

THALITA COGO PIRES

**A INFLUÊNCIA DOS DOADORES DE CAMPANHA NOS  
RUMOS DA POLÍTICA URBANA DO RIO DE JANEIRO**

O caso Porto Maravilha

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Especialização do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior

Rio de Janeiro

2015



THALITA COGO PIRES

# **A INFLUÊNCIA DOS DOADORES DE CAMPANHA NOS RUMOS DA POLÍTICA URBANA DO RIO DE JANEIRO**

O caso Porto Maravilha

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Especialização do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Especialista.

Aprovado em

## **BANCA EXAMINADORA**

---

. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior

---

---

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao IPPUR pela oportunidade de realizar esse excelente curso.

Aos professores da Especialização, pelo entusiasmo em compartilhar seu conhecimento conosco.

Ao meu orientador Orlando Alves dos Santos Júnior, por me guiar nesse trabalho e pela compreensão com meus percalços pessoais.

Aos meus colegas de classe por esse incrível ano de aprendizado e companheirismo. A nossa cafeteira ficará para sempre nas minhas lembranças.

Ao meu marido Víctor, por me dar o suporte prático e emocional nessa jornada.

Ao meu filho Arthur que, mesmo sem entender o motivo, suportou a minha ausência nas manhãs de aula.

Obrigado a todos que me ajudaram nessa tarefa.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho foi refletir sobre o papel das empresas privadas no processo decisório da cidade do Rio de Janeiro, a partir das evidências de que as empresas doadoras de recursos para a campanha de Eduardo Paes (PMDB) à Prefeitura do Rio de Janeiro têm participação importante no projeto Porto Maravilha. Isso acontece dentro de um contexto influenciado pelo planejamento estratégico, conceito de gestão de cidades dominante na capital fluminense atualmente. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica e o levantamento de dados de doações de campanha fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral. Os dados mostram que as empresas vencedoras da licitação do projeto Porto Maravilha doaram vultosos recursos para o PMDB, partido do prefeito Eduardo Paes. A conclusão é de que, ainda que essas transações tenham sido feitas dentro da lei, é preciso avaliar esse tipo de financiamento sob à luz dos princípios democráticos, que são abalados quando a maior parte do financiamento eleitoral do país é feito por grandes empresas.

**Palavras-chave:** Projeto Porto Maravilha. Financiamento de campanhas políticas. Planejamento estratégico. Rio de Janeiro.

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 REVITALIZAÇÃO URBANA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: AS DISPUTAS EM TORNO DA APROPRIAÇÃO DAS CIDADES .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Os atores em disputa no espaço urbano .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 O domínio do planejamento estratégico nas cidades .....</b>	<b>12</b>
<b>3 A CIDADE DO RIO DE JANEIRO SOB O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....</b>	<b>15</b>
<b>4 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NO CONTEXTO CARIOCA E DO PROJETO PORTO MARAVILHA .....</b>	<b>21</b>
<b>4.1 – Financiamento político por empresas no Rio de Janeiro .....</b>	<b>21</b>
<b>4.2 Porto Maravilha: benefício para a cidade ou para as empresas?.....</b>	<b>26</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>29</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>31</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O financiamento privado de campanhas eleitorais é prática lícita e disseminada no Brasil. O volume de recursos despendido por grandes empresas no apoio a candidaturas que estejam de acordo com seus planos de negócios torna quase impossível haver uma surpresa eleitoral. As campanhas que recebem esse financiamento sofisticaram-se de tal forma que candidatos que não tenham o apoio dessas empresas têm chances quase nulas de ganharem um pleito majoritário.

Dados levantados pela Rede Nossa São Paulo mostram que nas eleições de 2010, empresas doaram R\$ 2,3 bilhões e foram responsáveis por 70% dos recursos para as campanhas dos deputados federais, 88% dos recursos dos senadores, 90% para os candidatos a governadores e 91% para os candidatos a presidente. Só 1% das empresas doadoras (479) fez 41% das doações e 10% das empresas foram responsáveis por 77% das doações. No ano de 2013, a construtora Odebrecht foi responsável pela doação de R\$ 11 milhões para o PMDB – 70% da receita recebida pelo partido no período.

O apoio financeiro a candidatos tem como contrapartida não-declarada, mas bastante conhecida, a contratação das empresas doadoras para obras e serviços públicos. A esse efeito, somam-se outros, menos divulgados. Essas empresas também esperam, em retribuição à doação, que leis e regulações estejam de acordo com seus interesses.

Este trabalho pretende refletir sobre o papel das empresas privadas no processo decisório da cidade do Rio de Janeiro, a partir das evidências de que as empresas doadoras de recursos para a campanha de Eduardo Paes (PMDB) à Prefeitura do Rio de Janeiro têm participação importante no Projeto Porto Maravilha dentro de um contexto influenciado pelo planejamento estratégico, conceito de gestão de cidades dominante na capital fluminense atualmente. Apesar de pouco explorado no campo do planejamento urbano, esse tema é central para o entendimento do papel das empresas privadas, em especial as empreiteiras e construtoras, na concepção do desenho urbano das cidades brasileiras.

Para tanto, este trabalho está dividido em 3 partes. Na primeira parte, reflete-se sobre os atores que disputam o poder na construção do ambiente urbano. A segunda parte situará o Rio de Janeiro e o Projeto Porto Maravilha dentro do paradigma do Planejamento Estratégico. A terceira parte analisará os dados referentes às doações das empresas envolvidas no Consórcio Porto Novo para a eleição e reeleição do prefeito Eduardo Paes (PMDB), em 2008 e 2012, respectivamente. Além disso, apresentará o Projeto Porto Maravilha em seu estágio atual, buscando evidenciar os benefícios recebidos pelas empreiteiras envolvidas. Por fim, nas considerações finais, se buscará refletir sobre o papel das empresas privadas na gestão da cidade.

O trabalho terá como metodologia revisão bibliográfica e levantamento documental. A revisão bibliográfica está centrada nas áreas de sociologia urbana e ciência política, com ênfase na literatura sobre financiamento de campanhas políticas. No que se refere ao levantamento documental, buscou-se, para estabelecer uma relação entre as doações de campanha e a influência de empresas no Projeto Porto Maravilha, analisar os dados sobre doações do Tribunal Superior Eleitoral e dos contratos já firmados para a execução das obras e prestação de serviços. Artigos publicados pela imprensa também serão analisados.

A discussão sobre o financiamento de campanhas políticas é uma parte importante do debate sobre o sistema de representação brasileiro. O impacto das doações de pessoas jurídicas no planejamento urbano é intuído, porém carece de comprovação. Esse trabalho buscará contribuir para o entendimento da influência das contribuições de campanha nas decisões urbanísticas do Rio de Janeiro.

## **2 REVITALIZAÇÃO URBANA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: AS DISPUTAS EM TORNO DA APROPRIAÇÃO DAS CIDADES**

### **2.1 Os atores em disputa no espaço urbano**

O espaço urbano está em constante disputa e transformação. Para entender de maneira estrutural quais são os embates no ambiente urbano, alguns conceitos desenvolvidos por David Harvey podem ser úteis.

Em primeiro lugar, é interessante compreender a dinâmica que leva o capitalismo a buscar novos territórios incessantemente. Harvey demonstra que o capitalismo carrega em si uma contradição central. “O sistema tem que se expandir mediante a utilização do trabalho vivo na produção, enquanto a via principal da mudança tecnológica envolve substituir o trabalho vivo – o agente real da expansão – da produção. O crescimento e o progresso tecnológico, ambos aspectos necessários da circulação do capital, são antagônicos entre si” (HARVEY, 2005). Essa contradição fundamental acaba, periodicamente, irrompendo crises no sistema de acumulação.

Uma maneira – dentre e em combinação com outras – usada por capitalistas para se precaver ou adiar a crise é exportar os excedentes de capital ou trabalho para outras localidades. Aqui, o conceito de localidade deve ser entendido dentro da ‘coerência regional estruturada’: dentro de uma determinada região, existe uma convergência de formas e tecnologias de produção, padrões de consumo e de mão de obra e de infraestruturas. Esse território não é necessariamente um espaço com fronteiras claras. Ao contrário, seus limites são porosos, já que capital e trabalho movimentam-se com maior ou menos liberdade por eles. Esses limites podem corresponder aos de um Estado, que impõe a todos os atores as mesmas regras e legislação. O equilíbrio interno dessas regiões é dinâmico e está sempre ameaçado pela necessidade de expansão do sistema de acumulação e de absorção de excedentes.

A circulação de capital e força de trabalho no espaço fica comprometida caso as infraestruturas criadas para esse fim não se paguem em um período de tempo

adequado. Quando isso acontece, tanto capital como trabalho ficam sujeitos a uma desvalorização. Em outras palavras, a lógica capitalista de superacumulação, evolução tecnológica e luta de classes tende a prejudicar a coerência regional. Diante disso, a exportação de excedentes passa a ser uma maneira de manter por algum tempo o equilíbrio regional original.

Essa exportação de excedentes não tem a ver apenas com expansão do comércio exterior, já que isso não diminuiria os excedentes. As mercadorias vendidas retornariam em forma de moeda ou outras mercadorias. É preciso investir no desenvolvimento da região escolhida como receptora, aplicando o capital e a força de trabalho excedentes no desenvolvimento local. Um modo de fazer isso é o investimento em infraestrutura, que tem um prazo de retorno longo. Essa estratégia não soluciona a contradição interna original, mas expande o tempo de gestação da crise a prazos indeterminados.

O Porto Maravilha pode ser analisado dentro dessa lógica. A Região Portuária foi, entre o século XVIII e a década de 1970, uma região economicamente importante para a economia do Rio de Janeiro e do Brasil. Portanto, recebia os investimentos necessários para manter-se ativa. Ainda que fosse uma área de “má fama”, por seu histórico de atividades insalubres, a funcionalidade da área permaneceu.

A partir dos anos 70, com a diminuição da importância econômica da atividade portuária, a região passou por um período de poucos investimentos. “A falta de investimentos em infraestrutura urbana combinada com uma legislação de uso e ocupação do solo urbano permissiva aos usos incompatíveis com o residencial, foram fatores decisivos para a deliberada (grifo nosso) degradação da qualidade de vida nos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo. O fato transformou perigosamente o lugar em área passível de processos de renovação e gentrificação” (CARLOS, 2010).

Em resumo, o porto recebeu os investimentos necessários em infraestrutura enquanto foi relevante para a economia. Depois disso, sua coerência regional estruturada entrou em colapso e a região foi deixada à margem dos investimentos públicos. Tornou-se um local de passagem de pesado tráfego de veículos por meio da instalação de viadutos e vias elevadas. Dessa forma, pode candidatar-se a

receber investimentos novos por meio de projetos de revitalização que, nos moldes da tradição de intervenções urbanas do Rio de Janeiro, deve expulsar os moradores mais pobres do local para dar espaço a construções modernas, atraentes para o capital, gerando assim mais dividendos para o município. Se antes o Porto estava simbolicamente situado a uma distância segura do centro, que protegia os usos nobres desta região contra os usos insalubres daquela, a expansão da cidade inflou as fronteiras da região mais valorizada, chegando ao lado esquecido da Avenida Presidente Vargas.

Para detalhar o modo com que esse processo aconteceu no Porto Maravilha, é importante entender quem está nessa disputa de território. Aqui, Harvey pode mais uma vez jogar luzes na questão. O autor faz uma esquematização dos atores envolvidos nas disputas pelo e dentro do ambiente construído são fundamentais para entender o papel de cada um deles no âmbito do Projeto Porto Maravilha.

O autor apresenta cinco categorias de atores envolvidos na disputa pelo meio que auferem renda da terra; as construtoras, que lucram com o meio construído; o capital, que lucra com a produção; o trabalho, que vê o meio construído com o espaço de consumo e reprodução e o Estado, entendido como redistribuidor de renda. Essa divisão é analítica, ou seja, não corresponde a atores reais. Na realidade, o papel de incorporadoras, construtoras, capital em geral e Estado por vezes se confundem. A lista serve apenas como ponto de partida para a compreensão do processo.

No Porto Maravilha, essa mescla de atores é um aspecto importante da análise. O Estado é também proprietário de terras. Incorporadoras e construtoras fazem parte de um mesmo conglomerado. Construtoras também compram terras. A regulação, papel do Estado, também fica a cargo das empresas. A promiscuidade entre os entes é um fator que dificulta a avaliação do projeto e deve ser estudada com cuidado.

A terra não é considerada mercadoria na teoria marxista, já que não pode ser produzida. Entretanto, ela se torna mercadoria ao ser apropriada, privatizada e mercantilizada nos termos do capitalismo. A degradação de uma área que já foi pujante serve para fazer cair os preços dos terrenos, que podem ser comprados por preços baixos por indivíduos ou empresas capitalizadas. Além disso, as construções

ficam sem manutenção e entram em um ciclo de declínio que as torna irrecuperáveis. Quando as condições econômicas aparecem, essa área passa por um processo de revitalização, com o incentivo e investimento do Estado. Quando isso acontece, os novos proprietários são beneficiados com a súbita valorização dos terrenos, enquanto as empresas de construção ganham a possibilidade de construir novamente naquele espaço, que já havia sido edificado. Esse ciclo pode repetir-se quantas vezes forem necessárias, enquanto houver interesse dos envolvidos.

A ideia de “revitalização urbana” usada como motivação para o Projeto Porto Maravilha também encontra reverberação em Topalov (TOPALOV, 1996). Ele descreve como, no início do século XX, os problemas sociais foram aos poucos sendo entendidos como um produto do meio e que, dessa forma, a mudança do ambiente levaria, necessariamente, a uma melhora nas condições de vida da classe trabalhadora. Essa retórica é usada para justificar o investimento na região portuária do Rio de Janeiro. Uma área “decaída” deve ser recuperada para que não haja proliferação de problemas sociais. Aqui, o controle sobre o modo de vida dos moradores de baixa renda é bastante claro. Há uma tentativa de enquadrá-los em uma nova forma de cidade – civilizada, com serviços públicos e, por isso, cara.

Existem projetos de qualificação de mão de obra e, principalmente, de incentivo ao empreendedorismo da população local. Quem não se enquadrar, será forçado a sair por conta do aumento do custo de vida. Mais do que isso, o discurso da qualificação internaliza naquele que não se enquadra o sentimento de que tem direito a estar nesse lugar, já que as oportunidades foram dadas. O valor burguês do trabalho é internalizado e, dessa forma, a contestação fica mais difícil.

É importante ressaltar essas observações são esquemáticas. É fato conhecido que existe resistência ao processo de expulsão de moradores da Região Portuária e que há reação a ele dentro das ações de governo. Neste trabalho, o foco está nas relações entre capital e poder político, portanto as ações da classe trabalhadora, em princípio, terão menos destaque.

## **2.2 O domínio do planejamento estratégico nas cidades**

O planejamento estratégico vem sendo usado por cidades em todo o mundo como linha principal de ação em termos de planejamento urbano. Trata-se de uma corrente de ação que enxerga a cidade como uma empresa. Dessa forma, deve usar as mesmas estratégias que elas para prosperar e estar preparadas para competição por recursos com outras cidades. Este artigo não pretende esgotar o tema do planejamento estratégico, já bastante explorado na literatura. Serão destacadas apenas as características que podem ajudar a explicar a existência e importância do projeto de renovação do Porto do Rio de Janeiro dentro dessa perspectiva de planejamento urbano.

O pano de fundo para o surgimento e popularização do Planejamento Estratégico é a intensificação, nos anos 90, dos fluxos de capitais e da desterritorialização das empresas, que passam a poder instalar-se em qualquer lugar do mundo. De maneira simplificada, esse processo fez com que os territórios passassem a disputar entre si a localização de empresas. Para serem bem-sucedidas na disputa global por recursos, as cidades precisam oferecer um ambiente adequado para investidores. Isso inclui a distribuição de facilidades para empresas, como isenção de impostos, boa localização, adequação do território, oferta de mão-de-obra local especializada, entre outras condições. (VAINER, 2000)

No caso brasileiro, é importante destacar que o planejamento estratégico chegou a reboque da ideologia do Consenso de Washington. A defesa da austeridade fiscal, da racionalização dos gastos públicos e das privatizações, entre outros pontos, fez, por um lado, minguar os recursos das cidades e, por outro, pavimentou o caminho ideológico para a aceitação de parcerias com a iniciativa privada para a realização de obras e prestação de serviços públicos. “Em nível local, o Plano Estratégico (...) cumpre o papel de desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto. Ele incorpora a noção de cidade/universo autônomo, a qual necessita instrumentalizar-se para competir com as demais na disputa por investimentos” (MARICATO, 2013).

Liderado por consultores internacionais – com destaque para os catalães Manuel Castells e Jordi Borja – e por agências multilaterais – como Bird e Habitat – o Planejamento Estratégico chegou ao Brasil sob a promessa de resolver a questão do financiamento da gestão municipal. Como explica Maricato (2013), a

descentralização dos poderes no país não pode ser considerada autônoma, mas sim tutelada ou vinculada. Uma das razões para isso é a falta de fontes de receita para os municípios, em contraste com suas crescentes atribuições a partir da Constituição de 1988.

Além de abrir um leque antes não usado de fontes de financiamento, o Planejamento Estratégico também agradou por conta de seu aparente foco na participação dos cidadãos. Os manuais de implantação do Planejamento Estratégico dão ênfase à necessidade de consulta à população, de modo que todos concordem com as ações adotadas: é a criação de consensos, ou seja, a tentativa de despolitizar o planejamento urbano. Posteriormente criticada por acadêmicos, essa característica seduziu prefeitos de diferentes matizes ideológicos.

Como critica Novaes:

Os propugnadores do planejamento estratégico de cidades enfatizam sua dimensão técnica ao apresentar o modelo como a resposta adequada para inseri-las de modo competitivo na economia globalizada. Deve-se notar, porém, que essa ênfase resulta da presunção de conhecimento objetivo da realidade. Admite-se – geralmente sem contestação – que os problemas postos por alguns, ou que se apresentam à consciência, constituem expressão fidedigno dos desafios à sociedade, sendo, por essa lógica, suficiente cuidar das formas de os enfrentar.

Incapaz de romper com o senso comum, o realismo que se abriga sob a técnica ignora a dimensão política das práticas: os embates entre diferentes representações do real e os conflitos de interesses e valores que contribuem para construir as questões sociais (NOVAES, 2010, p. 34)

Em suma, o planejamento estratégico busca, por meio de um processo de consulta popular pouco crítico, produzir um diagnóstico que seja facilmente aprovado pela maior parte dos participantes. É difícil discordar, por exemplo, de que é interessante atrair novas empresas para a cidade e que é preciso buscar crescimento econômico. O consenso em volta dos temas abordados acaba por validar as ações de governo voltadas para esse fim, ainda que sejam em alguma medida prejudiciais para uma parte da população.

O planejamento estratégico como ideologia de planejamento urbano no Rio de Janeiro é bastante questionado na academia, mas segue imbatível há mais de 20

anos como pensamento dominante na cidade. Faz-se necessária a construção de um modelo que dê conta do cenário atual das cidades no mundo, com grande competição entre elas pelos escassos recursos necessários para melhorar o ambiente urbano, para fazer frente à prática atual vigente em boa parte do mundo ocidental.

### **3 A CIDADE DO RIO DE JANEIRO SOB O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

O Rio de Janeiro entrou na lógica do planejamento estratégico entre os anos de 1993 e 1995. Logo após a aprovação do primeiro Plano Diretor da cidade, em 1992, o empresariado local e o prefeito Cesar Maia juntaram-se em uma articulação política que tinha como objetivo elaborar o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ). A Associação Comercial do Rio de Janeiro e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro firmaram, em 93, um acordo com a Prefeitura para a promoção do PECRJ. No ano seguinte, um consórcio de 46 empresas e associações empresariais foi instaurado para financiar a contratação de uma consultoria catalã para a elaboração do PECRJ (VAINER, 2000).

O processo de elaboração do PECRJ seguiu a cartilha da consultoria Tubsa – Technologies Urbanas Barcelona S.A., de propriedade de Manuel Borja, um dos “papas” do Planejamento Estratégico mundial. O processo consistiu na criação de Grupos de Trabalho temáticos, que deveriam analisar a cidade e identificar seus pontos fortes, fracos e tendências. A partir desse trabalho, seriam pensadas intervenções que enquadrassem a cidade em um modelo global.

A participação da sociedade civil não fica de fora. Ela é parte fundamental para o sucesso do Planejamento Estratégico. No Rio de Janeiro, por exemplo, a instância última do PECRJ era o Conselho da Cidade, composto por 300 membros. Os critérios de seleção, no entanto, foram obscuros (VAINER, 2000) e as favelas, por exemplo, contavam com poucos representantes. Apenas quatro associações de moradores de favelas aparecem na lista de componentes do Conselho. Entretanto, esse fórum não foi responsável por elaborar propostas ou mesmo modificar

sugestões vindas dos grupos de trabalho. A participação resumiu-se a homologar as ações elaboradas por outros fóruns, como o Conselho Diretor, composto por 25 pessoas, 10 das quais representantes de empresas e 4, do governo municipal (SCHOEFFEL, 2007).

As propostas que surgiram desse processo incluem melhoria da infraestrutura urbana e serviços, melhoria do tecido produtivo, marketing da cidade, turismo e eventos, entre outras. Elas apontam principalmente para a criação de um ambiente de negócios favorável. O documento aponta um objetivo central e sete estratégias para atingi-lo. O objetivo é:

Tornar o Rio de Janeiro uma metrópole com crescente qualidade de vida, socialmente integrada, respeitosa da coisa pública e que confirme sua vocação para a cultura e a alegria de viver. Uma metrópole empreendedora e competitiva, com capacidade para ser um centro de pensamento, de geração de negócios para o país e sua conexão privilegiada com o exterior (RIO DE JANEIRO, 1996)

A redação do plano explicita suas intenções e, também, sua falta de complexidade política. Não está claro como se chegou à conclusão de que a cidade tem vocação para a “alegria de viver” e o que isso significa em termos práticos para a cidade. A retórica do empreendedorismo está claramente colocada. Das sete estratégias traçadas para alcançar o objetivo central, uma se destaca pela naturalização da subordinação da cidade à lógica da competitividade: Carioca do Século XXI. Essa linha de ação tem a ver com a educação formal dos moradores da cidade, para servirem de mão de obra para as empresas que o Rio de Janeiro pretendia atrair.

O primeiro PECRJ já previa a revitalização dos bairros de Santo Cristo, Gamboa e Saúde, embora sem um nome definido, dentro da linha estratégica de revitalização do centro da cidade. O objetivo do projeto era “recuperar o tecido urbano na área, inventariar os bens de interesse histórico e promover a integração das favelas e conjuntos habitacionais ali situados”. A responsabilidade do projeto era a Secretaria Municipal de Urbanismo, já extinta. No plano, essa ação constava na categoria “em andamento”, embora sem qualquer detalhamento das ações efetivamente levadas a cabo.

O porto do Rio de Janeiro também é citado na estratégia Portas do Rio, que fala sobre a qualificação da rede de transportes que liga a cidade a outros centros. A única ação prevista era a dragagem para permitir o atracamento de navios de grande porte.

O primeiro plano estratégico do Rio de Janeiro envolveu recursos e tempo de governo e empresas, mas acabou sendo esquecido até mesmo dentro da administração municipal, apesar da continuidade política na cidade. O segundo plano estratégico, lançado em 2009, traz em seu texto a afirmação de que era o primeiro documento do tipo. O plano de 1996 sequer está disponível facilmente para consulta. A biblioteca da Secretaria Municipal de Urbanismo foi desmantelada com o fim do órgão. Não há uma cópia no Instituto Pereira Passos ou mesmo na internet.

O esquecimento do plano faz com que seja difícil identificar se houve, de fato, algum progresso nos objetivos traçados por ele. Como as ações não estavam claramente definidas e tampouco havia metas a serem atingidas, o sucesso ou não do plano passa a ser uma questão de opinião.

Em 2009, a administração Eduardo Paes publica o segundo Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro. De uma maneira geral, o plano foi formatado de modo similar ao anterior. A intenção do plano era ser a diretriz para todas as ações de governo na cidade. O texto apresenta o objetivo de pensar no longo prazo – no caso, 10 anos – para tomar decisões imediatas, ou seja, no período da gestão Eduardo Paes (2009-2012). Ao final do período, a Prefeitura considerou que o plano atingiu mais de 80% de suas metas.

Um grupo de 47 ‘cariocas notáveis’ foi entrevistado para sua elaboração. Não há no documento menção aos critérios de escolha dos entrevistados, nem aos temas tratados nas conversas. A única explicação está na introdução ao plano. “Nesse sentido, fomos ouvir empresários, jornalistas, líderes de organizações sociais, intelectuais, artistas, políticos e cidadãos comuns. Realizamos mais de cinquenta entrevistas individuais com formadores de opinião” (RIO DE JANEIRO, 2009). A lista inclui nomes como Ali Kamel, diretor geral de jornalismo e esportes da Rede Globo e Pedro Malan, ex-ministro da economia.

O Conselho da Cidade, já pouco efetivo no plano anterior, é totalmente descartado na elaboração desse plano. O documento foi escrito por técnicos da Prefeitura em parceria McKinsey, empresa global de consultoria, como está citado no próprio plano. “Para o desenvolvimento deste novo Plano contamos com o auxílio de uma reconhecida empresa global de consultoria estratégica, a McKinsey & Company, que acompanhou a equipe da Casa Civil da Prefeitura ao longo dos sete meses de trabalho. Entre setembro de 2011 e Março de 2012 as equipes da Prefeitura e da McKinsey cumpriram as atividades de uma metodologia comprovada de visão e planejamento, buscando elaborar propostas verdadeiramente ambiciosas para nossa cidade.” (RIO DE JANEIRO, 2009)

O objetivo primeiro eleito por esse plano é transformar o Rio de Janeiro na “melhor cidade para se viver em todo hemisfério sul”. Para isso, ao contrário do plano de 1996, o documento apresenta metas objetivas, tais como ser a capital com melhor educação do país, a capital do sudeste com maior redução do déficit habitacional e com menor redução de CO<sub>2</sub> e ser capaz de tratar pelo menos 80% do esgoto gerado no território.

O Porto Maravilha aparece no documento com suas feições atuais, situado no capítulo de Infraestrutura Urbana. A diretriz é “revitalizar a área portuária e bairros adjacentes, com o aproveitamento do potencial imobiliário e conseqüente estímulo à geração de empregos”. Fica patente a ênfase na criação de um bom ambiente de negócios. Não há menção ao aproveitamento da área para moradia.

O projeto também tem suas metas temporais, ainda que algumas delas sejam vagas: “concluir, até o final de 2012, a fase 1 do projeto Porto Maravilha (inclui a abertura da Pinacoteca, a reforma do Píer Mauá, a recuperação de armazéns nas docas, a revitalização do bairro da Saúde, a garagem subterrânea da Praça Mauá e a construção de um novo acesso viário ao porto)” (RIO DE JANEIRO, 2009).

As metas enumeradas não foram cumpridas. Não há mais a intenção de construir a Pinacoteca; o píer Mauá continua em obras em 2015; houve a recuperação de alguns armazéns nas docas; o bairro da Saúde passou a receber obras de infraestrutura apenas em 2012, de acordo com relatório de obras disponível na página do Porto Maravilha na internet (CDURP, 2015) e não haverá garagem subterrânea. Já a meta de construir um novo acesso viário ao porto sequer

pode ser avaliada. A concepção viária do projeto mudou profundamente depois da publicação do plano estratégico. O não cumprimento das metas não quer dizer que o projeto tenha sido abandonado, mas sim modificado, como veremos adiante.

Em 2012 a Prefeitura lançou o terceiro plano estratégico da cidade. O documento se propõe a ser uma revisão do plano anterior, aumentando o horizonte temporal de 2019 para 2030 e traçando metas a serem atingidas entre 2013 e 2016, período da segunda gestão de Eduardo Paes.

O objetivo central do plano de 2012 passa a ser transformar o Rio de Janeiro na melhor cidade para se viver e trabalhar no hemisfério sul. As metas gerais, entretanto, passaram a ser mais genéricas, sem citar números. Os indicadores de desempenho aparecem, no entanto, dentro de alguns temas do plano, como Saúde e Educação. Na parte de estrutura urbana, os objetivos são: transformar a cidade, dotando-a de equipamentos urbanos mais adequados às demandas e ao crescimento da população; contribuir para a formação de um ambiente de negócios altamente competitivo e para o crescimento econômico sustentável; promover o desenvolvimento de setores estratégicos para a economia carioca e tornar o Rio uma cidade mais integrada do ponto de vista urbanístico e cultural. (RIO DE JANEIRO, 2012)

O processo de elaboração das novas propostas foi bastante semelhante ao do plano anterior. Mais uma vez a consultoria global McKinsey fez parte do trabalho, ditando a metodologia a ser usada. Desta vez a participação dos cidadãos tem mais destaque. Afirma o texto:

Foram mais de 2.000 horas investidas em reuniões de trabalho com os gestores da Prefeitura, coleta e análise de informações de referência (benchmarks) em diversas capitais do País e do exterior, entrevistas com especialistas em serviços públicos, condução de quatro grandes oficinas de trabalho, envolvimento de mais de 100 servidores no diagnóstico e proposição de ações, realização de uma pesquisa popular com mais de 1.000 cidadãos cariocas e a estruturação do Conselho da Cidade, um fórum consultivo de alto nível. (RIO DE JANEIRO, 2012)

O Conselho da Cidade volta a aparecer, desta vez com 120 participantes. A justificativa para a implantação do Conselho apresentada no documento é a existência de experiências anteriores bem-sucedidas, sem citar o plano estratégico de 1996 ou qualquer outra situação em que um grupo do tipo tenha sido consultado.

Os critérios para escolha dos conselheiros é, mais uma vez, vago. Foram convidadas 150 pessoas de “reconhecida contribuição pessoal ou profissional, assim como sua dedicação e identificação com a Cidade do Rio de Janeiro”, nas palavras publicadas no plano. Entre aqueles que aceitaram o convite estão empresários, acadêmicos, jornalistas e artistas. Não há representantes de favelas ou mesmo de associações de bairro.

O projeto Porto Maravilha aparece dentro da área temática Habitação e Urbanização. O resultado esperado para o programa é a “revitalização da área com a melhoria nas condições ambientais e de vida local, atração de novos moradores e empresas para a região; valorização do patrimônio histórico e cultural e incremento do turismo na região” (RIO DE JANEIRO, 2012). Nota-se uma diferença importante em relação ao plano de 2009. A ideia de atração de moradores para a área aparece com destaque, sendo inclusive um dos indicadores de desempenho para avaliação do sucesso do projeto. Não há, entretanto, metas numéricas, mas sim a intenção de aumentar o número de empreendimentos, da população residente e de equipamentos culturais, além de melhora no Índice de Desenvolvimento Humano da região.

Os planos lançados por Eduardo Paes avançaram em algumas áreas. A melhoria da qualidade de vida passou a ser uma meta importante no plano. A dimensão dos projetos imaginados também aumentou entre 1996 e 2012. Não poderia ser diferente, uma vez que a economia brasileira experimentou um notável crescimento econômico. De uma forma geral, no entanto, os planos estratégicos ignoram os Planos Diretores vigentes, aprovados em 1992 e 2011. É importante ressaltar que Planos Diretores passam por um processo de debate que precisa, obrigatoriamente, envolver a sociedade, e devem ser aprovados na Câmara Municipal. Os planos estratégicos são apenas guias adotados pela administração municipal; não há regulação sobre eles. Mas no Rio de Janeiro, são considerados a linha mestra a ser seguida.

## **4 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NO CONTEXTO CARIOCA E DO PROJETO PORTO MARAVILHA**

### **4.1 – Financiamento político por empresas no Rio de Janeiro**

O Planejamento Estratégico, como tipo de planejamento que dá protagonismo a empresas, não pode ser analisado no contexto brasileiro sem ter em vista a existência do financiamento de campanhas. Essa prática é fator fundamental na relação entre administração pública e empresariado. Embora não seja possível provar apenas com os dados oferecidos pelo Superior Tribunal de Justiça uma relação direta entre as ações de governo e benefícios para as empresas doadoras, há indícios fortes de que essa relação aconteça.

As campanhas políticas brasileiras têm um sistema de financiamento misto. Parte dos recursos vem do Fundo Partidário Nacional, abastecido por recursos da União e pelas multas pagas por eleitores em situação eleitoral irregular. A outra parte provém de doações de pessoas físicas e jurídicas. Depois da redemocratização, as doações feitas por empresas foram proibidas. Em 1993, no entanto, foram autorizadas pela lei 8.713 as contribuições realizadas por pessoas jurídicas.

A questão do financiamento privado de campanhas está dentro de um cenário mais amplo, no qual o capital (nesse caso as construtoras e incorporadoras imobiliárias) travam uma disputa com o poder público para fazer valer seus interesses. O termo “disputa” pode ser usado mesmo em um cenário de colaboração entre esses atores. Apesar de alinhados, empresas e governo têm alguns objetivos distintos. Este busca realizar ações no território que traga dividendos políticos, ou seja, agrade a uma parcela da população suficiente para garantir o futuro político do governante. Aquelas buscam, de maneira geral, garantir lucros presentes e futuros, além de influência política para ditar o rumo das ações de governo.

A doutrina sobre financiamento de campanhas políticas apresenta diferentes visões sobre a fonte dos recursos, que podem ser: de particulares (cotas para filiados); de particulares, mediante limitações previstas nas normas eleitorais

(doações de terceiros, pessoas físicas e jurídicas); de particulares, entrelaçados com os recursos públicos ou estatais (cotas, doações e dinheiro público); e unicamente do Estado, por meio do dinheiro público (direto ou indireto).

Não há consenso sobre qual o sistema de financiamento ideal. “Com efeito, não existe um sistema de financiamento ideal como forma de se coibir a corrupção e o abuso do poder econômico. Atenta-se para situações em que a lisura dos mecanismos de financiamento das eleições foi afetada em grandes proporções no Brasil e no mundo, não sendo raras as vezes em que a legitimidade do próprio sistema político partidário ficou comprometida, independentemente do sistema de financiamento” (KANAAAN, 2012). Assim, não se pode atribuir apenas ao tipo de financiamento o sucesso ou fracasso do sistema de representação. A transparência das transações financeiras dos partidos não está garantida em nenhum deles, sendo de suma importância a criação de possibilidades de controle democrático desses recursos.

O financiamento privado de campanhas, na teoria, apresenta alguns pontos positivos. Entre eles estão a maior possibilidade de engajamento político da população, uma vez que os partidos precisariam convencer os cidadãos e empresas a doar; aumentar a representatividade social dos partidos e permitir a independência dos partidos frente ao Estado. (KANAAAN, 2012)

Entretanto, essas características têm pouco impacto no Brasil, já que as doações são majoritariamente feitas por poucas empresas, o que não aumenta engajamento social da população. Um cálculo realizado pela Rede Nossa São Paulo mostra que 1% das empresas doadoras fez 41% das doações e 10% das empresas foram responsáveis por 77% das doações.

Os pontos negativos desse sistema de financiamento são: desrespeito ao princípio do pluralismo democrático, presente na Constituição; fragilidade do controle das doações e dos gastos, incluindo aqui a existência de caixa 2; o aumento do custo das campanhas eleitorais; o aumento da influência dos doadores (no Brasil, notadamente as empresas) no sistema político e a possibilidade de doações em troca de favorecimento por parte do candidato vencedor.

Speck (2012) delinea três perspectivas a serem analisadas dentro do tema do financiamento de campanha: a do cidadão e sua influência nos processos participativos; a do candidato e o equilíbrio na disputa e a dos representantes eleitos e as consequências do financiamento no exercício do mandato.

No âmbito da representação do cidadão, há duas perspectivas diversas. Uma é a da que a doação de recursos é uma forma de engajamento político. As tentativas de colocar um limite às doações para campanhas nos Estados Unidos já foi rejeitada, por exemplo, pela Suprema Corte do país, pelo entendimento de que isso seria cerceamento da liberdade de expressão. “A contribuição com recursos financeiros para campanhas equivale a outras formas de participação, como a presença em manifestações políticas ou o uso do próprio prestígio para influenciar a opinião de outros atores. Consequentemente a regulação desse direito é interpretada como regulação da liberdade de expressão, acarretando, em última instância, no cerceamento da liberdade política” (SPECK, 2012). Em muitos países, no entanto, a compreensão é de que grupos organizados podem influenciar no processo eleitoral e que, quando empresas dominam o financiamento, o papel central do cidadão fica em risco.

A relação dos candidatos com os recursos, por sua vez, não é necessariamente igual para todos. Dependendo do ambiente, o impacto em termos de votos dos recursos doados pode ser maior ou menor. Além disso, não é possível afirmar se os políticos recebem mais recursos porque têm mais chances de serem eleitos ou se são eleitos porque recebem mais recursos. “Um dos possíveis fatores é o capital político dos candidatos, uma vez que políticos com mais estrada na competição provavelmente têm mais chance nos dois campos: a disputa por votos e a por dinheiro” (SPECK, 2012).

Em termos normativos, o desafio imposto está na escolha entre uma divisão igualitária dos recursos e o princípio da competição política, que é fundamentalmente o objetivo das eleições.

Quando a relação dos representantes eleitos com os recursos de campanha é analisada, o tema da corrupção aparece com mais força. Os doadores podem ser beneficiados com obras, bens e serviços; licenças para prestação de serviços públicos; esquemas de sonegação de impostos; processos de fiscalização menos

rigorosos e empréstimos estatais. “Os benefícios para empresas privadas só são possíveis por meio da transgressão de princípios básicos da administração pública, como a impessoalidade, a moralidade, a eficiência e a legalidade” (SPECK, 2012).

Todos esses benefícios podem ser alcançados em tentativas simples de suborno de agentes públicos ou por meio do financiamento do processo político. Entretanto, quando as eleições são influenciadas pelas empresas, o cenário é mais complexo do que em um suborno. “Quando legisladores têm ascendência sobre a administração e o governo goza de apoio fragmentado no Legislativo, relações de apoio são negociadas com legisladores individuais mais do que com partidos, e a governabilidade é mantida em troca do acesso aos cargos públicos para os aliados” (SPECK, 2012). Isso permite que legisladores indiquem aliados para ocupar determinados grupos, que serão responsáveis por pagar os favores devidos aos financiadores.

No Brasil, uma tentativa de diminuir a influência das empresas nas eleições está em curso. Em dezembro de 2013 teve início no Supremo Tribunal Federal o julgamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, de iniciativa da Ordem dos Advogados do Brasil, que questiona a legalidade da doação feita por empresas. Entre outros pontos, a ADI 4650/DF traz entre seus argumentos a violação ao princípio da igualdade, garantido pelo art. 5º da Constituição Federal, e ao princípio democrático, incorporado na ideia de que todo o poder emana do povo, presente no art. 1º da Constituição. O caso foi paralisado em abril de 2014 pelo ministro Gilmar Mendes, que pediu vista do processo. Até o fechamento deste trabalho, em abril de 2015, o julgamento não havia sido concluído. O placar da votação apontava para vitória do pedido de inconstitucionalidade por 6 a 1.

Apesar do financiamento no Brasil ser misto, o financiamento público tem pouca importância financeira. O Fundo Partidário foi responsável, em 2008, pela distribuição de R\$ 135 milhões entre os 27 partidos existentes à época. Quatro anos depois, o montante distribuído foi de R\$ 350 milhões entre 30 agremiações. A regra para a distribuição do fundo é: 5% do valor arrecadado são divididos igualmente entre os partidos, enquanto os 95% restantes são distribuídos de acordo com a representatividade de cada um na Câmara dos Deputados. Em 2008, ano da eleição de Eduardo Paes à prefeitura do Rio de Janeiro, o PMDB recebeu R\$ 19,3 milhões

do Fundo Partidário e em 2012, em sua reeleição, foram R\$ 44,4 milhões recebidos dessa fonte. É importante notar que a existência do horário gratuito eleitoral é um tipo de financiamento público, mas que não tem mensuração pecuniária.

As empresas foram responsáveis por um montante bem maior para os partidos e candidatos. Em 2008, a campanha de Eduardo Paes para a Prefeitura do Rio de Janeiro recebeu cerca de R\$ 12,7 milhões de pessoas jurídicas. O Comitê Financeiro Municipal do PMDB recebeu R\$ 590 mil. Não foram encontrados dados de doações para o Diretório Estadual do partido neste ano. Entretanto, o DE foi responsável pela distribuição de R\$ 1 milhão para o Comitê Financeiro Municipal e de R\$ 1,5 milhão para a campanha de Eduardo Paes. A direção nacional do partido declarou R\$ 7,9 milhões em doações vindas de empresas. No total, considerando apenas o diretório nacional e o diretório carioca, o PMDB recebeu R\$ 21 milhões de pessoas jurídicas em 2008.

Nas eleições municipais seguintes, em 2012, o diretório nacional do PMDB recebeu R\$ 116 milhões de empresas. Deste montante, R\$ 15,1 milhões foram repassados para o diretório municipal; R\$ 3,2 milhões para a campanha de Eduardo Paes e R\$ 17,8 milhões para o diretório estadual do partido.

A direção estadual do partido no Rio de Janeiro recebeu de pessoas jurídicas outros R\$ 7,7 milhões e o diretório municipal, R\$ 5,6 milhões. A campanha de Eduardo Paes recebeu de empresas o montante de R\$ 5,6 milhões. Ao todo, o partido recebeu, nos níveis estadual e municipal, R\$ 55 milhões vindos de pessoas jurídicas.

O caminho das doações que chegam aos diferentes diretórios dos partidos não é claro. A partir do momento que o dinheiro é entregue ao partido, fica impossível comprovar que determinado candidato foi beneficiado por empresas específicas. As empresas responsáveis pelo Consórcio Porto Novo, por exemplo, não aparecem na prestação de contas do candidato Eduardo Paes à reeleição, porém doaram pelo menos R\$ 18,6 milhões para o partido nos três níveis de governo, como mostra a tabela:

**Tabela 1** - Doações das empresas componentes do Consórcio Porto Novo para o PMDB em 2012

<b>Empresa</b>	<b>Diretório Nacional</b>	<b>Diretório Estadual</b>	<b>Diretório Municipal</b>
<b>OAS</b>	R\$ 8,9 milhões	R\$ 200 mil	R\$ 500 mil
<b>Carioca</b>	R\$ 2,2 milhões	R\$ 300 mil	
<b>Odebrecht</b>	R\$ 6,55 milhões		

Fontes: Tribunal Superior Eleitoral file:///C:/Users/User/Downloads/TSE-doacoes-recebidas-do-partido-pmdb-2012.PDF e SPCE Web Prestações de Contas Eleitorais

Cabe finalizar com a observação de que é quase impossível determinar se determinados processos públicos são ilegais. Os serviços e obras públicas são, em sua maioria, prestados por empresas privadas. Nada impede que as mesmas empresas que doam para processos eleitorais sejam vencedoras de licitações. Da mesma forma, leis aprovadas no Congresso podem beneficiar doadores de campanha apenas porque eram também benéficas para o país. Provar a ilegalidade dessas decisões é um desafio para a academia e para o Sistema Judiciário.

#### **4.2 Porto Maravilha: benefício para a cidade ou para as empresas?**

O Projeto Porto Maravilha é uma Parceria Público Privada que tem como objetivo declarado a revitalização da área portuária do Rio de Janeiro. Para tal, a Prefeitura realizou obras básicas de infraestrutura para preparar a área para os investimentos privados. O projeto está sendo levado a cabo por meio de uma Operação Urbana Consorciada, realizada pelo Consórcio Porto Novo (composto pelas construtoras OAS, Odebrecht e Carioca Christian-Nielsen). O mecanismo básico de financiamento é a venda de Certificados de Potencial Construtivo (Cepacs) que autorizam a construção de edifícios acima do coeficiente básico da região.

A influência privada no projeto começou antes mesmo do investimento em si. Ele foi desenhado pelo Consórcio que acabou vencendo a licitação para tocar as obras. "Embora a autoria do projeto de lei apresentado pelo executivo municipal tenha sido assinada pelo Instituto Pereira Passos (IPP), a essência do documento apresentado reproduz quase que na íntegra a proposta de planejamento elaborada,

no “Relatório Urbanístico da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha”, por um consórcio constituído entre as empresas OAS, Odebrecht Engenharia e Construções e Carioca Engenharia” (OLIVEIRA, 2012). O relatório sugeria o desenho estrutural da PPP, os parâmetros urbanísticos e a necessidade de custear a operação com CEPACs, exatamente como o projeto de lei viria a propor em seguida

Bandeira prioritária da prefeitura e parte das metas do Plano Estratégico da cidade, o Porto Maravilha tem como objetivo a “revitalização” da Zona Portuária do Rio de Janeiro. Para isso, as regras urbanísticas foram flexibilizadas. Em troca do direito de construir acima dos limites estabelecidos por lei, os construtores compram Certificados de Potencial Construtivo. Os recursos provenientes da venda dos CEPACs devem ser aplicados na região delimitada pela operação. As obras e serviços públicos estão sendo realizadas pelo Consórcio Porto Novo.

Esse é o desenho institucional básico do Porto Maravilha, mas na realidade é impossível saber qual será o resultado final da intervenção tendo como base apenas a leitura de seus regulamentos. Até o momento – ainda muito incipiente na construção de prédios – o projeto não tem, de fato, um projeto. Cada empreendimento é discutido de maneira isolada, sem uma diretriz pública que mostre quais são as regras. É um caso de urbanismo *ad hoc*, ou seja, planejamento realizado caso a caso, na expressão de François Ascher. Nesse caso, quem detém as melhores relações com o poder tem maior poder de barganha. Essas negociações incluem decisões sobre uso e ocupação do solo, desenho urbano e serviços públicos, como transporte, coleta de lixo e cabeamento.

As empresas beneficiam-se da falta de transparência que permeia essas relações. Ao tomar decisões de gabinete, a portas fechadas, o poder público pratica a política do fato consumado. Quando a sociedade por fim percebe o que está acontecendo, as intervenções já estão em curso – ou, pelo menos, estão contratadas –, o que torna a possibilidade de participação da população quase inexecutável.

O consórcio Porto Novo foi proclamado, em 2010, o único vencedor de um processo licitatório idealizado pelos próprios vencedores. O objeto da concorrência era a prestação dos serviços e realização das obras associadas à revitalização, operação e manutenção Área de Especial Interesse Urbanístico do Porto do Rio de

Janeiro, com valor inicial de R\$ 7,5 bilhões. “Os principais beneficiários do Projeto Porto Maravilha são as empreiteiras, promotores imobiliários, hotéis, empresas do entretenimento e outras construtoras que atuam ou pretendem atuar na região e, de forma privilegiada, algumas empresas detentoras de vantagens especiais” (OLIVEIRA, 2012).

Cabe lembrar que cerca de 70% da terra da região do Porto Maravilha era de propriedade pública, especialmente federal, que foram vendidas para a Prefeitura, que por sua vez repassou os terrenos para a Caixa Econômica, para que esta pudesse negociá-los com os investidores, numa complicada estratégia contábil. O tema necessita de mais investigação para que fiquem claros quais atores foram beneficiados com a venda de terra pública a preços baixos.

O uso dos recursos do FGTS para o financiamento do projeto também pode ser questionado. Os recursos arrecadados pelos trabalhadores estão sendo usados para o investimento em uma área de domínio empresarial. Esse fato, descrito por Vetter e Massena, é comum no país e faz parte de um quadro de apropriação de benefícios dos investimentos em infraestrutura urbana (MASSENA, 1982).

Além de terrenos a preços baixos, as empresas estão se apropriando de um território que, ao fim do processo, terá uma excelente infraestrutura. As obras em execução na região têm potencial para fazer com que a região seja a mais bem servida por serviços de telecomunicações na cidade. Esses fatos ajudam a demonstrar que o discurso de que o projeto não está sendo realizado com fundos públicos não se sustenta. Terras públicas e recursos do FGTS são o lastro do sistema de financiamento do Porto Maravilha.

A lista de melhorias, divulgada pela Prefeitura do Rio de Janeiro, inclui controle do tráfego da região por meio do Centro de Controle Operacional; manutenção da malha viária, seus dispositivos de segurança e sinalização; conservação de áreas verdes, praças, ruas, monumentos e equipamentos públicos; manutenção da iluminação pública; construção da via Binário do Porto; construção da Via Expressa (Avenida Rodrigues Alves); remoção do Elevado da Perimetral; implantação de nova infraestrutura subterrânea de iluminação pública, distribuição de energia e telecomunicações; 120 quilômetros de redes de água potável; 85 quilômetros de redes de esgoto; 66 quilômetros de redes de drenagem; 11

quilômetros de galerias de drenagem; 26 quilômetros de redes de gás; execução de 650 mil metros quadrados de calçadas e 17 quilômetros de ciclovias; construção de três estações de tratamento de esgoto de tempo seco; adequação do túnel do morro da Providência para o VLT. Todas as redes serão subterrâneas, sem cabos aéreos.

O que já está claro é que as empresas que compõem o Consórcio Porto Novo foram beneficiadas por poderem explorar a provisão de infraestrutura em uma área que será intensamente comercial, ou seja, os usuários da infraestrutura terão recursos suficientes para pagar as tarifas e tornar os negócios viáveis. Os moradores da região que resistiram às remoções terão que arcar com tarifas maiores, o que pode levar à impossibilidade de continuar a morar no local.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho buscou trazer elementos para ampliar o entendimento de como ocorrem as contrapartidas entre empresas doadoras para campanhas eleitorais e os candidatos eleitos. Não é lícito inferir qualquer tipo de influência ilegal das empresas sobre os governantes, uma vez que a legislação permite que pessoas jurídicas financiem candidatos. É evidente que existe a liberdade para que escolham os políticos que mais se alinhem com a necessidade de seus negócios. O que deve ser discutido é a pertinência dessa regra com vistas ao funcionamento da democracia brasileira.

No caso do projeto Porto Maravilha, o que se vê é uma simbiose entre a administração municipal e as empresas que compõem o Consórcio Porto Novo. Responsáveis pela doação de pelo menos R\$ 18 milhões para o PMDB em 2012, essas empresas ganharam contratos de cerca de R\$ 7,5 bilhões. Mais do que isso, foram responsáveis pelo desenho institucional do projeto, criando os parâmetros que seriam exigidos na licitação. Em suma, empresas que desenharam um projeto de acordo com seu interesse em explorar a área portuária são anunciadas como as únicas aptas a participar da licitação; terras públicas trocam de mãos com pouca transparência; investimento em infraestrutura com recursos do FGTS é realizado de maneira intensiva no local, valorizando o preço da terra.

Os benefícios para as empresas doadoras de campanha são fartos. Apesar de dentro da lei, esse processo macula a democracia, uma vez que os candidatos com mais recursos têm maiores chances de vencerem as eleições. De maneira indireta, a regra deixa de ser uma pessoa, um voto, e passa a beneficiar o capital que investiu na candidatura, em um tipo de “corrupção legalizada”, ou “democracia direta do capital”, como descreve Vainer (2011).

Não se pretende, aqui, esgotar o tema da corrupção, das relações entre empresas e poder público ou das doações para campanhas eleitorais. Tampouco há a ambição em sugerir que o fim das doações de empresas para campanhas tenha, isoladamente, o poder de mudar esse processo. Em primeiro lugar porque o fim desse tipo de contribuição por meios legais não garantem que elas não continuarão acontecendo por meios ilegais, ou seja, como caixa 2. Em segundo lugar, porque existem outras maneiras de influenciar a administração pública, como lobby e tráfico de influência. Isso não significa que o financiamento de campanha deva ser aceito como parte inevitável de um sistema político que privilegia o capital em detrimento dos cidadãos, mas que deve ser discutido de modo a haver um controle social mais firme dos recursos utilizados.

Ainda que a influência das empresas na administração pública não seja novidade, o cenário hoje é de extrapolação dessa condição ao extremo. É preciso refletir sobre os resultados dessa democracia sobre o meio urbano para elaborar alternativas a esse modelo dominante.

## 6 REFERÊNCIAS

CARLOS, C. A. S. L. Um Olhar Crítico sobre a Zona Portuária da Cidade do Rio de Janeiro. **Bitácora**, Bogotá, v. 17, n. 2, p. 23-54, 2010.

CDURP. **Programação Obras da PPP**. Rio de Janeiro. 2015. acessado em 31/03/2015 <http://portomaravilha.com.br/web/esq/porto.pdf>.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço & Debates**, jun-set 1982. 6-35.

HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. 1996.

RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016**. Rio de Janeiro. 2012.

RIO DE JANEIRO. **Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012**. Rio de Janeiro. 2009.

KANAAN, A. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. **Temas do financiamento eleitoral no século XXI**, p. 271-314, 2012.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2013.

MASSENA, D. M. V. & R. M. Quem se apropria dos Benefícios Líquidos dos Investimentos do Estado em Infra-estrutura Urbana? Uma teoria de causação circular. In: SILVA, L. A. M. D. **Solo Urbano: tópicos sobre o uso da terra**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

NOVAES, P. **Uma estratégia chamada "Planejamento Estratégico": deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na teoria do planejamento urbano**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2010.

OLIVEIRA, N. G. D. **O PODER DOS JOGOS E OS JOGOS DE PODER: os interesses em campo na produção de uma cidade para o espetáculo esportivo**. Rio de Janeiro: Tese de Doutorado, 2012.

SCHOEFFEL, E. C. **Relações entre o Plano Diretor e o Plano Estratégico: experiências das cidades do Rio de Janeiro/RJ, Joinville/SC e Rio Negrinho/SC**. Curitiba: [s.n.], 2007.

SPECK, BRUNO WILHELM . O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: Rita de Cassia BIASON. (Org.). Temas de corrupção política no Brasil. 1 ed. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1, p. 49-97.

TOPALOV, C. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: PECHMAN, L. C. D. Q. R. & R. **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. Cap. 2, p. 23-51.

VAINER, C. Os liberais também fazem planejamento urbano? In: MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria - Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: MARICATO, E. **A Cidade do pensamento Único**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

VAINER, C. **Cidade de exceção**: reflexões a partir do Rio de Janeiro. Anais do XIV Encontro da Associação Brasileira de Planejamento Urbano e Regional (ANPUR). Rio de Janeiro: [s.n.]. 2011.