas diversas violações a direitos consagrados em nosso ordenamento jurídico e pelo mau uso do dinheiro público.

Durante os anos de preparação para os megaeventos, foi elaborado um dossiê pela Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa e das Olimpíadas, denominado Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Brasil, e publicada uma versão a cada ano (2012-2015), tratando exatamente do lado obscuro destes eventos. Nele se discute sobre várias questões, como: as violações ou ameaças ao direito à moradia de dezenas de milhares de pessoas; o impedimento à participação popular nos processos decisórios e violação ao direito à informação e; o desrespeito sistemático à legislação, aos direitos ambientais, trabalhistas e ao direito ao trabalho (ANCOP, 2012, p. 6).

Todas estas violações a direitos estão diretamente ligadas à realização de obras para a Copa do Mundo e Olimpíadas. Já no Dossiê de 2012 começou a se discutir sobre a possibilidade dos megaeventos estarem servindo apenas como justificativa para a utilização das prerrogativas do poder público em favor de interesses econômicos de corporações privadas. Passou a se observar, por exemplo, que a Administração Pública removia, de forma arbitrária, comunidades localizadas em terrenos públicos com alta valorização imobiliária ou que se valorizariam por serem contemplados com investimentos públicos e que, após a realização das obras e valorização do local, estes seriam entregues à iniciativa privada (ANCOP, 2012, p. 14). É o caso, por exemplo, da região do entorno do Maracanã, do Porto Maravilha e do Parque Olímpico.

Há ainda um agravante: no ano de 2014, após a análise das empresas que atuaram nos dez maiores empreendimentos do Rio de Janeiro para os megaeventos esportivos, se verificou que as empresas Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Corrêa, conhecidas como as "quatro irmãs", estavam presentes em todos eles, direta ou indiretamente.

Reportagem do jornal Brasil de Fato (BELISÁRIO, 2014, p. 4,5) e o próprio Dossiê, na versão 2014 (ANCOP, 2014, p. 126-129), trouxeram uma maior visibilidade ao fato, ao exporem dados que revelam fortes indícios de formação de cartel pelas "quatro irmãs" com o objetivo de ganharem as licitações das obras. Ademais, foram apontados abusos e irregularidades durante a contratação e realização das mesmas, em claro desrespeito ao interesse público.

Até este ano, entretanto, em apenas algumas obras relacionadas aos megaeventos a formação de cartel foi investigada oficialmente, e apenas agora, após as denúncias nas investigações da Operação Lava-Jato, se fala em abertura da CPI das Olimpíadas.

Nesse contexto, o objetivo do presente artigo é verificar de que forma os eventos da Copa do Mundo e das Olimpíadas foram utilizados para proporcionar o enriquecimento de determinadas empresas, em especial Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Corrêa, analisando suas causas e consequências e a contribuição da participação popular e dos órgãos estatais de controle no caso apresentado.

1. Dos indícios de cartelização nas licitações para obras dos megaeventos esportivos e o desrespeito ao interesse público

Durante os anos de preparação para a Copa do Mundo 2014 e as Olimpíadas 2016, várias cidades brasileiras receberam grandes investimentos para a construção de obras de infraestrutura e foi especialmente na cidade do Rio de Janeiro, sede dos dois eventos, que as maiores intervenções urbanas ocorreram.

Dos 47,5 bilhões de reais previstos inicialmente para ações relacionadas à Copa do Mundo 2014[1], segundo estudo desenvolvido pela empresa de consultoria Ernst & Young, em

[1] Quanto às fontes de investimento desses recursos, 43% deles têm origem nos cofres públicos (governo federal, estadual e municipal), 16% do valor advém da iniciativa privada e 41% são oriundos de fontes privadas via financiamento do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (SAMPAIO; SILVA; BAHIA, 2012, p. 79-80).

parceria com a Fundação Getúlio Vargas, os maiores investimentos estavam concentrados, de forma decrescente, nas seguintes atividades: mídia e publicidade, construção e reforma de estádios esportivos, expansão do parque hoteleiro, reurbanização das cidades, investimentos em segurança pública, infraestrutura de transportes, dentre outros (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; CONSULTORIA ERNST & YOUNG, 2011, p. 11-15)

Já para as Olimpíadas, foi elaborado um Plano de Políticas Públicas que, em abril de 2015, estimava o valor do investimento total em R$ 24,6 bilhões para a realização de 27 projetos considerados oficialmente parte do seu legado, sendo de responsabilidade do poder público a quantia de R$14,03 bilhões[2]. Como pode se observar no Plano em anexo (Anexo 1), as obras estão voltadas às áreas de mobilidade, meio ambiente, urbanização, educação e cultura e executadas tanto pelo governo federal, quanto pelo estadual e municipal.

Por força do artigo 37, XXI da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988)[3], a contratação de empresas para a realização de obras públicas, de forma geral, se dá por meio de processo licitatório, devidamente regulamentado pela Lei nº 8.666/93. Este consiste, em apertada síntese, em um processo administrativo produzido pelo ente público para a celebração de um contrato, no qual é aberta uma disputa entre os interessados que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório (DI PIETRO, p. 2014, p. 373 e 374). O objetivo é que seja escolhida a proposta mais vantajosa às conveniências públicas, pautando-se no princípio da isonomia e da ampla concorrência (MELLO, 2009, p. 517).

Dessa forma, as contratações das empresas para a realização de obras e, em alguns casos, para o controle de empreendimentos relacionados à Copa e às Olimpíadas partiram de licitações. É evidente a repetição das corporações vencedoras dos certames licitatórios, sendo elas grandes grupos empresariais que atuam, na maioria das vezes, de modo consorciado. Pode se observar a presença de empresas como a do empresário Eike Batista, a Queiroz Galvão, a

[2] Segundo o Dossiê, o cálculo oficial do valor originado nos cofres públicos deixou de incluir as contrapartidas do poder público nos contratos de parcerias público-privadas (como Porto Maravilha e Parque Olímpico, por exemplo), além de isenções e renúncias fiscais vinculadas aos megaeventos, o que aumentaria muito esta quantia (Dossiê, 2015, p. 141, 143).

[3] Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, oralidade, publicidade e, também, ao seguinte: XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Carvalho Hosken e a Carioca Nielsen, entretanto, a atuação ostensiva das “quatro irmãs” (Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Corrêa) se destaca.

Analisando a tabela abaixo (ANCOP, 2014, p. 127), percebe-se que as “quatro irmãs” estão presentes, diretamente ou por meio de empresas por elas controladas (como a CCR, da Camargo Corrêa, e a Invepar, da OAS), quase que na totalidade das intervenções urbanas previstas no Plano de Políticas Públicas das Olimpíadas, bem como em obras finalizadas para a Copa do Mundo e, ainda, em outras recentes na cidade do Rio de Janeiro. Na tabela, “o controle da empreiteira sobre o empreendimento foi indicado pela letra C e a realização das obras do projeto em questão, pela letra O – os dados se referem à situação a partir dos anos 90” (ANCOP, 2014, p. 126).

Empreendimentos	Odebrecht	OAS	Camargo Correa	Andrade Gutierrez
Mobilidade urbana				
Linha Amarela		C/O		
Metrô Rio	O	C/O	O	
Nova Dutra			C	C
Via Lagos			C	C
Ponte Rio-Niterói			C	C
Barcas S/A (navegação fluvial)			C	C
VLT no Centro do Rio	O	O	O	O
SuperVia (linha férrea)	C			
Arco Metropolitano	O	O	O	O
Transolímpica	C/O	C/O	C/O	C/O
Transcarioca		O		O
Rio-Teresópolis		C		C
Demolição da Perimetral/ Abertura da Via Binário	O	O		
Estádios e aparelhos esportivos				
Estádio Maracanã	C/O			O
Vila Olímpica	C/O			C/O
Porto Maravilha	C/O	C/O		
Estádio Engenhão	O	O		
Obras em favelas				
PAC Manguinhos				O
PAC Complexo do Alemão	O			
Teleférico do Complexo do Alemão	C/O	C/O		

Fonte: www.proprietariosdobrasil.org.br/wiki

Fonte: ANCOP, 2014.

Assim, considerando as obras elencadas, a Odebrecht foi a maior beneficiária, com um total de 17 contratações públicas, seguida pela OAS, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa, nessa ordem. Outros projetos importantes não incluídos na tabela são: a construção do Parque Olímpico e a reabilitação ambiental da Bacia de Jacarepaguá. No caso do primeiro, a licitação foi vencida pelo Consórcio Rio Mar, formado pela Odebrecht e Andrade Gutierrez, e no segundo, a OAS, a Andrade Gutierrez e a Camargo Corrêa, consorciadas, foram contratadas.

Além da formação dos consórcios e do suposto rodízio entre os vencedores, vários outros indícios de irregularidades foram descobertos tanto no momento da contratação das empresas, quanto da realização do contrato, o que, como se verá adiante, incidem na problemática da cartelização entre os grupos econômicos e, mesmo quando consideradas individualmente, demonstram a preferência aos interesses das corporações em detrimento do interesse público. Exemplos emblemáticos estão presentes: na construção do Parque Olímpico e VLT, do corredor expresso Transcarioca, do Porto Maravilha; na reforma do Maracanã e entorno; e na reabilitação ambiental da Bacia de Jacarepaguá, detalhados a seguir.

As licitações para a construção do Parque Olímpico e do VLT tiveram um único concorrente (PACS, 2016, p. 4). A primeira foi realizada pela Andrade Gutierrez e Odebrecht e a segunda, pelo Consórcio VLT Carioca, com a presença de todas as quatro. Recentemente, foi apreendido pela Polícia Federal nas investigações da Operação Lava-Jato a pauta de uma reunião que ocorreu mais de um ano antes do resultado da licitação ser divulgado, envolvendo as construtoras vencedoras – e candidatas únicas – da licitação do Parque Olímpico e com indícios de colaboração entre concorrentes (PACS, 2016, p. 2).

No caso da construção do corredor expresso Transcarioca, executado pela Andrade Gutierrez e a OAS, seu financiamento pelo BNDES foi paralisado pelo Tribunal de Contas do Rio de Janeiro até a disponibilização de informações até então ocultadas e o alinhamento dos preços do orçamento com os referenciais oficiais da Administração (BRASIL, 2013, p. 78). Além disso, mesmo antes da inauguração da obra, já tinham sido detectados problemas de qualidade (BELISÁRIO, 2014, p. 4).

Já Operação Urbana Porto Maravilha, composta pela realização de obras e pela formação da Parceria Público-Privada[4] da Zona Portuária, teve sua finalidade deturpada. O objetivo do projeto, segundo seu site oficial, é

> promover a reestruturação local, por meio da ampliação, articulação e requalificação dos espaços públicos da região, visando a melhoria da qualidade de vida de seus atuais e futuros moradores e a sustentabilidade ambiental e socioeconômica da área[5].

[4] A parceria público-privada, nas palavras de Maria Sylvia Di Pietro, consiste no "contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público" (DI PIETRO, 2014, p. 319).
[5] Informação disponível em <http://www.portonovosa.com/pt-br/porto-maravilha>. Acesso em 25 set 2016.

O que ocorreu, porém, foram fortes violações aos direitos humanos à medida que mais de quinhentas famílias pobres que lá habitavam foram removidas arbitrariamente de seus lares e aproximadamente quatrocentas estão sofrendo ameaças de remoção por conta da obra (ANCOP, 2015, p. 36). O terreno foi transformado no lugar de maior especulação imobiliária do Rio de Janeiro e ao final da operação, após a remodelagem da área (aproximadamente 1,18 milhão de metros quadrados) com a retirada da população de suas moradias, 75% das terras serão entregues à iniciativa privada (BELISÁRIO, 2014, p. 5), contrariando o interesse público.

Quanto ao Maracanã, este foi inicialmente reformado e só depois, privatizado. A reforma, realizada pela Odebrecht e Andrade Gutierrez, foi bancada com recursos do BNDES, da Caixa Econômica Federal e do empréstimo do CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina), e apontada pelo Tribunal de Contas do Rio de Janeiro como superfaturada (BRASIL, 2013, p. 7). Em seguida, foi realizada uma licitação para privatizar a sua gestão, na qual a própria Odebrecht ganhou, junto ao Eike Batista e AEG, e em que a outorga anual paga não cobre sequer a terça parte dos juros do empréstimo solicitado ao BNDES para bancar a reforma anterior, sendo claramente um mau negócio para o poder público (BELISÁRIO, 2014, p. 4).

Sobre essa licitação, foi interposta uma ação civil pública (nº 0007714-85.2013.4.02.5101) pelo MPRJ questionando o fato da empresa IMX, de Eike Batista, ter elaborado o projeto que ela mesma venceu e também a decisão de demolir parte do entorno do estádio, para exploração[6]. Após as manifestações sociais, o governo recuou com a proposta de demolição até agora.

Por fim, o processo licitatório da reabilitação ambiental do sistema lagunar da Barra e Jacarepaguá foi o que apresentou indícios mais fortes de uma coordenação entre as empresas, o que justificaria ao menos uma investigação por parte do poder público. No ano de 2013, a revista Época teve acesso ao resultado da licitação e o divulgou de forma cifrada cerca de uma semana antes da abertura dos envelopes, denunciando um acerto prévio entre as empreiteiras (ganhou o consórcio firmado entre Andrade Gutierrez, OAS e Queiroz Galvão), no qual a Odebrecht apresentaria uma proposta de cobertura e em troca seria vencedora em outra licitação de valor similar (CLEMENTE, 2013). A Secretaria de Estado do Ambiente, então, suspendeu o edital e solicitou investigações ao CADE e ao Ministério Público, mas como estes nada fizeram, após seis meses, foi liberada a assinatura do contrato.

[6] A petição está disponível em <http://publicacao.mprj.mp.br/copa_mundo/anexo01/files/assets/basic-html/page1.html>. Acesso em 25 set 2016.

A prática de cartel em licitações consiste na cooperação ilegal entre as empresas competidoras com a finalidade de obter vantagens concorrenciais, através de acordos para escolher o vencedor. Ela normalmente se dá por meio do revezamento de vencedores ao longo do tempo (*big rotation*), da combinação de apresentação de propostas com preços mais elevados ou sob condições desarrazoadas (*cover bidding*), ou mesmo pela não submissão de propostas em determinada licitação, a fim de beneficiar a empresa que foi previamente eleita vencedora pelo grupo (*big supression*) (GUSMÃO, 2012).

O resultado da formação de cartéis é a limitação artificial e ilegítima da concorrência, o aumento de preços e diminuição da qualidade do serviço, além de, frequentemente, a corrupção de agentes públicos (NUNES, 2016, p. 192). Sua presença impede a Administração Pública de racionalizar seus recursos na promoção do desenvolvimento do país e melhoria da qualidade de vida do cidadão, tendo por consequência a transferência indevida dos recursos públicos para determinados grupos privados (GUSMÃO, 2012).

A nova lei de defesa da concorrência – Lei 12.529 de 2011 – tipifica o cartel em licitações[7] e torna mais eficaz a atuação do CADE, autarquia federal desde 1994 (MENDES, 2014). Essa lei tem finalidade e penalidades próprias, diferentes da que dispõe sobre as licitações, Lei 8.666/93. Na primeira, tutela-se a ordem econômica e o interesse difuso da sociedade e são impostas pesadas multas sobre o faturamento (GUSMÃO, 2012). Na segunda, as penalidades estão ligadas ao certame licitatório e buscam reparar a lesão à Administração Pública.

O maior problema da caracterização do cartel, porém, é a dificuldade de obtenção de provas. Ainda assim, a existência de alguns indícios deveria ser suficiente para uma investigação mais apurada dos fatos. Rossana Gusmão assinala alguns deles:

> as propostas apresentadas possuem redação semelhante ou os mesmos erros e rasuras; certos fornecedores desistem, inesperadamente, de participar da licitação; há empresas que, apesar de qualificadas para a licitação, não costumam apresentar propostas a um determinado órgão, embora o façam para outro; existe um padrão claro de rodízio entre os vencedores das licitações; existe uma margem de preço estranha e pouco racional entre a proposta vencedora e as outras propostas; alguns licitantes apresentam preços muito diferentes nas diversas licitações que participam, apesar de

[7]Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados: I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa; II - dominar mercado relevante de bens ou serviços; III - aumentar arbitrariamente os lucros; e IV - exercer de forma abusiva posição dominante. § 3º As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no caput deste artigo e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica: I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma: d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública (BRASIL, 2012).

> o objeto e as características desses certames serem parecidos; o valor das propostas se reduz significativamente quando um novo concorrente entra no processo (provavelmente não integrante do cartel); um determinado concorrente vence muitas licitações que possuem a mesma característica ou se referem a um tipo especial de contratação; existe um concorrente que sempre oferece propostas, apesar de nunca vencer as licitações; licitantes vencedores subcontratam concorrentes que participaram do certame; licitantes que teriam condições de participar isoladamente do certame apresentam propostas em consórcio (GUSMÃO, 2012).

Vários dos indícios mencionados pela autora estão presentes nas contratações para a execução de projetos relacionados aos megaeventos esportivos. É o caso, por exemplo, da formação dos consórcios por empresas que teriam condições de participar das licitações isoladamente e da ausência de algumas delas em determinadas licitações, quando estas participam de outras similares. São situações que exigiriam dos órgãos de controle do poder público, ao menos, investigações.

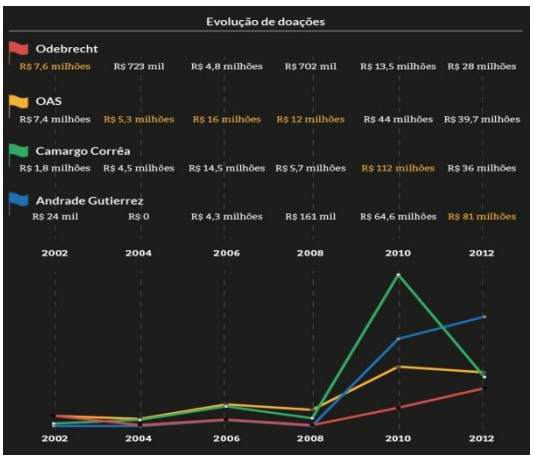
O problema da prática de cartelização no Brasil não é novo, ele cresce especialmente em períodos com grandes investimentos públicos, como agora, na preparação para a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Antes da primeira metade dos anos 2000, entretanto, a formação de cartéis se dava de forma explícita, era uma prática incentivada até mesmo pelo governo, em certos períodos, e ainda que tivéssemos dispositivos legais proibindo os cartéis, estes não eram aplicados. Somente no ano de 2003, o Brasil passou a considerar o combate a cartéis uma prioridade, mas encontra alguns entraves decorrentes da própria formação histórica da relação entre mercado e Estado no Brasil. É o que se verá adiante.

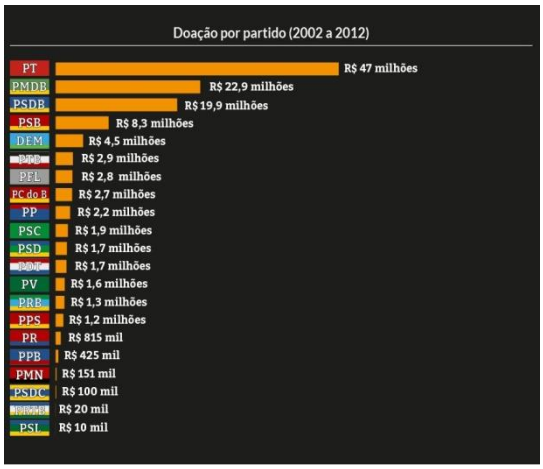
2. O financiamento de partidos políticos e o controle do Estado pelo mercado na pós-modernidade

As empresas conhecidas como as “quatro irmãs” (Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez) compartilham algumas características típicas da formação do capital monopolista dos grupos econômicos brasileiros, a saber: o controle da empresa de base familiar; a proximidade com os governos e o financiamento de campanhas; e a diversificação de atividades e de países em que atuam (BELISÁRIO, 2014, p. 6).

De acordo com levantamento realizado pelo Agência Pública, conforme se depreende dos gráficos abaixo (BELISÁRIO, 2014, p. 6), as quatro empresas, juntas, investiram mais de R$479 milhões em diversos comitês partidários e candidaturas pelo Brasil entre as eleições de 2002 e 2012, sendo que os maiores beneficiários foram os partidos PT e PMDB, que

comandavam o Executivo no âmbito federal e municipal (Rio de Janeiro), respectivamente, à época dos megaeventos. Tais repasses não se limitaram aos anos eleitorais e, por diversas vezes, chegaram a ser ainda maiores nos anos que não o são.





Fonte: Agência Pública

O retorno do investimento, porém, é muito superior. Belisário aponta como vantagens decorrentes dessa relação com o governo: a intensa participação das empresas investidoras nos contratos para obras públicas, tratada em tópico anterior; os altos incentivos por meio de empréstimos do BNDES e; o fato de que a liderança nos desembolsos para operações de importação é de duas das "quatro irmãs", Odebrecht e Andrade Gutierrez (BELISÁRIO, 2014, p. 6).

Ainda que o BNDES seja um banco completamente estatal, cujos recursos provém do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Tesouro Nacional e de pagamentos de empréstimos concedidos (ANCOP, 2013, p. 109), segundo o levantamento realizado pela Agencia Pública, entre os anos de 2004 e 2013, "o banco realizou 1665 transferências para as construtoras das 'quatro irmãs', totalizando mais de R$1,7 bilhão em empréstimos. Deste total, a Odebrecht e Andrade Gutierrez foram as maiores beneficiadas, levando R$1,1 bilhão" (BELISÁRIO, 2014, p.6).

Quanto aos créditos para operações de exportação de serviços de engenharia, como pode se observar no gráfico abaixo, disponível acórdão 1413/2016 do processo 034.365/2014-1 do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2016), que consiste em um relatório de levantamento de auditoria acerca das movimentações do BNDES referentes a essa questão, dos aproximados U$38,7 bilhões emprestados pelo banco nos últimos dez anos, 99% teve por

destino as empreiteiras das quatro irmãs, acrescida da Queiroz Galvão. Desse valor, a Odebrecht foi a maior beneficiada, com 81,8% da quantia total, o que só demonstra o monopólio dessas empresas no setor.

Tabela Distribuição das Exportações por Empresa

Razão Social do Exportador	Valor exportado nos últimos 10 anos	Percentual do total exportado
CONSTRUCOES E COM. CAMARGO CORREA S.A.	US$ 632.145.171,00	1,6 %
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ S.A.	US$ 3.713.384.098,00	9,6 %
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S.A. E COMPANHIA DE OBRAS E INFRAESTRUTURA (Empresa controlada pela Odebrecht)	US$ 31.702.914.442,00	81,8 %
CONSTRUTORA OAS S.A.	US$ 393.014.571,00	1,0 %
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO S.A.	US$ 1.888.680.90,00	5,0 %
OUTRAS	US$ 433.436.130,00	1,0 %
TOTAL	US$ 38.763.575.313	100%

Fonte: Planilha das operações da AEX (peça 40)

Os benefícios, entretanto, não se limitam a estes. O financiamento de partidos políticos faz com que a ordem econômica e a ordem política se entrelacem, revelando o caráter patrimonialista do país[8]. As empresas financiadoras passam a exercer grande influência na tomada de decisões do governo e, com isso, o Estado, e todo o seu poder, é submetido aos seus interesses.

Acontece que dentro de seu território, o Estado é o principal responsável por impor determinada cultura dominante à sociedade, modelando as estruturas mentais das pessoas que a integram e impondo princípios de visão e divisão comuns, a fim de se formar uma identidade nacional (LAFFORGUE; SANYÚ, 2011, p. 116). Isso se dá a partir da criação de valores

[8] O patrimonialismo se caracteriza pela presença de uma camada social que exerce o poder político em causa própria, dominando a máquina política e administrativa do país, por meio da qual derivam "seus benefícios de poder, prestígio e riqueza" (SCHWARTZMAN, 2003, p. 209). Conforme entende Faoro (2001, p. 869), a realidade histórica brasileira demonstrou "a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista". Sequer as tentativas de reforma do aparelho do Estado empreendidas por Getúlio Vargas (com o intuito de implantar uma burocracia de tipo weberiana no Brasil), pelos governos militares (com seu Estado burocrático-autoritário) e por Fernando Henrique Cardoso (e a implantação do Estado gerencial) conseguiram eliminar a presença do patrimonialismo na sociedade brasileira (PINHO, 1998).

simbólicos, associados à expressões, atitudes, bens, entre outros. Por esse motivo, a disputa pelo poder e controle do Estado é tão importante. Quando este passa a ser controlado por um determinado setor da sociedade, há uma patente geração de efeitos em toda ela.

A relação entre política, cultura, economia e sociedade começa a ter a configuração atual a partir da modernidade, com a experiência de vida nos novos espaços urbanos e o surgimento da sociedade de consumo, e é acentuada no período pós-moderno, momento em que tudo da vida social foi transformado em cultural (JAMESON, 1984 *apud* FEATHERSTONE, 1990, p. 26), ou seja, todos os aspectos da vida passaram a possuir uma valoração relacionada ao mercado.

Com a adoção da política neoliberal em vários países do mundo, defensora da participação mínima do Estado na regulação do mercado e globalização da economia, determinados termos foram valorados para facilitar sua implementação nos Estados, a exemplo do termo "globalização", expressão utilizada para se criar a ideia de que a economia se mundializou e que, por isso, seria necessário que os Estados promovessem a liberalização e desregulamentação nos limites de sua competência, a fim de que as empresas tivessem uma maior liberdade para participar do comércio mundial, em posições competitivas (CHESNAIS, 1996, p. 25).

A política neoliberal de desenvolvimento capitalista foi introduzida no Brasil nos anos 90, com o governo de Fernando Collor e, posteriormente, aprofundada por Fernando Henrique Cardoso. Sua aplicação reconfigurou as bases da acumulação de capital no Brasil e a abertura econômica aprofundou o processo de internacionalização e subordinação da economia brasileira ao capital financeiro internacional (GENNARI, 2002, p. 42 a 44).

Assim, o que ocorreu no Brasil e nos demais países que adotaram este modelo político foi um movimento de desequilíbrio da soberania nacional em direção a uma outra forma de organização política global, reduzindo o poder do Estado (ARNAUD, 1999, p. 155). Eles devem respeitar, por exemplo, acordos internacionais de caráter mundial ou regional, e atender ao mercado global de capitais, aos mass media globais, às ONGs, sociedades internacionais, entre outros.

Diante da multiplicidade de atores que intervêm na autoridade do Estado, sua própria função mudou. Atualmente, ele cumpre o papel de regulador, estrategista e condutor dos diversos interesses em jogo em sua tomada de decisão, já que sua autoridade passou a ser compartilhada (ARNAUD, 1999, p. 180, 182).

Por essa diversidade de opiniões é que, no campo do processo de tomada de decisões, se diz que o termo governância se revela apropriado, pois não mais vigora a "velha ideia da tomada de decisão soberana *top-down* em nome da autoridade pública". Ainda que os Estados-nações detenham a última palavra, eles devem proporcionar um diálogo social, se aproveitando das trocas de experiências e informações oferecidas, em um verdadeiro direito negociado (ARNAUD, 1999,p. 188-191).

É nesse momento que a proximidade das "quatro irmãs" com os governantes, através do financiamento das campanhas, faz com que seus interesses particulares sejam levados em consideração quando da tomada de decisões. Ao encontrar o neoliberalismo e sua desregulamentação, o patrimonialismo brasileiro se adaptou para sobreviver e utilizou, por exemplo, o financiamento de campanhas como um meio para controlar a Administração Pública. Ele dá a essas empresas investidoras vantagem ao negociar com o governo, contribuindo para que suas decisões sejam tomadas em benefício das mesmas.

No caso das obras para a Copa e as Olimpíadas, não é difícil encontrar situações em que o interesse público foi claramente afastado para dar lugar aos interesses do comércio, em especial das grandes empresas, mas estas situações não se limitam a esse período. É possível verificar diversos outros casos em que o interesse privado se sobrepõe ao público por todas as cidades brasileiras a qualquer tempo.

Estudo realizado por professores de universidades dos Estados Unidos (Boston, Massachusetts e Berkeley) e publicado no artigo "*The spoils of victory: Campaign donations and government contracts in Brazil*" (O espólio da vitória: Doações de campanha e contratos públicos no Brasil, em tradução livre) (BOAS; HIDALGO; RICHARDSON, 2014, p. 425) revelou que as empresas que financiavam candidatos do Partido dos Trabalhadores (PT) recebiam, em troca, um valor 14 a 39 vezes maior daquele investido sob a forma de contratos públicos no período de trinta e três meses após o candidato ter sido eleito, o que faz do financiamento um bom negócio.

Para se enquadrarem no atual mundo globalizado, as empresas Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez se internacionalizaram e começaram a atuar em todos os continentes, em especial nos mercados da África, América Latina e Ásia, e a diversificar suas atividades para lucrar em todas as áreas que agora, com a cultura do consumo, se tornaram férteis, como o agronegócio, a petroquímica, o setor de armamentos, a telefonia e até mesmo a moda (BELISÁRIO, 2014, p. 6). Os repasses financeiros do BNDES e os megaeventos

esportivos serviram para ampliar seus negócios mais rapidamente e com a formação de cartel, todos puderam ser agraciados com obras milionárias.

Nesse contexto, percebe-se que o Estado, que deveria incorporar a sua nova função de estrategista e tentar chegar a uma decisão equilibrada, erra no momento em que não trata com igualdade os diversos interesses que se apresentam. São privilegiados aqueles grupos que possuem relação com o partido que está no governo ou com o próprio governante, ao ponto de ser esquecido o que verdadeiramente deveria guiar as decisões políticas: o interesse social.

Sendo assim, apesar de se apontar o financiamento de campanhas como o responsável pela forte influência que as grandes empresas, em especial as "quatro irmãs", exercem sobre o governo e suas decisões, este foi apenas o meio que o setor econômico brasileiro encontrou para imiscuir-se no político, controlando o Estado e, por consequência, a sociedade. Diante da cultura política clientelista profundamente enraizada em nossa sociedade (PINHO, 1998, p. 61), mesmo que tenha sido proibido pelo STF o financiamento de partidos políticos por empresas (BRASIL, STF, 2016), a tendência é de que "o patrimonialismo camaleônico", como denomina Pinho (1998, p. 72), encontre um novo meio de sobreviver e, ainda, reforçar-se.

4. A ausência de *accountability* e a importância da atuação dos órgãos estatais de controle e do controle social

Diante desse contexto brasileiro de perpetuação da dominação patrimonialista, com sua relação capital/política, e da estratégia da formação de cartéis para a conservação de oligopólios, como é o caso das empresas das "quatro irmãs", a atuação firme dos órgãos estatais de controle se faz necessária e a presença de uma participação popular ativa é essencial até mesmo para verificação do trabalho desempenhado por aqueles.

Quanto à participação popular nesta seara, ela se revela sob a forma de um controle social, ou seja, de um controle realizado pela sociedade civil (conjunta ou individualmente) das atividades praticadas pela Administração Pública.

Essa espécie de controle encontra respaldo na própria Constituição brasileira de 1988, por ser intrínseco à ideia de república e de democracia. É o que explica Phillip Gil França:

> Na ideia de república, a *res publica* que se encontra no Estado nacional deve ser primordialmente verificada, valorizada e protegida pelo seu povo, pelo simples fato de ser o titular da coisa tutelada pelo Estado. Nessa linha, é a sociedade – de maneira organizada ou por cada indivíduo – que deve atuar nas primeiras trincheiras de defesa

> daquilo que é comum, da execução e gerenciamento das atividades estatais e de toda ação do Estado que, de alguma forma, reflete em suas vidas. [...] A operacionalização desse meio de controle é arma importante da luta contra o desvio do poder, da garantia do exercício do ideal de justiça no Estado onde vive e do almejado desenvolvimento socioeconômico dos participantes desse Estado (FRANÇA, 2010, p. 104 e 105).

Acontece que a própria cultura patrimonialista gera outro aspecto negativo: "a ausência de *accountability* na relação entre os governantes e a sociedade", o que prejudica o controle social. A *accountability*, termo sem correspondência em português, produz uma relação bilateral: de um lado, há a delegação de responsabilidade da gestão dos recursos; e do outro, a obrigação de prestação de contas daquele que os administra. Essa prestação de contas do poder público constitui, numa democracia, prerrogativa de seus cidadãos (AKUTSU; PINHO, 2002, p. 731).

Conforme apontado no dossiê, a preparação para os megaeventos esportivos foi marcada por contradições nos seus orçamentos e pela falta de transparência das informações disponibilizadas nos *sites* oficiais, principalmente quanto às transferências de recursos públicos para o setor privado (ANCOP, 2015, p. 139). O respeito ao princípio da publicidade dos atos da Administração, entretanto, é a primeira etapa para a existência da *accountability*.

Apesar desses entraves, a participação popular no controle dos atos do poder público na preparação para os megaeventos foi muito superior ao habitual. Foram realizadas várias atividades, entre os anos de 2011 e 2016, pelo Comitê Popular Rio e comitês populares de outros estados brasileiros, com o auxílio de movimentos sociais, ONGs, instituições acadêmicas, lideranças populares e da população atingida, para, principalmente, denunciar violações de direitos relacionadas à Copa do Mundo e às Olimpíadas. Dentre estas atividades, destacam-se as manifestações, as plenárias quinzenais e a produção de material informativo e de divulgação de denúncias, como o dossiê (ANCOP, 2015, p. 155).

Por mais que o dossiê tenha cumprido sua finalidade e mais cidadãos tenham se engajado nas ações dos comitês, engrandecendo seus trabalhos, não há no Brasil uma cultura de participação popular ativa. O país tem apresentado um bom progresso nessa área, especialmente com a crescente previsão normativa de meios para o controle social, porém, apenas isto não é suficiente para garantir que o controle se verifique. A sociedade brasileira está ainda em processo de democratização e não atingiu o estágio de cidadania necessário para tanto (SILVA, 2002, p. 39).

Por isso, principalmente enquanto o controle social não é prática comum dos brasileiros, é preciso que os controles formais existentes sejam eficientes. Como explica Luiz Akutsu e Pinho, há uma estreita vinculação entre os dois tipos de controle:

> Somente com *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos governantes, devidamente auditados pelos controles externo e interno dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas. Por outro lado, sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover a *accountability*. O controle social pode, portanto, fortalecer o controle formal legalmente instituído, levando a sociedade a participar mais ativamente da vida pública e, dessa forma, reduzindo a distância entre o desempenho do governo e as efetivas necessidades dos cidadãos (AKUTSU; PINHO, 2002, p. 731 e 732).

No caso do combate aos cartéis em licitação e o domínio das "quatro irmãs" no mercado, os principais órgãos estatais de controle são: no âmbito interno da Administração, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); e no âmbito externo, o poder Judiciário, o poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (TCU ou TCE), e o Ministério Público, Federal ou Estadual.

Quanto ao Ministério Público, com a Constituição Federal de 1988, a instituição passou a ser considerada, por seus objetivos, defensora da ordem jurídica, guardiã do regime democrático e protetora dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF). Com o intuito de que sejam cumpridas as suas funções, é pautada pelos princípios constitucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional (art. 127, § 1º, da CF), e possui a liberdade de promover as medidas necessárias à defesa dos direitos constitucionalmente garantidos (art. 129, II, da CF).

O controle pelo Legislativo se realiza, no nível federal, através do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e, nos Estados e Municípios, através da Câmara dos Deputados e Câmara de Vereadores, respectivamente, auxiliadas pelos Tribunais de Contas Estaduais. A atuação desses Tribunais é importante por seu caráter técnico.

O controle externo parlamentar da Administração Pública, de acordo com o art. 70 da Carta Maior, consiste na "fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas" (BRASIL, 1988, art. 70).

O Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e a Câmara de Vereadores, para cumprir as suas funções, possuem vários instrumentos à disposição, como a criação de

comissões permanentes e temporárias e a instalação de comissões parlamentares de inquérito para apurar as infrações. Infelizmente, porém, sobretudo por motivos políticos, não é sempre que se verifica a utilização de tais instrumentos.

As comissões parlamentares de inquérito, especialmente, são extremamente relevantes para a defesa dos interesses da sociedade; estas, ainda que sofram influências políticas na realização de seus trabalhos, figuram como importantes fontes de informação sobre o tema que lhe é objeto e contribuem enormemente para o início dos debates e para a realização de alterações legislativas eficazes.

Já o controle jurisdicional da Administração Pública é, na realidade, princípio estruturante do Estado Democrático de Direito. O Brasil adota o sistema tripartite de poder e nele é função precípua do Poder Judiciário a apreciação de qualquer lesão ou ameaça a direito; é o que se depreende do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal[9].

Por fim, no âmbito administrativo, o CADE, a partir da Lei 8.884/94, foi transformado em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça. Suas atribuições estão direcionadas à defesa da concorrência e consistem em atividades de caráter preventivo, repressivo ou pedagógicos. Elas estão elencadas ao longo da Lei 12.529/11.

Conclusão

Observando o domínio pelas empresas Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Corrêa – "as quatro irmãs" – nas contratações das obras para a Copa do Mundo e as Olimpíadas e as variadas irregularidades presentes nessas contratações, o trabalho abordou, primeiramente, a existência de fortes indícios que apontam a formação de cartel pelas "quatro irmãs", a fim de ganharem licitações das contratações públicas relacionadas aos jogos.

Essas empresas firmaram consórcios entre si e outras antes das licitações, mesmo tendo condições de participar destas isoladamente, e algumas delas se ausentaram em processos licitatórios semelhantes, mesmo quando qualificadas, evidências que indicam um acordo de revezamento para que todas as empresas fossem beneficiadas, o que caracteriza a prática de

[9] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (BRASIL, 1988).

cartel. A cartelização gera vários malefícios para a população, pois ao limitar a concorrência, provoca a diminuição da qualidade do serviço e o superfaturamento nos contratos públicos, sendo um meio pelo qual o poder público alimenta a concentração de poder econômico.

Em sequência, foi realizada uma análise sobre como a formação de cartel pelas "quatro irmãs" e, em sentido mais amplo, seu domínio no mercado se opera, diante do atual contexto político e econômico brasileiro. Aqui se observa como o financiamento de partidos políticos contribui para a conservação do patrimonialismo, e consequentemente da prevalência dos interesses dessas grandes corporações, mesmo diante da política neoliberal adotada e da adaptação do país aos efeitos da globalização.

Por fim, são realizadas considerações acerca da importância do controle dos atos da Administração Pública pelos órgãos estatais e pela sociedade, identificando-os e salientando a necessidade da transparência para sua efetividade.

Conclui-se, com isso, que embora a prática da cartelização (bem como várias outras práticas que geram a concentração da riqueza) seja muito antiga, ela pode ser combatida. A atuação eficiente dos órgãos estatais de controle e uma participação popular ativa é capaz de inibir e até mesmo alterar a cultura patrimonialista do país.

Verifica-se o progresso a partir da mudança no tratamento dado à formação de cartéis nos anos 2000, com a ampliação de sua proteção legislativa, o fortalecimento da atuação do CADE e do Ministério Público, além do crescimento de denúncias feitas pelos meios de comunicação.

A diferença no resultado das investigações das obras de demolição do entorno do Maracanã para a exploração pela iniciativa privada e da recuperação ambiental do sistema lagunar da Barra e Jacarepaguá, casos mencionados acima, se deve principalmente ao nível de pressão popular a elas dedicada. No primeiro caso, as manifestações populares fizeram com que o governo até hoje recuasse com a proposta e, no segundo caso, o processo foi arquivado e a licitação, apesar de todos os indícios de irregularidade, continuou válida.

É preciso que a mobilização popular vista durante a preparação do país para os megaeventos esportivos continue e se engrandeça, pois, mesmo que tais práticas sejam difíceis de se combater, já que este combate vai de encontro com o interesse dos detentores do poder, concorda-se com a opinião de Borón (2001, p. 13) quando este afirma que as ações coordenadas das organizações populares poderão contornar essa resistência a tal ponto que os governos se sentirão obrigados a implementar as mudanças requeridas.

Nesse sentido, entende-se que as atenções da população devem estar voltadas, atualmente, à CPI das Olimpíadas, Comissão Parlamentar de Inquérito proposta pelo vereador Jefferson Moura com o objetivo de apurar ilegalidades relacionadas à preparação para as Olimpíadas, nas quais se encontram aquelas aqui mencionadas. Aberta desde maio de 2016 e suspensa no mesmo mês, a participação popular se faz necessária para que, com sua reabertura, ela possa chegar aos resultados esperados em tempo adequado.

Referências bibliográficas

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade de informação, accountability e democracia delegativa. *In:* **RAP**, Rio de Janeiro, vol. 36 (5), set/out 2002, pp. 723-745.

ARNAUD, André-Jean. **O Direito entre a Modernidade e Globalização**: Lições de filosofia da Direito e do Estado. Renovar: Rio de Janeiro, 1999.

ANCOP. **Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil**, 2012.

_____. **Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil**, 2013.

_____. **Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil**, 2014.

_____. **Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil**, 2012.

BELISÁRIO, Adriano. Um jogo para poucos. **Brasil de Fato**. Rio de Janeiro, 3 a 9 de julho de 2014, pp. 4, 5.

_____. As quatro irmãs. **Brasil de Fato**. Rio de Janeiro, 3 a 9 de julho de 2014, pp. 6.

BOAS, Taylor C; HIDALGO, F. Daniel; RICHARDSON, Neal P. The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. *In*: **The Journal of Politics**, vol. 76, n. 2, abril 2014, pp. 415–429.

BORON, Atilio A. **El nuevo orden imperial y cómo desmontarlo.** Trabalho apresentado no Foro Social Mundial no dia 27 de janeiro de 2001.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 15 set. 2016.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **O TCU e a Copa do Mundo de 2014**: relatório de situação. Brasília: TCU, 2013.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. TC-034.365/2014-1. Tribunal Pleno, 01.06.2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A255187E5F01552607E6CE7A37f>. Acesso em: 15 de set de 2016.

BRASIL. STF. ADI 4650/ DF, Pleno, Rel. Min. Luiz Fux. DJe-034 24.02.2016. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI+4650%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hm29j7h>. Acesso em 01 ago 2016.

COELHO, Mário. Lula: é a vez do Brasil sediar jogos olímpicos. In: **Revista Congresso em Foco**, out 2009. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/lula-e-a-vez-de-brasil-sediar-jogos-olimpicos/>. Acesso em 28 set 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: Formação do patronato político brasileiro. 3ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FEATHERSTONE, Mike. **Cultura de consumo e pós-modernismo**. São Paulo: Studio Nobel, 1990.

FRANÇA, Philip Gil. **O Controle da Administração Pública**: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolviment. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 104 e 105.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; CONSULTORIA ERNST & YOUNG,

GENNARI, Adilson Marques. Globalização, liberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. **Revista Pesquisa e Debate**, São Paulo, vol. 13, n. 1(21), p. 30-45, 2002.

GUSMÃO, Rossana Malta de Souza. Cartel em licitação pública: tipificação na Lei Antitruste. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3274, 18 jun. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22038>. Acesso em: 1 jul. 2016.

LAFFORGUE, Martín; SANYÚ. **Pierre Bourdieu para principiantes.** Buenos Aires: Longseller, 2011.

MENDES, Denise Nogueira Magri. Combate à Formação de Cartéis na Defesa da Concorrência. **Conteudo Juridico**, Brasilia-DF: 27 jun. 2014. Disponivel em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48809&seo=1>. Acesso em: 02 jul. 2016.

NUNES, Daniele de Oliveira. Cartéis em licitações: fronteiras entre a infração à ordem econômica e o ato de improbidade administrativa. **Revista de Defesa da Concorrência**,

Brasília, vol. 4, n. 1, maio 2016, pp. 185-210. Disponível em: <http://revista.cade.gov.br/index.php/revistadedefesadaconcorrencia/article/view/254>. Acesso em: 1 jul. 2016.

PACS. **Rio de Gastos**. 7ª ed. Jul 2016. Disponível em <http://rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2016/07/Rio-de-Gastos-7.pdf>. Acesso em 20 set 2016.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo. **O&S.** V.5. Nº 12, Maior/Agosto de 1998.

SCHWARTZMAN, Simon. Atualidade de Raymundo Faoro. *In:* **Dados,** Rio de Janeiro, v. 46, n. 2., pp. 207-213, 2003.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle Social: reformando a Administração para a sociedade. *In:* BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Perspectivas para o Controle Social e a Transparência na Administração Pública.** Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2002, p. 39.