

IMPACTOS DOS MEGAEVENTOS ESPORTIVOS NOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES:

RECOMENDAÇÕES PARA A FIFA E PARA O COI A PARTIR DA ANÁLISE DO PROCESSO DE SELEÇÃO DA SEDE DOS JOGOS NO CASO BRASILEIRO

MARÇO / 2016

SUMÁRIO

Sobre a pesquisa	03
Sumário executivo e recomendações	05
Desafios e oportunidades para a proteção de direitos humanos em megaeventos esportivos	05
Recomendações relativas a escolha da sede	06
Como introduzir critérios de proteção de direitos humanos, especialmente de crianças e adolescentes, nos processos de seleção (bidding processes) das sedes dos megaeventos?	08
Como tornar os processos de escolha das sedes mais participativos e transparentes?	11
Como e onde incluir os direitos humanos?	12
Diagnóstico: invisibilidade dos direitos humanos na tomada de decisão para escolha das sedes	16
A) O processo para seleção do país-sede da copa do mundo de 2014	16
B) O processo de seleção para cidade-sede dos jogos olímpicos de 2016	21
Considerações finais	32

***Integraram a equipe de pesquisa do GDHeE

Coordenadoras: Flávia Scabin e Malak Poppovic

Pesquisadoras: Daniela Jerez, Julia Cruz, Martina Bergues e Tamara Brezighello

SOBRE A PESQUISA

O objetivo do presente *Policy Paper* é oferecer recomendações aos organizadores de megaeventos esportivos – Fédération Internationale de Football Association (FIFA) e Comitê Olímpico Internacional (COI) – sobre como assegurar que o processo seletivo de escolha dos países sedes das competições inclua a proteção dos direitos humanos, especialmente os direitos de crianças e adolescentes. Essas recomendações basearam-se no estudo do caso brasileiro e consideram os principais desafios e oportunidades para futuras competições a partir da análise da tomada de decisão da FIFA e do COI para escolha da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

O *Policy Paper* se insere no contexto de pesquisa desenvolvida pelo Grupo de Direitos Humanos e Empresas - GDHeE - da FGV DIREITO SP entre os anos 2015 e 2016 sobre “Megaeventos esportivos e a proteção de crianças e adolescentes” que contou com o apoio da Fundação OAK, da Porticus e da Embaixada do Reino dos Países Baixos. A pesquisa que subsidia o presente documento baseou-se nas atividades listadas abaixo:

Análise dos documentos que constituem o processo seletivo para escolha das sedes da Copa do Mundo FIFA de 2014™ e dos Jogos Olímpicos de 2016.

Os processos seletivos para escolha das sedes dos megaeventos consistem nos processos realizados pela FIFA e pelo COI, com base em regras próprias, para seleção do país (no caso da Copa do Mundo FIFA™) e da cidade (no caso dos Jogos Olímpicos) que sediarão o megaevento em questão. Os processos de seleção constituem o primeiro momento da tomada de decisão para a realização de um megaevento esportivo e orientam como o país/cidade escolhido deverá conduzir a organização da competição.

Foram analisados os documentos disponíveis referentes à seleção das sedes dos megaeventos e negociações decorrentes com o objetivo de compreender de que forma critérios relativos à proteção dos direitos humanos estão presentes ao longo do processo. Isso é particularmente importante porque os compromissos assumidos pelos países escolhidos impactam as fases seguintes da realização dos eventos, assim como os seus preparativos, notadamente a construção de estádios e os investimentos na infraestrutura logística do país.

No caso do **processo seletivo realizado pela FIFA**, foram analisados os seis principais documentos disponíveis, a saber:

- (i) Estatuto da FIFA
- (ii) Código de ética
- (iii) *Bidding Agreement*;
- (iv) *Host City Agreement*;
- (v) *Inspection Report for the 2014 FIFA World Cup*, e
- (vi) As garantias governamentais apresentadas pelo Brasil.

No caso do **processo de seleção da sede para os Jogos Olímpicos realizado pelo COI**, foram analisados os 8 documentos disponíveis, a saber:

- (i) Carta Olímpica;
- (ii) Código de Ética;
- (iii) *Rule of conduct applicable to all cities wishing to organize Olympic Games*;
- (iv) *Candidature Acceptance Procedure*;
- (v) Relatório realizado pelo Grupo de Trabalho do *IOC Candidature Acceptance*;
- (vi) *Candidature Procedure and Questionnaire*;
- (vii) Relatório realizado pela Comissão de avaliação dos Jogos para a XXXI Olimpíada em 2016; e
- (viii) *Host City Contract*.

A análise dos documentos consistiu em investigar se e de que forma foram considerados os direitos humanos, especialmente os direitos de crianças e adolescentes, no processo seletivo. Os achados da pesquisa serviram para propor recomendações sobre os momentos mais oportunos para a inserção dessas temáticas dentro dos documentos de seleção para futuras competições.

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS EM MEGAEVENTOS ESPORTIVOS

Em 2007, após ter se candidatado, o Brasil foi escolhido para sediar a Copa do Mundo FIFA 2014. Em 2009, a cidade do Rio de Janeiro foi selecionada como a sede para os Jogos Olímpicos de 2016. A partir de então, uma série de obras de infraestrutura começou a ser realizada para cumprir as exigências dos organizadores dos megaeventos – FIFA e COI. Só para a Copa, mais de 17 bilhões foram investidos em infraestrutura¹, seja para a própria construção dos estádios, seja para reforma de aeroportos e obras de mobilidade.

Segundo pesquisa realizada pelo Datafolha, em 2008 cerca de 80% dos brasileiros era favorável à realização da Copa do Mundo no país. No entanto, em 2014, esse número caiu para 50%². O que aconteceu para que a expectativa de parte significativa da população local se invertesse?

É sabido que a realização de megaeventos esportivos impacta significativamente as populações locais, sobretudo aquelas que moram nos entornos das obras para o evento e, de maneira mais severa, crianças e adolescentes. Os impactos sofridos estão relacionados às próprias competições e festividades afins, porque por exemplo as crianças e aos adolescentes deixam de ter aulas e ficam fora do cuidado e proteção de adultos, e também à construção dos estádios e obras de infraestrutura associadas ao evento, que fazem com que, muitas vezes, crianças e adolescentes sejam deslocados dos seus lares para locais desconhecidos perdendo sua identidade com o território, a escola e o lazer. Ainda, quando moram em regiões próximas aos canteiros de obras, crianças e adolescentes estão frequentemente sujeitas ao aumento da violência policial e da exploração sexual infantil.

A questão que surge diante desse contexto é qual é o papel dos organizadores de megaeventos em relação aos impactos causados? Quais são as responsabilidades da FIFA e do COI em relação às violações que decorrem da realização dos megaeventos? Como incorporar no processo de seleção dos países sede medidas capazes de prevenir os impactos causados pelos jogos e proteger direitos humanos? Quais são suas responsabilidades em relação aos direitos de crianças e adolescentes?

Com o objetivo de elaborar recomendações para os organizadores de eventos esportivos sobre medidas que poderiam ser tomadas para proteger direitos de crianças e adolescentes decorrentes da realização dos megaeventos, o GDHeE conduziu pesquisa baseada na análise dos documentos referentes aos processos seletivos da FIFA e do COI.

¹ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/esporte/2014/05/especial-estadios-aeroportos-e-telecomunicacoes-sao-finalizados-para-copa> Acesso em: 14 de Janeiro de 2016

² Informações sobre essa pesquisa de opinião estão disponíveis em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2014/04/1437519-cai-apoio-dos-brasileiros-a-realizacao-da-copa-do-mundo-no-pais.shtml>

Os principais resultados da pesquisa encontram-se listados abaixo.

1. Ausência de critérios de proteção de direitos humanos, bem como de proteção de crianças e adolescentes, nos documentos que compõem a tomada de decisão para seleção das sedes no Brasil dos megaeventos (bidding processes, no original).

Embora os organizadores de megaeventos solicitem uma série de garantias e compromissos dos países candidatos como condição para serem escolhidos, a análise dos processos de escolha das sedes da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos demonstrou a inexistência de medidas voltadas à proteção dos direitos humanos nos documentos relativos às etapas de tomada de decisão para escolher que país ou cidade sediará o evento³. Em nenhum dos 14 documentos analisados (6 referentes ao processo da FIFA e 8 ao do COI) foram encontrados critérios e mecanismos de proteção aos direitos humanos nem critérios de proteção de crianças e adolescentes. Isso significa que países com contextos vulneráveis em termos de direitos humanos podem ser escolhidos sem oferecer nenhuma contrapartida ou plano de ação para mitigar possíveis impactos. **A escolha da sede é uma etapa importante, porque ainda é possível considerar que um país não terá condições de prevenir e remediar impactos decorrentes do evento nos direitos humanos.** Ao mesmo tempo, por ser a primeira etapa da realização de um megaevento, **essa etapa tem a capacidade de influenciar a sequência de eventos que se segue, tanto em relação às obras que serão realizadas para a recepção do evento e que poderão impactar as populações do entorno, quanto em relação aos impactos que podem ser exercidos durante as competições.**

2. Os processos de escolha das sedes são pouco participativos e pouco transparentes.

A partir da análise dos documentos e do estudo de percepção, foi possível coletar evidências que apontam para uma falta de participação nos processos de escolha das sedes. Em ambos os casos analisados, a seleção do Brasil como sede da Copa do Mundo FIFA 2014 e a seleção do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016, o processo não contou com mecanismos de engajamento de atores não governamentais e dos possíveis afetados com a realização do evento.

Ademais, a participação da sociedade civil foi dificultada pela falta de transparência que caracterizou o processo seletivo. No caso da FIFA, muitos documentos centrais, como por exemplo o *Bidding Agreement*, possuem cláusulas de confidencialidade e, por serem assinados entre duas entidades privadas - FIFA e CBF (Confederação Brasileira do Futebol), não podem ser acessados pela Lei de Acesso à Informação nem durante e nem depois das negociações.

Para responder a esses desafios, o GDHeE elaborou uma série de recomendações que se basearam na análise desenvolvido.

RECOMENDAÇÕES RELATIVAS A ESCOLHA DA SEDE

A severidade dos impactos causados pela realização de megaeventos esportivos – tanto na fase de construção das obras quanto no momento da celebração dos jogos – justifica a criação de mecanismos para garantir e efetivar o respeito e a proteção aos direitos humanos. Nos últimos anos, a comunidade internacional e as organizações da sociedade civil têm reivindicado que a atuação da FIFA e do COI seja mais condizente com a gramática dos direitos humanos. Ambos têm buscado implantar mudanças para incluir entre suas prioridades o respeito aos direitos humanos.

³ Paralelamente, a análise da tomada de decisão de três estádios – cujos resultados se encontram no policy paper endereçado ao poder público – chegou a conclusões similares.

Nessa direção, em fevereiro de 2016, o Congresso Extraordinário da FIFA aprovou a inclusão de um artigo adicional em seu Estatuto afirmando seu comprometimento com o respeito dos direitos humanos⁴. Além disso, a FIFA procurou orientação do Professor John Ruggie, autor dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU, para integrar o respeito aos direitos humanos em todas as suas atividades.

Em abril de 2016, o Professor Ruggie publicou o relatório intitulado “*For the Game. For the World: FIFA and Human Rights*” cujo objetivo é abordar os impactos adversos causados pelas atividades da FIFA em relação aos direitos humanos⁵. As recomendações do relatório tratam das mudanças necessárias tanto nas estruturas como nos processos da FIFA, dando um quadro geral sobre como integrar os direitos humanos em sua governança.

Nossa pesquisa teve uma abordagem diferente, mais restrita em escopo e baseada na experiência do Brasil em sediar dois megaeventos - a Copa do Mundo de 2014™ e as Olimpíadas de 2016. Nesse sentido, procurou-se aprofundar a análise a respeito da tomada de decisão para escolha das sedes e mostrar como e quando pode ser mais oportuno e eficaz introduzir o tema de direitos humanos nos documentos e contratos relativos a seleção da sede dos megaeventos esportivos.

Dessa forma, a pesquisa teve como ponto de partida uma análise aprofundada dos documentos que formam os processos seletivos para escolha das sedes, já que estes contêm os requerimentos e garantias solicitadas aos governos, bem como as cláusulas contratuais que as sedes deverão seguir durante todo o planejamento e celebração dos jogos. É interessante notar a convergência com as conclusões do relatório do Ruggie, apesar das diferenças de enfoque.

O público alvo das recomendações aqui desenvolvidas é constituído primeiramente pelos organizadores de megaeventos esportivos, dado que as regras para escolha das sedes são estipuladas por eles próprios. Todavia, as recomendações estão também endereçadas às organizações da sociedade civil que se preocupam com os impactos adversos desses eventos sobre os direitos de populações locais e de grupos vulneráveis e que já tem atuado pressionando os organizadores para inserir mudanças.

As recomendações foram organizadas em torno dos dois principais achados da pesquisa concentrada na análise dos documentos relativos à Copa do Mundo FIFA 2014™ e aos Jogos Olímpicos de 2016 no Brasil:

- A ausência de critérios de proteção de direitos humanos, bem como de proteção de crianças e adolescentes, nos bidding processes para seleção das sedes dos megaeventos;
- A carência de transparência e participação dos processos de escolha das sedes.

⁴ O novo artigo estabelece o seguinte: “FIFA is committed to respecting all internationally recognized human rights and shall strive to promote the protection of these rights”.

⁵ Disponível em: <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/programs/crj/research/reports/report68>

Como introduzir critérios de proteção de direitos humanos, especialmente de crianças e adolescentes, nos processos de seleção (bidding processes) das sedes dos megaeventos?

Seis recomendações:

1. Inserir nos documentos de base (Carta Olímpica e Código de Ética no caso do COI e Estatuto e Código de Ética no caso da FIFA) artigo sobre proteção e respeito aos direitos humanos.

De acordo com os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU, o primeiro caminho para o respeito aos direitos humanos é ter um compromisso político de respeito e adotar uma política de direitos humanos. Como mencionamos acima, a FIFA e o COI estão fazendo modificações nesse sentido. A FIFA, por exemplo, já inseriu em seu Estatuto um artigo sobre direitos humanos. É preciso que esses compromissos sejam acompanhados por processos que efetivamente garantam medidas eficazes de proteção aos direitos humanos, além de indicadores capazes de realizar o seu monitoramento e medidas de remediação, se for o caso. Assim, no que diz respeito ao processo seletivo para escolha das sedes a FIFA e o COI devem:

1.1. Aplicar a política de respeito aos direitos humanos desde os primeiros momentos da tomada de decisão para as escolhas das sedes dos seus megaeventos.

- Fazer referência, nos principais documentos e contratos do processo seletivo, ao compromisso assumido pelo respeito aos direitos humanos nos documentos de base da organização.
- Utilizar os documentos de base como uma sinalização e orientação sobre a importância da proteção e respeito aos direitos humanos para os organizadores esportivos.

1.2. Respaldar o compromisso político e os documentos de base nos tratados internacionais de direitos humanos.

- Apoiar o compromisso político e os documentos de base em uma linguagem próxima da utilizada pelos tratados internacionais de direitos humanos.
- Revisar os documentos que compõem o processo seletivo para alinhar o conteúdo e a linguagem com o novo compromisso político.
- Inserir no compromisso menção explícita à proteção de grupos vulneráveis, tal como crianças e adolescentes.

2. Tornar o respeito e a proteção aos direitos humanos um critério eliminatório no processo seletivo para seleção das sedes

2.1. Inserir, nos documentos *Candidature Procedure and Questionnaire* no âmbito do COI e no *Bidding Agreement* no âmbito da FIFA, requisitos e cláusulas sobre direitos humanos, cujo preenchimento pelo país/cidade candidato deve ser levado em conta como critério para a escolha da sede. Uma vez que esses documentos estão organizados em capítulos com diversos temas que servem como orientação para a candidatura dos países/cidades (Ex. “Motivação, conceito e legado”, “Apoio Político”, “Finanças”, “Marketing”, etc.), recomenda-se a criação de um capítulo específico sobre direitos humanos. O capítulo deve solicitar aos candidatos:

- Uma garantia governamental sobre o compromisso com a proteção dos direitos humanos ao longo de toda a organização e realização do evento;
- Um estudo sobre os potenciais impactos e riscos de violação a direitos decorrentes da realização do evento naquela localidade, considerando não apenas as competições e as festividades durante os megaeventos, mas também as obras e os investimentos realizados visando a sua realização. O estudo deve se atentar às especificidades dos grupos vulneráveis presentes no território, particularmente crianças e adolescentes;
- A elaboração de um plano de prevenção e controle e monitoramento de impactos, além de um plano de remediação, para o caso de violação.

O estudo e o plano deverão ser submetidos à FIFA e ao COI junto à candidatura para avaliação na escolha da sede.

2.2. Tornar o estudo e as ações de prevenção, controle e remediação solicitadas no capítulo de direitos humanos um dos critérios de avaliação para escolha das sedes. Dessa forma, os critérios de direitos humanos inseridos nesses documentos devem possuir caráter eliminatório, e não somente representarem um compromisso a ser respeitado pela cidade/país após escolhido.

2.3. Oferecer assessoria para que os candidatos possam realizar esse estudo de impacto e o plano de prevenção e mitigação.

2.4. Considerar, como condição de legitimidade dos estudos e planos (indicadores de processo) a imparcialidade, a transparência e a participação daqueles que poderão ser impactados.

3. Adotar padrões mínimos de respeito aos direitos humanos para prevenir graves violações de direitos humanos que a realização de um megaevento poderia acarretar em um determinado país/cidade.

Com base nos tratados internacionais de proteção aos direitos humanos - o que inclui tratados e convenções voltados à proteção dos direitos de crianças e adolescentes - e nas legislações nacionais sugere-se que, a FIFA e o COI devam:

3.1. Criar padrões mínimos de respeito aos direitos humanos com base em todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos;

3.2. Esclarecer para todos os *stakeholders* os padrões mínimos exigidos pela organização para o respeito aos direitos humanos.

3.3. Em relação aos direitos de crianças e adolescentes, proibir explicitamente o trabalho infantil e exigir planos de prevenção para evitar o aumento de exploração sexual infantil associada tanto ao grande contingente de turistas como às obras com deslocamento não planejado de trabalhadores sem suas famílias.

3.4. Realizar uma avaliação de base sobre a capacidade do país candidato de prevenir e remediar as violações que podem ser causadas pelos megaeventos. Seria relevante que essa avaliação pudesse ser realizada por experto imparcial.

3.5. Incorporar nos relatórios de avaliação das candidaturas a avaliação de base sobre as capacidades dos candidatos e determinar se os países podem ou não cumprir os padrões mínimos definidos de proteção aos direitos humanos.

3.6. Eliminar do processo seletivo os países que não forem considerados capazes de proteger os direitos humanos ao longo da organização e realização da competição.

4. Exigir, nos contratos com as sedes escolhidas, a implementação do plano de prevenção e remediação a violações causadas aos direitos humanos, especialmente aos direitos de crianças e adolescentes

4.1. Estabelecer nos contratos entre os organizadores e a sede escolhida - *Host City Contract* (COI) e *Host City Agreement* (FIFA) - cláusulas que tornem obrigatória a adoção do plano de prevenção e remediação elaborado durante a candidatura. O plano deve objetivar proteger os direitos humanos, especialmente de crianças e adolescentes, já na fase de planejamento das obras.

5. Inserir em todos os contratos cláusulas de respeito aos direitos humanos ancoradas nos Tratados e Convenções internacionais de proteção aos Direitos Humanos.

5.1. Incluir cláusulas de respeito aos direitos humanos em todos os contratos celebrados com empresas (patrocinadores, fornecedores, etc).

5.2. Inserir exigência nos contratos - *Host City Contract* (COI) e *Host City Agreement* (FIFA) - de que o governo inclua cláusulas de respeito aos direitos humanos em todos os contratos referentes à organização do megaevento assinados após a escolha da sede, seja com as empreiteiras responsáveis pela construção de estádios e outras obras de infraestrutura, seja com os patrocinadores.

5.3. Incluir em todos os contratos cláusulas de proibição de trabalho infantil.

6. Criar um órgão de monitoramento, preferencialmente independente, para identificar e apurar impactos e violações a direitos humanos, com especial atenção a crianças e adolescentes, desde a escolha da sede até o término do período de influência do organizador no país.

6.1. Contratar especialistas independentes para assessorar o monitoramento e controle

6.2. Planejar visitas aos candidatos e, após à seleção, os escolhidos com o intuito de avaliar as ações tomadas para prevenir e mitigar violações.

Como tornar os processos de escolha das sedes mais participativos e transparentes?

Quatro recomendações:

1. Garantir a transparência e acessibilidade das informações

1.1. Garantir que os contratos e documentos referentes ao processo seletivo sejam públicos e acessíveis.

- Disponibilizar em formato aberto os documentos relativos ao processo seletivo das sedes;

1.2. Remover dos documentos cláusulas sobre confidencialidades dos acordos;

1.3. Exigir que os governos facilitem o acesso à informação.

2. Garantir uma competição aberta e imparcial:

2.1. Garantir que o processo seletivo seja competitivo e que toda decisão seja publicamente fundamentada, para evitar favorecimento e corrupção.

2.2. Estabelecer indicadores para aferir a qualidade dos estudos de impacto em direitos humanos apresentados, assim como sobre os planos voltados à proteção de direitos humanos e a efetiva eliminação ante o não cumprimento dos padrões mínimos exigidos.

3. Adotar mecanismos participativos durante os processos de escolha:

3.1. Engajar e consultar possíveis impactados e a sociedade civil das localidades candidatas

3.2. Criar mecanismos e procedimentos para institucionalizar a participação ao longo do ciclo do evento

4. Revisar cláusulas que sejam contrárias aos direitos humanos ou coloquem em risco a sua proteção: com base nas críticas realizadas pela sociedade civil à FIFA e COI, recomenda-se que algumas cláusulas que podem ser consideradas como infringência de direitos humanos de terceiros, sejam revistas pelos organizadores. Por exemplo, a criação de zonas de exclusão e impedimentos de ir e vir.

Como e onde incluir os direitos humanos?

Diferentes organizações da sociedade civil têm defendido a necessidade de que o COI e a FIFA incorporem critérios de direitos humanos nos processos seletivos para escolha das sedes. Nesse contexto, o GDHeE procurou apontar, a partir da linha de tempo dos documentos requeridos na seleção da sede, quais os momentos e documentos mais propícios para a incorporação dos requisitos de direitos humanos.

Apesar de existirem diferenças significativas nos processos de tomada de decisão para escolha das sedes conduzidos pela FIFA e pelo COI, é possível identificar macro etapas comuns para ambos:

- a) Manifestação de interesse inicial dos candidatos;
- b) Preenchimento da documentação de candidatura exigida pelos organizadores;**
- c) Avaliação e decisão dos organizadores;
- d) Assinatura do acordo entre as partes.**

Considerando essas etapas, sugere-se que as questões de direitos humanos sejam inseridas na etapa “b” e, em seguida, ratificadas na etapa “d”.

De forma geral (ver mais detalhes na análise dos processos abaixo), os países e cidades candidatas à sede devem preencher um dossiê de candidatura orientado a partir de documentos chave elaborados pela FIFA e pelo COI, o *Bidding Agreement* no caso da FIFA e o *Candidature Procedure and Questionnaire* no caso do COI. Esses documentos são compostos por capítulos temáticos que requerem informações e, em alguns casos, garantias sobre a temática solicitada. Trata-se de temas que vão desde legados até questões técnicas como marketing e patrocínio.

Para seguir a lógica de organização dos processos de candidatura, recomenda-se a inserção de capítulo específico sobre proteção de direitos humanos, e especificamente de crianças e adolescentes, no *Candidature Procedure and Questionnaire* e no *Bidding Agreement*.

A inserção de um capítulo específico nesses documentos do processo seletivo é importante porque permitirá, nesse estágio inicial, a priorização de medidas de prevenção em detrimento de medidas de remediação. Caso os direitos humanos fossem abordados somente no contrato assinado após a escolha da sede, apesar de terem caráter jurídico vinculante, teriam perdido a função eliminatória e preventiva.

Em seguida, após o término do processo seletivo e a efetiva escolha da sede, é essencial que o contrato assinado entre as partes inclua e torne obrigatório o compromisso com os direitos humanos requerido ao longo do processo seletivo. Dessa forma, os contratos - *Host City Contract* (COI) e *Host City Agreement* (FIFA) – devem vincular as garantias e estudos solicitados na etapa anterior.

Ainda, embora não constituam etapas propriamente ditas do processo seletivo, tanto a FIFA quanto o COI possuem documentos de base que indicam a missão e objetivos da organização, tal como o Estatuto da FIFA e a Carta Olímpica do COI. Sugere-se aqui como desejável a inserção de direitos humanos. Isso seria mais uma ação em direção a um compromisso público e presente no centro das atividades dos organizadores.

O que exigir na escolha da sede do evento?

Propõe-se que o capítulo de direitos humanos solicite das cidades ou países candidatos a realização de um estudo sobre as vulnerabilidades e os potenciais impactos em matéria de direitos humanos que o megaevento pode acarretar na localidade, conferindo especial atenção aos direitos de crianças e adolescentes.

No caso do COI, destaca-se que já existe a exigência de um estudo de impacto olímpico, mas sem indicadores específicos sobre direitos humanos. Assim, recomenda-se que para futuro eventos, uma avaliação de impacto em direitos humanos seja também um dos pré-requisitos, feita de forma separada dos outros tipos de impacto.

A partir da avaliação de impacto, sugere-se que as cidades e os países candidatos realizem um Plano de prevenção, controle e monitoramento de impactos, além de um plano de remediação, para o caso de violação.

Quais critérios a FIFA e o COI devem utilizar para avaliar os candidatos em matéria de direitos humanos?

Na sequência, os organizadores de eventos, em suas avaliações das candidaturas, devem levar em conta a gravidade e a severidade dos impactos identificados pelo estudo, mas também e, sobretudo, analisar as medidas propostas para prevenir, mitigar e reparar os impactos. A FIFA e o COI devem avaliar a capacidade dos candidatos de identificar os impactos potenciais decorrentes do evento e de efetivamente preveni-los e remediá-los.

Quais são os padrões e exigências mínimos?

Ainda em termos de conteúdo e de avaliação, outra recomendação diz respeito à criação de padrões mínimos. Assim como o COI utiliza a ideia de *Benchmark* para avaliação dos temas propostos, sugere-se a criação de um padrão mínimo na temática de direitos humanos para avaliação das propostas nas candidaturas, que seja baseado nos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, como inclusive reconheceram os Princípios da ONU sobre Direitos Humanos e Empresas. Países ou cidades que não cumpram os padrões mínimos de proteção de direitos humanos não deveriam ser elegíveis para realização do evento. Dessa forma, o não cumprimento dos padrões mínimos deve ser eliminatório.

Na mesma direção, recomenda-se que os documentos assinados no momento da nomeação, tal como o *Host City Contract*, possuam cláusulas que tornem mandatário levar a cabo a realização do plano de ação para mitigação e reparação dos impactos em direitos humanos sugerido durante o processo de escolha.

Quem será responsável pelo monitoramento?

É preciso garantir a efetividade da proteção dos direitos humanos e por isso a relevância da adoção de uma instância de monitoramento, preferencialmente independente, composta por membros da sociedade civil, especialmente de organizações do local selecionado como sede, de governos e da própria FIFA e COI, que seja capaz de apurar e identificar impactos e violações a direitos humanos não previstos ou não prevenidos, além de prestar contas sobre as medidas de proteção e remediação adotadas, em todas as etapas de preparo e realização dos megaeventos.

INVISIBILIDADE DOS DIREITOS HUMANOS NA TOMADA DE DECISÃO PARA ESCOLHA DAS SEDES

O processo seletivo das sedes pode ser considerado como um primeiro momento para sinalizar aos governos que decidem se candidatar a importância da proteção de direitos humanos nas obras e empreendimentos decorrentes da celebração dos jogos.

No entanto, a partir da análise dos 14 documentos que compõem o processo de seleção das sedes foi identificada uma ausência de critérios de proteção e respeito aos direitos humanos ao longo do processo como um todo. Além disso crianças e adolescentes também foram invisíveis na tomada de decisão, apesar de a Declaração sobre os Direitos da Criança, desde 1959, e a Convenção dos Direitos da Criança, de 1990, estabelecerem que crianças e adolescentes ser tratados com prioridade⁶.

A seguir apresentam-se os principais aspectos e resultados da análise da tomada de decisão da FIFA para a seleção do Brasil como país-sede da Copa do Mundo de 2014 e, em seguida, aquela do COI para seleção do Rio de Janeiro como cidade-sede dos Jogos Olímpicos de 2016⁷. O análise sobre a invisibilidade dos direitos humanos em ambos os processos foi a base para as recomendações acima elaboradas.

A) O processo para seleção do país-sede da Copa do Mundo de 2014⁸

De forma geral, o processo para seleção do país-sede de uma Copa do Mundo dura pouco menos de um ano e se inicia com o envio de solicitações pela FIFA aos membros associados para manifestação de interesse. Após a manifestação de interesse, a FIFA envia aos interessados as informações sobre o processo de seleção e documentos fundamentais, como o *Bidding Agreement*.

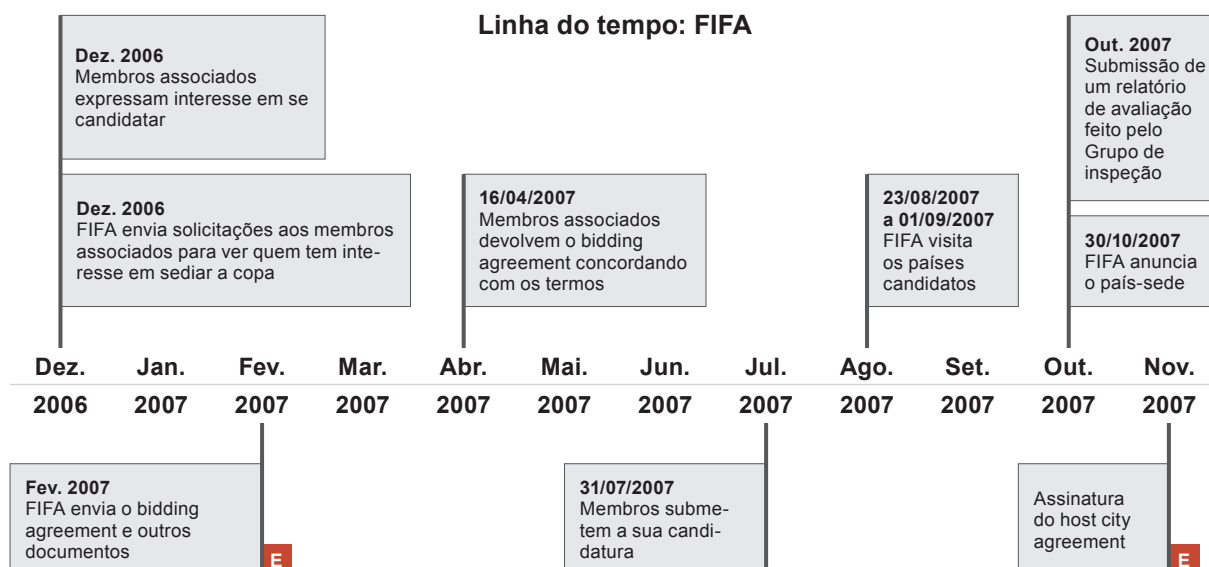
Os associados efetivamente interessados em se candidatar devem enviar o *Bidding Agreement* assinado, confirmando a observação dos requisitos solicitados. Em seguida, devem submeter suas candidaturas apresentando o *Bid Book*, uma espécie de dossiê com as informações e documentações exigidas pela FIFA. O formato do *Bid Book* é orientado a partir do *Bidding Agreement* em que se especificam todas as questões que devem ser levadas em consideração no preenchimento da candidatura.

Por fim, a FIFA avalia as candidaturas – o que inclui não somente a análise da documentação apresentada, como também visitas aos países candidatos – e seleciona o país que irá sediar a Copa do Mundo.

⁶ De acordo com a Convenção dos Direitos da Criança, todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança (art. 3o).

⁷ É importante notar que tanto no âmbito do bidding process do COI quanto da FIFA, já há mudanças em andamento para os próximos processos que envolvem incorporação de critérios de direitos humanos. Contudo, busca-se, aqui, analisar o passado para fazer recomendações adequadas para as mudanças já em andamento.

⁸ É necessário frisar que nem todos os documentos referentes ao processo de seleção da FIFA são públicos e acessíveis, sobretudo porque muitos deles são firmados exclusivamente pela FIFA e pela Comissão Brasileira de Futebol (CBF), ambos entes privados. Como alternativa, complementaram-se as informações com os documentos relativos aos processos de seleção para as Copas do Mundo de 2018 e de 2022. Se, por um lado, a análise pode ficar comprometida pela ausência de informações; por outro, a falta de transparência no processo de seleção da FIFA emerge como uma característica relevante que precisa ser endereçada para garantir a proteção de direitos humanos.



Documentos de Base: 1) Estatuto da FIFA; 2) Código de Ética

E Essencial a inserção de DH

No caso da Copa do Mundo de 2014™, esse processo de seleção ocorreu de acordo com a linha do tempo abaixo. A linha do tempo também ilustra os momentos em que a inserção de critérios de direitos humanos teria mais eficácia, conforme sugerido nas recomendações. Em especial, é importante destacar que o processo de seleção para a Copa do Mundo de 2014 foi particular porque, a partir da desistência da Colômbia, o Brasil se tornou o único candidato, fazendo com que não se tratasse de um processo seletivo propriamente dito.

Para melhor compreender quando e como ações voltadas à proteção dos direitos humanos, especificamente de crianças e adolescentes se inserem nesse processo, foram identificados os documentos que regem o desenvolvimento de cada uma das etapas levantadas. A análise agrupa-se a partir de cinco blocos de documentos relevantes: a) Documentos de base; b) Convite e *Bid Registration*; c) *Bidding Agreement* e *Bid Book* (e as respectivas garantias); d) *Host City Agreement*; e e) *Inspection Report for the 2014 FIFA World Cup*.

Tabela 1 – Fases, documentos e disponibilidade no caso da FIFA

Fase do processo	Documento(s) da fase	Disponibilidade
FIFA envia solicitações aos membros associados para ver quem tem interesse em sediar a copa		
Membros associados expressam interesse em se candidatar		
FIFA envia o <i>Bid Registration</i> para os interessados o devolverem assinado	<i>Bid registration</i>	Não disponível
FIFA envia informações sobre o processo	<i>Bidding Manual;</i>	Não estão disponíveis para o caso do Brasil. Para análise foi utilizada uma cópia do <i>bidding agreement</i> para Rússia e Qatar.
	<i>Hosting Agreement;</i>	
	<i>Bidding Agreement;</i>	
	<i>Other Hosting documents</i>	
Membros associados devolvem o <i>bidding agreement</i> concordando com os termos		
Membros submetem a sua candidatura	<i>Bid Book;</i>	Não está disponível
	Garantias do Governo;	Disponíveis
	<i>Host City Agreement</i>	Disponível
FIFA avalia as candidaturas	<i>Inspection Report for the 2014 FIFA World Cup</i>	Disponível
FIFA anuncia quem será o país-sede		

a) Documentos de base

De forma geral, pode-se dizer que o processo de seleção da FIFA possui dois documentos como base:

O Estatuto é um dos documentos relevantes para todas as ações da organização ao constituir a base da missão da FIFA, ou seja, o desenvolvimento do esporte, o alcance ao mundo inteiro e a construção

de futuro melhor. Até 2016, quando foi inserida uma cláusula afirmando o compromisso da FIFA com os direitos humanos, o qual ainda não se sabe como será realizado, o Estatuto não apresentava compromissos explícitos com direitos humanos e direitos de crianças e adolescentes. A única referência feita a direitos humanos diz respeito ao repúdio a todas as formas de discriminação, com ênfase para o racismo.

O **código de ética** da FIFA também é um documento importante como base do processo. Entre as cláusulas mais relevantes, destaca-se o artigo que define a importância de assumir uma “responsabilidade social e ambiental”.

b) Convite e *Bid Registration*

O convite consiste em uma carta convite enviada aos membros associados pela FIFA solicitando uma demonstração de interesse em sediar a Copa do Mundo. Tem um caráter genérico e é o primeiro contato entre a FIFA e os países interessados.

O *Bid Registration* funciona como um regulamento para a candidatura e seleção de sedes e contém todos os termos, condições, procedimentos e requisitos referentes ao processo⁹.

c) *Bidding Agreement* e *Bid Book*

O *Bidding Agreement* é o documento fundamental do processo seletivo da sede para a Copa do Mundo FIFA™. O propósito do documento é selar o compromisso do *Bid Committe* (criado pelo respectivo membro associado para o processo) de se candidatar a ser sede da competição respeitando os termos e condições dispostos no *Bid Registration* e no próprio documento.

Além disso, a importância do documento reside no fato de orientar os temas que devem ser contemplados no *Bid Book*, o dossiê de candidatura que deve ser preenchido pelos países candidatos e que será, em um segundo momento, avaliado pela FIFA para definir a seleção ; Uma vez que todas as informações e planos propostos no *Bid Book* terão um caráter legal vinculante, o *Bidding Agreement* - enquanto manual orientador - é um dos documentos mais eficazes para inclusão de questões de direitos humanos.

⁹ Esta informação foi extraída do *Bidding Agreement*, uma vez que o documento não estava disponível.

No *Bidding Agreement* disponível para as Copas do Mundo de 2018 e de 2022¹⁰, foram solicitados 20 temas que os países candidatos deveriam endereçar em suas candidaturas.

Temas solicitados no Bid Book

Cap. 01	Introdução ao país e às cidades candidatas
Cap. 02	<i>Hosting Concept</i>
Cap. 03	Desenvolvimento do Futebol
Cap. 04	Desenvolvimento social e humano sustentável
Cap. 05	Proteção Ambiental
Cap. 06	Estádios
Cap. 07	Local de hospedagem das equipes e Locais de treinamento
Cap. 08	Acampamentos das equipes e acampamentos de treinamento
Cap. 09	Acomodações
Cap. 10	Matriz da FIFA
Cap. 11	Transportes
Cap. 12	Tecnologia da Informação e Rede de Comunicação
Cap. 13	Proteção e segurança
Cap. 14	Serviços Médicos e de Saúde
Cap. 15	Eventos correlatos
Cap. 16	Mídia
Cap. 17	Direitos de Marketing
Cap. 18	Finanças e seguros
Cap. 19	Sistema Político
Cap. 20	Contratos existentes

Entre os temas que mais se aproximam de questões de direitos humanos, destacam-se “desenvolvimento social e humano” e “proteção ambiental”, que exigem, respectivamente que os países candidatos: (i) apresentem propostas em que estejam indicadas suas contribuições para o desenvolvimento social e humano em sintonia com as atividades de responsabilidade social desenvolvidas pela FIFA e (ii) expliquem seu plano de minimização de impactos ambientais gerados por atividades relacionadas à competição e proponham a elaboração de uma Plano de Proteção Ambiental com consultas aos grupos interessados. No entanto, não se faz menção explícita à proteção de direitos humanos, baseando-se em uma abordagem que mais se aproxima da linguagem da responsabilidade social empresarial e reforça condutas positivas sem se comprometer com condutas obrigatórias que sejam exigíveis em vista de tratados internacionais pela proteção dos direitos humanos.

¹⁰ O documento é confidencial e por isso não está acessível para o caso brasileiro. No caso das Copas do Mundo de 2018 e 2022 há uma versão circulando na internet publicada pela ONG Transparency in Sport. Não se trata de uma versão oficial disponibilizada pela FIFA.

Interessante notar também que no *Bidding Agreement* são solicitadas garantias de que o poder público irá apoiar a celebração do megaevento esportivo e irá se comprometer com uma série de questões relativas aos temas solicitados. Por isso, neste documento a FIFA solicita do país candidato uma declaração governamental sobre o compromisso em apoiar a celebração dos jogos e uma lista de 11 garantias específicas. As 11 garantias devem ser assinadas pelos responsáveis a depender da matéria em questão (Ministérios, autarquias e instituições federais). Além da declaração governamental, as garantias cobrem os seguintes temas: (i) permissão de entrada e saída, referindo-se à facilidade para concessão de vistos; (ii) permissão de trabalho para estrangeiros envolvidos com a Copa; (iii) isenção de impostos sobre importação e exportação de bens relacionados ao campeonato; (iv) isenção tributária para o exercício de atividades relacionadas às competições; (v) medidas de segurança; (vi) operações cambiais; (vii) procedimentos de alfândega e imigração; (viii) direitos comerciais da FIFA e respeito dos direitos autorais; (ix) execução do hino nacional de cada equipe antes dos jogos; (x) indenização à FIFA em caso de danos, processos ou reclamações que possam sofrer; (xi) disponibilização de infraestrutura de telecomunicações. De forma geral, percebe-se uma completa ausência de garantias com questões de direitos humanos ou correlatas.

Por último, em relação ao *Bidding Agreement* e ao *Bid Book*, cabe destacar que é prevista a **confidencialidade** de seu conteúdo, contrariando princípios de transparência. O documento proíbe que o Poder Público divulgue o conteúdo do acordo.

d) Host City Agreement

Por fim, o *Host City Agreement* confirma o interesse do país em sediar o evento e deve ser assinado por todas as cidades do país escolhido interessadas no momento de submissão da candidatura. No *Host City Agreement* da Copa do Mundo de 2014, há algumas cláusulas que merecem destaque:

- A cláusula 4.1 determina que a FIFA tem o direito de alterar, suprimir ou complementar os termos de quaisquer diretrizes e outras instruções do documento e de adicionar novas exigências a qualquer momento e a seu exclusivo critério; essa cláusula mostra o poder de influência da FIFA que, mesmo após a assinatura do contrato, tem a capacidade de alterar os termos do contrato.
- A cláusula 22.2 dispõe que a Cidade sede deverá, sob pedido da FIFA, fechar o acesso público a qualquer via dentro da cidade durante a Competição.
- A cláusula 23, sobre proteção ambiental, estabelece o comprometimento das cidades-sede a executar suas obrigações e atividades incluindo o conceito de desenvolvimento sustentável. O conceito de direitos humanos poderia ser englobado dentro desse guarda-chuva.
- A cláusula 25 cria as “Zonas de Exclusão” e afirma que a cidade-sede deverá assegurar que qualquer entidade que normalmente opera atividades comerciais dentro da Zona de Exclusão não o faça. Essa cláusula é importante pela polêmica que criou em torno das Zonas de exclusão, consideradas por muitos entrevistados e membros da sociedade civil como violações dos direitos de ir e vir, bem como do direito ao trabalho.

Ainda em termos restritivos, o acordo proíbe a realização de qualquer evento cultural se não aprovado pela FIFA e afirma que qualquer construção que esteja em progresso no início da Competição, tanto pública quanto privada, deverá ser temporariamente suspensa.

No que tange as questões que tratam expressamente de direitos humanos, não há nenhuma menção no contrato. No entanto, a cláusula “33.19. Limitação de responsabilidade” afirma que a FIFA, seus dirigentes, agentes, empregados ou terceirizados não deverão ser responsáveis perante a cidade-sede por morte, ferimentos pessoais ou danos relacionados à competição.

e) *Inspection Report for the 2014 FIFA World Cup*

O *Inspection Report*, isto é, a avaliação da equipe de inspeção da FIFA sobre a candidatura do Brasil, é endereçado ao presidente e aos membros do comitê executivo da FIFA. De forma geral, nota-se que não há nenhuma preocupação com possíveis violações de direitos humanos decorrentes da realização da Copa do Mundo no Brasil como critério de seleção e avaliação. Ao contrário, no caso da Copa do Mundo de 2014, este documento somente contém elogios à candidatura do Brasil – lembrando que foi a única – em relação a diferentes aspectos como transporte, telecomunicações e apoio do público. Nesse sentido, funciona mais como um documento para convencer os membros do comitê executivo de que o país está pronto do que como uma avaliação de fato.

B) O processo de seleção para cidade-sede dos Jogos Olímpicos de 2016

Apesar de algumas modalidades esportivas ocorrerem em diferentes localidades, a organização dos Jogos Olímpicos é concedida a uma única cidade. O processo de seleção do COI se inicia nove anos antes do evento e a decisão da cidade-sede é divulgada dois anos depois do início deste processo.

O processo de seleção é dividido em duas fases: a fase aspirante e a da candidatura. Cada uma delas tem duração aproximada de um ano¹¹ e é orientada por um questionário com temas que guiam o preenchimento das informações e documentações necessárias.

Na Fase Aspirante, as cidades interessadas submetem o *Application File*, estruturado a partir das respostas ao primeiro questionário, que é avaliado por um Grupo de Trabalho *multistakeholder*. Este Grupo envia um relatório ao *Executive Board* do COI, para que este selecione as cidades aprovadas nessa primeira fase.

Na Fase da Candidatura, as cidades aprovadas na fase anterior devem responder ao segundo questionário e submeter planos detalhados para a realização dos Jogos Olímpicos, compilando os resultados no *Candidature File* ou dossiê de candidatura.

O *Candidature File*, que deve ser acompanhado de um número substantivo de garantias vinculantes¹², é analisado pela Comissão de Avaliação do COI. Parte da avaliação consiste em visitas às cidades candidatas. Em seguida, a Comissão envia um relatório aos membros do COI, para que eles decidam qual será a cidade-sede do evento. Quando escolhida, a cidade deve assinar o *Host City Contract*.

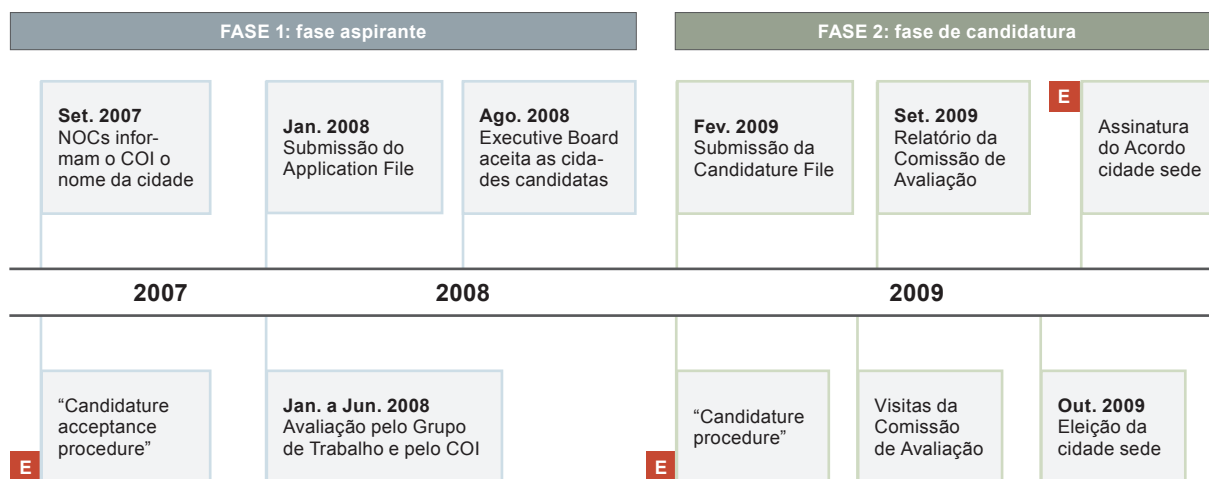
¹¹ Disponível em: <http://www.olympic.org/content/the-ioc/bidding-for-the-games/all-about-the-bid-process> Acesso em: 10 de Agosto de 2015

¹² Idem

Abaixo, mostramos como ocorreu cronologicamente esse processo de seleção no caso dos Jogos Olímpicos de 2016 e destacamos os momentos que foram indicados nas recomendações como mais eficazes para inserção das questões relativas aos direitos humanos.

Assim como ocorreu com o processo de seleção da FIFA, para compreender melhor quando e como medidas voltadas à proteção dos direitos humanos se inserem nesse processo, identificamos os documentos que regem o desenvolvimento de cada uma das etapas identificadas.

Recomendações: COI



Documentos de Base:

1) Carta Olímpica; 2) Código de Ética; 3) Rule of conduct applicable to all cities wishing to organize Olympic Games

E Essencial a inserção de DH

Tabela 2 – Fases, documentos e disponibilidade no caso do COI

Fase do processo	Documento(s) da fase	Disponibilidade
Documentos de Base	Carta Olímpica	Disponível
	Código de Ética	Disponível
	<i>Rule of conduct applicable to all cities wishing to organize Olympic Games</i>	Disponível
Fase Aspirante	<i>Candidature Acceptance Procedure</i>	Disponível
	Relatório realizado pelo Grupo de Trabalho do IOC <i>Candidature Acceptance</i>	Disponível
Fase da Candidatura	<i>Candidature Procedure and Questionnaire</i>	Disponível
	Relatório realizado pela Comissão de avaliação dos Jogos para a XXXI Olimpíada em 2016	Disponível
	<i>Host City Contract</i>	Disponível

O processo do COI pode ser organizado em quatro blocos de documentos (nessa classificação se agrupam os documentos similares das duas fases): (i) documentos de base; (ii) questionários que orientam o preenchimento da candidatura e os documentos de candidatura; (iii) os relatórios de avaliação da candidatura; (iv) o *Host City Contract*.

b) Documentos de base

De forma geral, o processo de seleção do COI é regido por três documentos de base:

1. **A Carta Olímpica**, que contém os princípios fundamentais, as regras e as regulamentações do 'Olimpismo', as ações e operações do Movimento Olímpico, além de estabelecer as condições da celebração dos Jogos Olímpicos;

Nesse documento, vale destacar que se menciona a prática do esporte como um direito humano. No entanto, não estabelecem critérios para determinar a quem se aplica esse direito, se a todos os indivíduos ou somente aos atletas.

Vale mencionar, também, o princípio da não discriminação, assemelhando-se às campanhas contra o racismo realizadas pela FIFA, ilustrando como o combate à discriminação está mais consolidado no contexto dos organizadores esportivos do que a proteção de direitos humanos. Para além disso, o documento não se compromete com nenhum outro direito humano.

2. **O Código de Ética**, que apresenta os princípios éticos aos quais se sujeitam todos os membros do Movimento Olímpico, incluindo a salvaguarda da dignidade humana e a proibição de qualquer tipo de discriminação; Além da não discriminação, não estão claros os direitos que devem ser protegidos em vista da salvaguarda de dignidade humana ou as medidas requeridas para a sua efetivação.

3. **A Regra de Conduta Aplicável a Todas as Cidades que desejem organizar os Jogos Olímpicos**, que determina que a conduta das cidades deve estar de acordo com a Carta Olímpica e com o Código de Ética.

c) Questionários e documentos de candidatura

Conforme mencionado anteriormente, o processo seletivo do COI conta com dois questionários referentes às duas fases do processo: um menor - com 8 temas - para a Fase Aspirante; e um maior - com 17 temas - para a Fase de Candidatura.

No que se refere ao primeiro questionário, correspondente à Fase Aspirante, solicitam-se 8 temas:

Temas propostos no primeiro Questionário e que devem ser levados em consideração no *Application File*

Cap. 01	Motivação, conceito e legado
Cap. 02	Apoio Político
Cap. 03	Finanças
Cap. 04	Infraestrutura
Cap. 05	Acomodação
Cap. 06	Transporte
Cap. 07	Segurança
Cap. 08	Condições Gerais, Opinião Pública e experiência

Nota-se então que nenhum deles apresenta qualquer menção a questões sociais ou ambientais. O tema dos legados é o que mais se aproxima de alguma preocupação com os impactos da realização dos Jogos Olímpicos ao solicitar que a cidade aspirante apresente um plano de legados em longo prazo. No entanto, não se requer nenhuma garantia de proteção aos direitos humanos, bem como ao meio ambiente.

Por sua vez, o questionário da Fase da Candidatura, além de conter os 17 temas que devem orientar o Dossiê de Candidatura, serve como guia da última fase do processo seletivo, apresentando os procedimentos, regras e prazos necessários.

Na seção que precede o questionário, o documento apresenta alguns princípios fundamentais que devem guiar todo o processo de organização dos Jogos. Entre eles, destaca-se o desenvolvimento sustentável como um dos objetivos fundamentais do Movimento Olímpico. O documento lembra o compromisso ambiental assumido na Carta Olímpica em que o COI encoraja que a celebração dos Jogos seja feita de forma a promover um legado positivo para as cidades e os países sedes, promovendo o desenvolvimento sustentável.

Ainda nesse preâmbulo do documento, o COI sugere a realização de um estudo de OGI (*Olympic Games Impact*), reconhecendo, dessa forma, o impacto da realização dos jogos. O escopo do OGI deve ser amplo, de forma a cobrir questões econômicas, socioculturais e ambientais. Em termos gerais, o OGI é uma avaliação de impacto baseada em uma série de indicadores. O ponto interessante é o mo-

nitoramento dos indicadores ao longo de 12 anos, cobrindo o período anterior, o durante e o pós-realização do evento. Nesse sentido, **apesar de existirem indicadores sociais, seria recomendável a inserção de indicadores específicos sobre direitos humanos que pudessem ser monitorados ao longo do tempo.**

Após essa seção preliminar, o documento apresenta o segundo questionário, composto por 17 temas. Entre eles, alguns são novos e outros são desdobramentos de temas já propostos no primeiro questionário. A tabela, abaixo, compila os 17 temas.

Temas propostos no segundo questionário e que devem ser levados em consideração no *Candidature File*

01	Visão, legado e comunicação
02	Conceito de Jogos Olímpicos
03	Estrutura política e econômica
04	Aspectos legais
05	Formalidades para vistos
06	Meio Ambiente e Meteorologia
07	Finanças
08	Marketing
09	Esporte e Instalações esportivas
10	Jogos Paraolímpicos
11	Olympic Village
12	Serviços médicos e controle de doping
13	Segurança
14	Acomodação
15	Transporte
16	Tecnologia
17	Operações de Mídia

Merece destaque para a presente análise o conteúdo do tema 1, “Visão, legado e comunicação” e do tema 6 “Meio ambiente e meteorologia”. Efetivamente, esses capítulos são os que mais se aproximam das questões de direitos humanos.

- O tema 1, “Visão, legado e comunicação”, orienta a cidade candidata a apresentar uma visão para os Jogos Olímpicos e explicitar como os vários elementos se encaixam nessa visão. Além disso, guia as cidades a determinar como os Jogos Olímpicos se coadunam no planejamento de longo prazo da cidade e quais legados estão sendo planejados. A preocupação que o COI levanta sobre os possíveis legados que os Jogos deixarão nas cidades é um começo alentador de qual pode ser o papel dos organizadores enquanto agentes de desenvolvimento local. Isto posto, entende-se que a questão dos legados poderia ser melhor explorada, atribuindo-lhe maior peso na decisão final e solicitando garantias. De fato, como ilustrado no gráfico acima, no caso dos legados nenhuma garantia é requerida.
- O tema 6, “Meio Ambiente e Meteorologia”, procura entender qual será a abordagem ambiental da cidade em relação aos Jogos. Nesse ponto é essencial observar que o COI solicita a garantia

de que todas as construções referentes aos Jogos estejam de acordo com a legislação nacional, regional e local. Além disso, o tema pretende que as cidades expliquem como o conceito de desenvolvimento sustentável pode ser aplicado na preparação dos Jogos. É requerido, nessa direção, que as cidades providenciem avaliações de impacto ambiental para toda a infraestrutura relacionada ao evento. Além do impacto ambiental, mencionam-se parâmetros socioeconômicos que devem ser levados em conta. Por fim, indaga-se como a abordagem ambiental será integrada nos contratos com fornecedores e patrocinadores.

Dessa forma, percebe-se que os direitos humanos e a proteção de crianças e adolescentes aparecem somente de forma dispersa ao longo dos 17 temas do segundo questionário e o *Olympic Games Impact* reúne condições para ser uma oportunidade para que direitos sejam levados a sério.

O *Candidature File*, que consiste na compilação das respostas das cidades candidatas ao segundo questionário do COI, é o documento mais importante para avaliação final e eleição da cidade, além de as afirmações e os compromissos contidos no *Candidature File* serem vinculantes. Vale ressaltar, nessa direção, que alguns dos 17 temas requerem a disponibilização, por parte das cidades candidatas, de garantias (*guarantees*). Esse aspecto é interessante pois, ao pensar em momentos em que seria mais eficaz a inserção de temas de direitos humanos no processo de escolha, é preciso garantir que a inserção desses temas seu cumprimento garantido. A solicitação de “garantias” poderia vir a cumprir esse papel.

Em termos analíticos, nota-se que nos temas do questionário mais próximos a preocupações de direitos humanos, como o tema 1 (legados) e o tema 6 (meio ambiente), a exigência de garantias é muito menor do que em relação a outros temas, como marketing. No gráfico abaixo é possível ver o número de garantias solicitadas para cada tema.

Número de garantias solicitadas por tema



Dessa forma, é possível observar como o tema “marketing” tem muito mais garantias do que os temas sociais e ambientais. Em termos práticos, isso significa que as afirmações e promessas contidas nos temas com mais garantias tendem a dirigir a atenção dos candidatos. Nesse sentido, para aumentar a relevância das questões relacionadas aos direitos humanos, torna-se preciso que, em próximos eventos, as garantias solicitadas para controle de impactos em direitos sejam mais precisas e cubram uma série maior de itens, bem como haja um monitoramento posterior do cumprimento dessas solicitações.

d) Relatórios de avaliação

As respostas ao primeiro questionário, compiladas no *Application File*, são submetidas à avaliação de um Grupo de Trabalho. Já as respostas do segundo questionário, compiladas no *Candidature File*. São avaliadas pelo próprio *Executive Board* do COI.

O Grupo de Trabalho realiza sua avaliação por meio de um critério de *benchmarks*, ou seja, com uma grade com o padrão mínimo requerido pelo COI para cada tema do questionário da Fase Aspirante. O *Executive Board* do COI tem autonomia decisória em relação às decisões do Grupo de Trabalho

No que se refere à segunda fase, é criada uma Comissão de Avaliação compreendendo membros dos NOCs (*National Olympic Committees*), atletas, funcionários do COI, entre outros. Esta Comissão será responsável por visitar as cidades sedes. Ao final das visitas, a Comissão realiza um relatório de avaliação (*Report of the Evaluation Commission for the Games of the XXXI Olympiad in 2016*). Trata-se de um relatório técnico que deve auxiliar os membros do COI a fazer a escolha da cidade sede. A avaliação é feita levando em conta as informações contidas no Dossiê de Candidatura e as visitas realizadas.

Interessante notar que o relatório da Comissão de Avaliação para os Jogos Olímpicos de 2016, destacou que o Rio de Janeiro possuía um excelente plano de legados, além de dar importância ao *Sustainability Management Plan* da cidade, que, ao ver dos avaliadores, seria inovador ao integrar elementos econômicos, ambientais e sociais.

e) Host City Contract

Por fim, o último documento identificado é o *Host City Contract*, um contrato sobre os direitos legais, comerciais e financeiros das partes envolvidas na celebração dos Jogos Olímpicos, celebrado entre a cidade-sede, o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), o *Organising Committee of the Games* e o COI. A importância do documento reside no fato de ser o contrato que efetivamente regulamentará a realização dos Jogos e, também, porque em caso de conflito com a Carta Olímpica, esse contrato tem prevalência. Ainda, o documento atribui caráter obrigatório a todas as frases, declarações e promessas realizadas durante o processo seletivo.

Algumas questões merecem ênfase no documento, uma vez que se aproximam da temática de direitos humanos. Entre elas, destaca-se que no preâmbulo, se acorda que todas as partes desejam que os Jogos tenham um legado sustentável para a cidade e para o país. Ainda no preâmbulo, vale mencionar o compromisso em que as partes concordam que o meio ambiente é importante e deve ser levado em consideração ao conduzir as atividades relacionadas aos Jogos. Na mesma direção, mas de forma genérica, as partes concordam em conduzir as atividades de acordo com os princípios éticos universais, incluindo os que estão no Código de Ética do COI.

Como se pode notar, apesar de ser um documento técnico que regula as relações entre as partes envolvidas na celebração dos Jogos, questões de meio ambiente, desenvolvimento sustentável e ética estão presentes.

Tanto no processo seletivo para escolha da sede da Copa do Mundo FIFA quanto no dos Jogos Olímpicos do COI, há uma ausência de direitos humanos como critério de seleção do país e/ou cidade que sediará o evento. A ausência desses critérios no momento de seleção da sede compromete faz com que esses processos deixem de ser uma oportunidade para proteção aos direitos humanos no âmbito dos países sedes e podem fazer a FIFA e o COI cúmplices de violações que sejam cometidas em vista do cumprimento, muitas vezes apertado, dos cronogramas para a realização das obras para as competições ou em vista de esses países não reunirem condições de efetivamente controlarem os impactos de um megaevento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este documento procurou oferecer recomendações sobre onde e como inserir direitos humanos nos processos seletivos das sedes de megaeventos esportivos por meio uma análise aprofundada do processo de decisão aplicados ao Brasil para a realização da Copa do Mundo da FIFA de 2014 e para a realização das Olimpíadas de 2016. Foram considerados documentos que, tanto pelo momento em que são assinados como pela importância e *enforcement* que possuem, são mais apropriados para inserir questões de direitos humanos em futuras competições.

Objetiva-se, com isso, oferecer insumos, tanto para os organizadores dos eventos como para as organizações da sociedade civil engajadas em negociações com a FIFA e com o COI, para aprimorar os processos seletivos e, com isso, controlar os impactos dos megaeventos nos direitos humanos. Pretende-se, então, complementar as recomendações elaboradas pelo Ruggie à FIFA.

Assim, entende-se que um primeiro passo para controlar os impactos decorrentes da realização de megaeventos esportivos nos direitos humanos, é incentivar, desde o momento da candidatura a adoção de mecanismos e procedimentos capazes de identificar, prevenir e mitigar possíveis impactos.

Uma das principais inovações em relação ao que já vem sendo alterado pela FIFA e pelo COI em seus processos, é a recomendação de inserir os direitos humanos não somente como uma cláusula do contrato final da sede, mas como um dos critérios eliminatórios para a própria escolha da sede. Nesse sentido, a criação de um capítulo de direitos humanos que contenha exigências de um compromisso público, de um estudo dos impactos e de um plano de prevenção e mitigação poderia ser capaz de atribuir um caráter preventivo ao processo seletivo e incentivar, desde os primeiros momentos da organização de um megaevento, o respeito e a proteção aos direitos humanos.

Por fim, constatou-se a necessidade da existência de mecanismos e normas capazes de responsabilizar os próprios organizadores esportivos no caso de violações decorrentes da organização dos eventos por eles promovidos. As sugestões elaboradas pelo Ruggie procuram sanar problemas da governança interna da FIFA para que isso seja possível.