

O emprego, a economia e a transparência nos grandes projetos urbanos

Alberto de Oliveira*
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Preparado para apresentação no Congresso de 2009 da LASA
(Associação de Estudos Latino-Americanos), no Rio de Janeiro,
Brasil, de 11 a 14 de junho de 2009.

Abstract

The adepts of strategic urban planning defend the promotion of big sports and cultural events and interventions in specific urban areas, by public and private stakeholders, to improve the economic and social conditions. Despite rhetoric, the official documents usually don't show detailed information about the costs of interventions and the potentials beneficiary groups in the city.

This paper showed how the changes of macroeconomic policy had contributed for the unconditional dissemination of strategic urban planning model in Brazil, with special attention on Pan American games of Rio de Janeiro, in 2007. The experience of Pan American games had showed that the principles of strategic urban planning didn't contribute to modify substantially the economy of Rio de Janeiro, neither guaranteed the rational and efficient use of the public resources, as established in the dogmas of the strategic urban planning.

No último quartel do século XX surgiu, inspirado no pensamento econômico ortodoxo, um novo modelo de gestão urbana: o planejamento estratégico. Esta nova forma de administrar as cidades pretendeu responder aos desafios emanados das transformações do capitalismo mundial. Em termos gerais, o declínio da hegemonia das políticas de bem-estar social, fruto descrédito do modelo keynesiano, abriu caminho para o restabelecimento dos princípios do mercado na política governamental. A partir da política macroeconômica, os novos paradigmas de gestão pública rapidamente se espalharam para outros domínios da ação governamental. Nesse novo contexto, as noções de justiça e equidade foram afastadas em favor da competitividade e eficiência.

* Economista, Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e professor do Departamento de Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Email: alberto.ufrj@gmail.com.

Nas cidades, o planejamento estratégico trouxe novas abordagens que nem sempre significaram a adoção de práticas diferentes das observadas no passado. Em muitos casos, o velho se transformou no novo a partir de mecanismos até então inéditos. No Brasil, a competição de cidades assumiu formas variadas que foram além da oferta de benefícios fiscais e financeiros para garantir a atração de novos investimentos. A importação de modelos internacionais trouxe a renovação de áreas degradadas (mas, com potencial de mercado), o *city marketing* e a promoção de grandes eventos esportivos e culturais, a exemplo dos jogos pan-americanos do Rio de Janeiro, em 2007.

A inauguração de novas práticas de gestão urbana, entretanto, não ampliou os canais de debate com a sociedade, nem, tampouco, a melhoria dos instrumentos de transparência das contas públicas. Ao contrário, o discurso dos adeptos do planejamento estratégico colocava o novo modelo como “única” alternativa das cidades diante das transformações advindas da globalização. As cidades, transformadas em empresas, deveriam investir em infra-estrutura e na construção simbólica (marketing) a fim de se tornarem atraentes ao capital internacional.

O objetivo desse trabalho foi mostrar como as transformações na política macroeconômica contribuíram para a adesão incondicional da administração pública, em especial, a municipal, em torno do planejamento estratégico no Brasil, tomando, como ilustração, a realização dos jogos pan-americanos do Rio de Janeiro, em 2007. A experiência do Rio de Janeiro mostrou que a adoção desses princípios de planejamento não contribuiu para alterar a situação econômica da cidade, nem garantiu o uso racional e eficiente dos recursos públicos, como estabelecido nos dogmas do planejamento estratégico.

O trabalho está organizado em cinco seções, além dessa introdução. Na primeira, são resgatados os princípios teóricos que justificariam a adesão ao planejamento estratégico e, em especial, a associação da gestão urbana à prática adotada pelas empresas de capital privado. A seção seguinte mostra como as mudanças no ambiente macroeconômico, sobretudo a partir dos anos 90, influenciaram a gestão pública dos municípios brasileiros. A terceira seção trata dos ganhos e perdas da economia fluminense, especialmente da cidade do Rio de Janeiro, frente às transformações da economia brasileira. Tendo em vista que a geração de empregos ocupa posição privilegiada na argumentação dos defensores do planejamento estratégico, a análise do Rio de Janeiro incorporou o comportamento recente do mercado de trabalho. Na quarta seção, o foco da investigação foi deslocado para o detalhamento dos gastos realizados para a realização dos jogos pan-americanos. Ao final, questionamentos são realizados a respeito da transparência dos grandes projetos urbanos à luz do legado dos jogos pan-americanos do Rio de Janeiro.

A gênese da cidade-empresa

O planejamento urbano praticado nas principais cidades brasileiras foi decisivamente marcado pela arquitetura modernista. Era preciso tornar claro o traço industrial e moderno que visava aproximar o país das grandes nações industrializadas. Durante o regime militar (1964/85), o planejamento centralista-tecnocrático alcançou sua máxima expressão em sua missão de tornar as cidades brasileiras funcionais às necessidades impostas pelo processo de acumulação capitalista. “A cidade é pensada,

então, como lugar da produção e da reprodução. O fundamental é assegurar sua funcionalidade. Os homens e mulheres devem estar a serviço da cidade, que, por sua vez, deve estar a serviço da produtividade. O modelo, no fundo, é a própria oficina fabril, pautada pela racionalidade, pela funcionalidade. O Brasil ofereceu ao mundo o experimento mais perfeito e acabado dessa utopia, a saber, a cidade de Brasília. Nenhuma outra cidade no mundo realiza de modo tão pleno a utopia modernista da cidade racionalizada, funcional” (Vainer, 2003:27). A crise da dívida externa, nos anos 80, ao comprometer a capacidade de financiamento (e controle) da máquina pública federal em favor dos governos municipais, abriu caminho para o surgimento e a consolidação de um novo modelo de planejamento inspirado no setor privado: o planejamento estratégico.

A noção de estratégia foi incorporada ao universo empresarial nos EUA como resultado da histórica comunhão de interesses existente entre o setor privado e o Estado. Ao final da II guerra, a vitória militar norte-americana deveria ser reforçada pelo controle da economia mundial por seus principais conglomerados empresariais. Os generais-empresários deveriam comandar seus investimentos a fim de consolidar a presença norte-americana nos principais centros de consumo e de produção de insumos do planeta, seja nos países centrais, seja na periferia. A associação entre a atividade empresarial e a guerra decorria, também, do acirramento da concorrência no mercado internacional, nos anos 80. O declínio do ritmo de expansão da produtividade na indústria norte-americana *vis-à-vis* a recuperação econômica dos antigos inimigos (Alemanha e Japão) e aliados europeus colocava em risco a hegemonia militar e econômica dos EUA (Lima Jr, 2003).

Do ponto de vista do pensamento econômico, a derrocada do reinado keynesiano e o renascimento da ortodoxia vinham sendo anunciados, desde os anos 70, nos países centrais. Contudo, a consolidação da ortodoxia seria plena apenas na década seguinte, com a chegada de Thatcher e Reagan ao poder. Reuniram-se, então, condições políticas suficientes para garantir o desmonte das políticas de bem-estar social, conquistadas no pós-guerra, em favor da reciclagem dos princípios liberais constituídos nos primórdios do capitalismo. Nos EUA, a noção de estratégia, concebida para as empresas a fim de atender a “guerra do mercado”, foi adaptado para as cidades, que lutavam por recursos públicos e investimentos privados.

“No que diz respeito ao setor público nos EUA, pode-se afirmar que a abordagem estratégica resolvia o problema teórico de uma administração que, esposando o ideário liberal — em particular em sua apologia às forças do mercado —, encontrava-se à frente do Estado americano [...] Com o governo Reagan houve uma reversão da tendência de crescente envolvimento do governo federal com políticas locais. O que se verificou foi a redução dos gastos federais dirigidos a governos municipais ou a programas voltados para apoiar políticas públicas de interesse local, seguida por reorientações para a elaboração de projetos cujos recursos eram oriundos e dependiam de aprovação do governo federal”(Lima Jr., 2003:72).

A emergência do pensamento ortodoxo, nos anos 80, trouxe consigo um novo conceito que ocuparia o centro das atenções na década seguinte: a globalização. O culto à escala global decorria da percepção do crescimento das atividades comerciais, do intercâmbio dos investimentos produtivos e, sobretudo, da eliminação de fronteiras para o mercado financeiro. Porém, a simbologia implícita na noção de globalização carregava ingrediente essencial a “convicção” de que o destino das nações não mais estava nas mãos dos governos nacionais, mas, sob a batuta das empresas transnacionais. A

exacerbação da concorrência internacional e os avanços tecnológicos, ao incentivarem a desconcentração espacial da produção, teriam criado as condições necessárias para o surgimento da competição entre os lugares pelos investimentos e os seus respectivos (e supostamente benéficos) efeitos multiplicadores. Nestes termos, os governos nacionais, fragilizados pelo endividamento, não teriam alternativa senão intermediar as negociações entre as cidades e as grandes empresas, pois não contavam com capacidade financeira.

A importância atribuída às empresas transnacionais nas discussões políticas e econômicas, nos anos 80 e 90, deveu-se ao fato destas ocuparem fatia relevante do comércio internacional e dos fluxos de investimento cruzado nos países ricos, bem como pelas expectativas formadas pelo surgimento de novos mercados e produtos derivados dos avanços na informática e nas telecomunicações. Desde então, o debate sobre o desenvolvimento econômico vem sendo limitado à polarização entre “globalistas” e “localistas”. Os primeiros fiam-se no poder supostamente ilimitado das grandes empresas na determinação geográfica dos investimentos produtivos, enquanto os últimos cultuam a criatividade, a flexibilidade e a agilidade das pequenas empresas, elementos tidos como essenciais para a inserção vantajosa dos países na economia mundial. O obscurecimento das fronteiras nacionais, não apenas se encaixava perfeitamente aos novos modelos teóricos, mas, sobretudo, funcionava como um poderoso instrumento de deslegitimação dos governos centrais, minando o poder de barganha dos países periféricos frente aos interesses de governos e empresas estrangeiras.

É fácil perceber que a instabilidade econômica que caracterizou o último quartel do século XX está no cerne do ressurgimento do pensamento ortodoxo, trazendo consigo as noções de competição e eficácia que se tornaram os elementos-chave da política pública adotada, não apenas nos países ricos, mas, sobretudo, na periferia. Tal política foi incorporada inicialmente no âmbito econômico para, em seguida, ser disseminada nos demais quadrantes da burocracia pública. Considerando que as bases para a associação entre a gestão pública e a administração privada já haviam sido lançadas, não foi difícil (por globalistas e localistas) construir nexos que associavam a cidade às empresas. Em outros termos, trata-se, pois, de transformar a cidade no “sujeito” capaz de empreender as transformações econômicas que supostamente criariam as condições suficientes para a inserção do país na economia internacional. Assim, o papel político de intermediação de interesses, anteriormente atribuído a governo local, é esvaziado à medida que o prefeito é transformado em mero “gerente”. As cidades, na condição de “promotores” do desenvolvimento econômico, devem reunir esforços para a construção do ambiente adequado às novas demandas do capital. Trata-se, pois, de prover a infra-estrutura suficiente para atrair os investimentos das grandes empresas internacionais, a fim de garantir uma base territorial para os fluxos de negócios que atravessam fronteiras em busca de externalidades positivas vinculadas ao espaço.

Os pressupostos teóricos que deram substrato a essa nova forma de pensar (e, sobretudo, de governar) a cidade foi amplamente difundida através dos trabalhos de Manuel Castells e Saskia Sassen. O primeiro defendeu que a revolução tecnológica contribuiu para o surgimento de cidades que reuniam mão-de-obra qualificada, centros de pesquisa de excelência e investidores dispostos a bancar empreendimentos de risco, criando o ambiente ideal para o desenvolvimento de novos produtos e processos que passaram a determinar a dinâmica de acumulação capitalista. Estas cidades seriam os

“nós” que formam a “rede” que orienta e materializa a nova organização espacial do sistema capitalista, desde que os governos locais pudessem construir a “governança” capaz de articular o governo local e as empresas privadas em torno de “projetos de cidade”, mecanismo onde estaria apoiada a nova dinâmica de produção da riqueza (Castells, 1999). Enquanto Sassen interpretou o surgimento das “cidades globais” como resultado da descentralização dos centros de comando das grandes empresas e bancos que atuam em múltiplos países. Para autora, à medida que o avanço da tecnologia permitiu a formação de *staffs* locais de gerenciamento empresarial, a escolha dos lugares que abrigariam essas equipes foi determinada pela disponibilidade infra-estrutura de comunicação, a existência de serviços especializados e a possibilidade de contratação de mão-de-obra qualificada. As cidades com importantes centros financeiros eram opções naturais, uma vez que a globalização financeira já teria se encarregado de reunir os elementos tidos como fundamentais para o gerenciamento descentralizado (Sassen, 1998).

Os trabalhos de Sassen e Castells convergem para a idéia da premência da adaptação física das cidades para o atendimento das grandes empresas, qual seja, a dotação de espaços adequados para a realização dos negócios, a formação de empregados qualificados, além da necessidade de elevada comunicabilidade com o mundo. Na concepção dos autores pró-mercado, as cidades portadoras destes atributos estariam melhor situadas no “mercado de cidades” reunindo, assim, condições ideais para a atração dos investimentos produtivos. Caberia ao governante local, ao lado da sociedade civil, “gerenciar” os recursos disponíveis a fim de obter a máxima produtividade e os resultados almejados na acirrada competição dos lugares. Entretanto, as pessoas, a exemplo das cidades, precisavam estar preparadas para enfrentar as condições adversas da economia mundial, daí a importância de investimentos em “capital humano” para obter os postos de trabalho que surgiriam com o (esperado) desenvolvimento econômico. Somente as pessoas motivadas e os empreendedores obteriam os melhores empregos, os demais ocupariam as “franjas” do mercado de trabalho caracterizadas pela irregularidade do trabalho, baixos rendimentos e ausência de proteção legal, enfim, ficariam ao largo do progresso.

[...] “o emprego da metáfora cidade-empresa poderia conduzir, com o tempo, à transformação da metáfora na representação social dominante de cidade: não mais *como se fosse* uma empresa, a cidade poderia passar a *ser* um tipo singular de empresa, com a transferência de determinados atributos e relações próprias da empresa tais como a agilidade e o arbítrio na gestão e a participação nas decisões segundo a capacidade de investimento. Possivelmente um tipo de empresa, onde nem todos os seus habitantes/trabalhadores/acionistas seriam reconhecidos como capazes de colaborar na produção da cidade apta a sobreviver e vencer os seus concorrentes. Esses cidadãos poderiam, então, ser vistos como menos importantes, “inferiores” aos outros que colaboram mais efetivamente para a “produtividade” da cidade e, portanto, menos merecedores de participar da gestão da cidade” (Oliveira, 2003).

No mercado de cidades, tal como no mercado de produtos, a diferenciação pode ocupar posição fundamental no processo de escolha do “consumidor”, cuja palavra, neste caso, está sendo associada às grandes empresas estrangeiras. Ou seja, os capitais transnacionais “consomem” cidades, por isso, para que uma localidade seja atraente para o grande capital, torna-se necessário se diferenciar perante as demais. No ideário do planejamento estratégico, a disponibilidade de mão-de-obra qualificada e de infra-

estrutura é essencial para atrair novos investimentos, porém, insuficiente, posto que diferentes cidades contam com atributos semelhantes. Dessa constatação emerge outro ícone característico do planejamento estratégico: o *marketing* de cidades

O *marketing* de cidades se constitui num conjunto de ações governamentais que visam o atendimento das demandas do consumidor, neste caso, identificado como sendo as organizações empresariais e os turistas. Em outras palavras, a cidade é pensada “para fora” em meio a uma estratégia que privilegia o fornecimento das condições tidas como essenciais para a atração de capitais externos, seja na forma de investimentos produtivos, seja através do consumo turístico. No entanto, o *marketing* também pode ser utilizado como estratégia de construção de consensos em torno do “projeto de cidade”, sendo orientado, portanto, para o “público interno”. Em suma, a propaganda governamental usualmente assume múltiplas funções no contexto do planejamento estratégico, uma vez que a adoção de medidas governamentais visando a atração do investidor ou do turista exige a aprovação tácita dos cidadãos como pré-requisito fundamental. Pois, nos espaços onde o exercício democrático é regularmente exercido, são os cidadãos que elegem o “administrador urbano”, sendo necessário, portanto, que a estratégia de “gestão da cidade” seja previamente submetida à avaliação da população.

A construção de consensos em torno de um projeto de cidade “para fora”, como almejam os adeptos do *marketing* de cidades, sacramenta um conjunto de políticas orientadas para e pelo mercado em diferentes quadrantes da burocracia pública. Este modelo de gestão urbana traz em seu metabolismo a herança genética que caracteriza o capitalismo: a desigualdade. Os adeptos do mercado asseveram que a concorrência está na essência da dinâmica do sistema econômico, caso seja restringida ou tutelada pelo Estado, eliminará o espírito capitalista que induz a melhoria das condições sociais, como ensinava Adam Smith. Contudo, a desigualdade social e territorial imposta pelas forças do mercado atua como um contrapeso aos eventuais benefícios trazidos pela expansão das atividades econômicas na cidade. O planejamento estratégico, ao incentivar a concorrência entre lugares e indivíduos, considerando a assimetria de poder dos sujeitos envolvidos, aprofunda a disparidade dos espaços urbanos, pois, neutraliza a atuação do Estado como mediador dos interesses dispersos no território. Pois, como defende Sanchez (2003):

“O valor de troca, impresso no espaço-mercadoria, se impõe ao uso do espaço, e assim os modos de apropriação passam a ser determinados cada vez mais pelo mercado. Dessa forma, o acesso ao espaço se realiza pela mediação do mercado, o que impõe profundas mudanças nos modos de uso e consumo, com o aprofundamento da separação entre espaço público e espaço privado” (Sanchez, 2003).

A literatura oferece inúmeros exemplos da construção de imagens para as cidades, porém, não restam dúvidas que a experiência da renovação urbana de Barcelona para a realização dos jogos olímpicos figura entre as mais notáveis, seja por seu pioneirismo, seja em razão da amplitude do projeto. O projeto de Barcelona foi movido a partir da premissa que a injeção de recursos públicos para a concretização deste evento esportivo contribuiria para a atração de capitais privados para a cidade. A experiência de Barcelona consagrou outro instrumento que se tornaria usual nos projetos urbanos desenvolvidos a partir de então: as parcerias público-privadas. Nestes termos, a injeção de capitais privados não apenas serviu para multiplicar os efeitos gerados pelos

investimentos públicos, mas, também, substituiria o setor público nos empreendimentos considerados inerentes à esfera privada. Em outras palavras, criava-se, assim, uma suposta separação de interesses entre o governo e os empresários, simbologia que legitimava a política pública.

“[...] a “espetacularização” da vida urbana não só deve ser perseguida por intermédio da arquitetura e dos monumentos culturais e simbólicos, como no passado, mas também mediante a oferta de infra-estrutura de qualidade em termos de acessibilidade, segurança e de serviços turísticos (centros de convenções, hotéis, restaurantes, equipamentos de lazer etc.), além da realização de eventos culturais e esportivos, da reabilitação de bairros históricos e do design urbano, que agora substituí o planejamento. [...] A mobilização do espetáculo, para Harvey (1995), é o traço mais característico do urbanismo pós-moderno, consubstanciando-se ao mesmo tempo em instrumento e símbolo de unificação política, que tanto serviria à pacificação dos conflitos de classe (em uma conjuntura de aumento do desemprego e da pobreza) quanto à competição interurbana pela atração de empresas e pelo consumo dos ricos. Enquanto os espaços públicos revitalizados ou os grandes equipamentos coletivos de lazer, como fachadas marítimas, estádios e parques, transmitiriam o sentido do efêmero, da publicidade e do prazer transitório e compartilhado, os espaços privados dos shoppings centers também articulariam o espetáculo ao consumo, embora individual, em lugares seguros, ao abrigo da violência e da agitação política” (Compans, 200X)

Em suma, cumpre reter que o modelo de gestão urbana consagrado sob o título de “planejamento estratégico” deve ser entendido como um conjunto de ações que vai além da simples modernização da política pública. Trata-se, pois, da consolidação do pensamento ortodoxo no âmbito do planejamento urbano que visa transferir a lógica do mercado para a organização do espaço urbano, gerando efeitos não desprezíveis na forma de apropriação do espaço e da riqueza a ele inerente. O (re)nascimento dessa forma de organização do espaço não é fortuito, ao contrário, deriva do desdobramento da crise do sistema capitalista em suas múltiplas dimensões. A transposição das “leis” do mercado para a gestão urbana, não apenas dissemina as práticas do pensamento ortodoxo no aparelho do Estado, mas, sobretudo, compromete a capacidade governamental de instrumentos compensatórios para minimizar os efeitos causados pelo funcionamento usual do capitalismo, ou seja, o aumento da desigualdade social e a marginalização de parcela da população. Naturalmente, uma sociedade na qual o culto da eficiência e o da competitividade se sobrepõem à busca de equidade tende a produzir o acirramento das tensões sociais e das disputas entre os diferentes grupos de interesse, tornando necessário a construção de consensos para harmonizar os diferentes sujeitos envolvidos, daí a funcionalidade do marketing e da “espetacularização” da cidade.

Cumpre destacar que a adoção de novas práticas de gestão urbana não foi motivada unicamente pela experiência internacional e pelo surgimento de novos paradigmas teóricos. No Brasil, o ajuste macroeconômico implementado pelo governo federal para superar a instabilidade da economia e os arranjos políticos que nortearam a (re)pactuação do federalismo com o fim do período ditatorial foram elementos decisivos que nortearam as novas práticas da administração municipal. Em outras palavras, o formato que tomou a gestão urbana no Brasil decorreu de movimentos simultâneos oriundos de múltiplas dimensões que, se em alguns momentos convergiram, em outros,

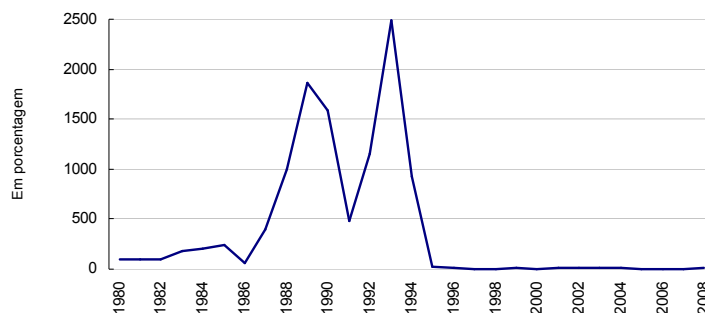
atuaram em direções divergentes. Por esses motivos, é imperativo investigar a relação entre a política econômica brasileira e a gestão urbana.

A política macroeconômica e a gestão municipal no Brasil

O final do século XX foi marcado pela recondução do pensamento ortodoxo ao centro da política governamental das economias latino-americanas. Ainda que com diferenças temporais, as recomendações produzidas pelo Consenso de Washington foram adotadas pelos países da região. Nos anos 80, a instabilidade dos preços, o desemprego e as restrições ao crescimento econômico eram itens prioritários da agenda governamental, embora problemas crônicos, como a desigualdade social e espacial, ainda não tivessem solução satisfatória. A ortodoxia asseverava que estes problemas decorriam da baixa exposição dos países à concorrência internacional e dos efeitos adversos ao equilíbrio do setor público produzidos pelo populismo fiscal. Cumprida, pois, na visão dos teóricos do mercado, elevar a concorrência interna através da abertura econômica e promover a austeridade nas políticas fiscal e monetária. Essas medidas, ao incentivar a modernização do parque produtivo, contribuiriam para a atração de poupança externa através dos investimentos diretos, elevando a produtividade em todos os setores econômicos e, conseqüentemente, os níveis de produto e emprego. O consenso em torno das políticas de estabilização, sobretudo no controle de preços, era reforçada quando se considerava os seus efeitos positivos sobre o poder de compra da população.

No Brasil, as experiências heterodoxas de estabilização de preços, implementadas na segunda metade dos anos 80, foram insuficientes para eliminar a inflação. A estabilidade dos preços foi alcançada com a implantação do Plano Real, em 1994, que operou a partir da valorização artificial do câmbio, da redução (ou eliminação) das tarifas de importação e da derrubada de barreiras alfandegárias. O êxito do controle inflacionário teve como contrapartida a rápida deterioração do superávit da balança comercial, levando o nível de reservas internacionais a níveis críticos, a despeito da agressiva política de atração de capitais especulativos (elevação dos juros domésticos) e da privatização da estrutura produtiva estatal.

**Evolução do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)
1980 – 2005**



Fonte: IBGE/IPEADATA

O colapso da taxa de câmbio, em 1999, marcou o final do Plano Real. Embora não haja dúvidas quanto ao seu mérito no controle da inflação, cumpre não desprezar os efeitos colaterais causados pela estratégia de estabilização. O equilíbrio do

balanço de pagamentos foi obtido graças a elevação da taxa de juros interna, que aumentava o endividamento público e comprometia as contas públicas, levando o governo a buscar a recomposição da sua capacidade de gasto através da ampliação da carga tributária. Desde então, o debate macroeconômico no Brasil se resumiu à luta entre os “ortodoxos” (que buscam controlar os preços, via taxa de juros) *versus* os “desenvolvimentistas” que, priorizando o crescimento econômico, advogam a favor de políticas fiscais e monetárias menos restritivas.

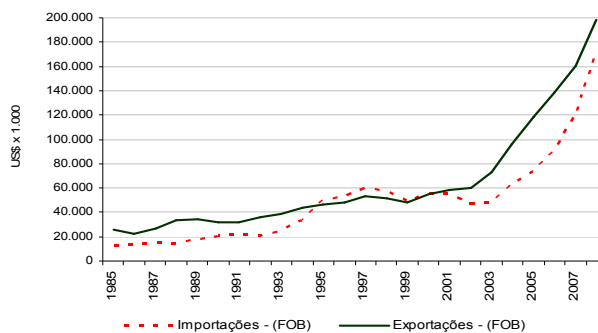
**Evolução da carga tributária brasileira em relação ao PIB
1988 – 2002**

Ano	Carga tributária sobre o PIB (em %)
1988	22,4
1990	28,8
1995	29,4
2000	32,6
2002	35,8

Fonte: Secretaria da Fazenda/BNDES apud Jayme Jr. e Santos, 2003

Cumprir reconhecer que as políticas de estabilização dos preços contribuíram decisivamente para o aumento da produtividade da economia nacional através da modernização da estrutura produtiva. Porém, tais benefícios cobraram um alto preço. Parcela expressiva da poupança atraída pelos investimentos diretos estrangeiros retornou aos países de origem, poucos anos depois, por meio da repatriação de lucros e dividendos. Já o capital especulativo, mesmo em meio a crises agudas, como a de 2008, se mantém represado no mercado financeiro brasileiro colhendo os benefícios dos elevados prêmios oferecidos pelos títulos da dívida pública. Em última instância, a modernização da economia brasileira teve como contrapartida o forte aumento do desemprego e da deterioração das condições de trabalho.

**Evolução das Importações e exportações brasileiras
1990 – 2005**



Fonte: IBGE/IPEADATA

Ainda que o discurso tenha sido orientado para o controle das contas públicas, a política fiscal brasileira foi marcada por fases de arrocho alternadas por períodos de expansão de gastos governamentais. Importantes instrumentos legais foram criados para

controlar e aumentar a transparência dos gastos públicos, como é o caso da “Lei de Responsabilidade Fiscal”, sancionada em 2000, que dispõe no parágrafo 1º, do artigo 1, que:

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar” (Lei Complementar 101, de 04/05/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal).

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi um dos principais instrumentos de controle dos gastos públicos em todos os níveis de governo (união, estados e municípios), sendo particularmente eficaz para coibir o endividamento através da emissão de títulos públicos e de transações “questionáveis” entre o executivo e os bancos públicos. A imposição de restrições ao endividamento e o declínio dos repasses do governo federal colocaram novos desafios à gestão dos governos estaduais e municipais. Durante muitos anos, a gestão pública dos estados e municípios foi comandada pelo clientelismo das oligarquias regionais. No período do governo militar, o apóio ao regime de exceção foi retribuído por meio de transferências da união e de investimentos realizados diretamente pelo governo federal ou pelas empresas estatais. A abertura política, consagrada pela Constituição de 1988, embora não tenha eliminado a prática clientelista, ampliou a autonomia dos governos subnacionais e descentralizou parcela da receita fiscal. Contudo, tais mudanças ocorreram em meio a um quadro macroeconômico bastante adverso. Em suma, os estados e municípios haviam conquistado sua liberdade, porém, o dinheiro fácil proporcionado pela liquidez do mercado financeiro internacional (dos anos 70) havia acabado.

Gastos públicos segundo níveis de governo 2000 – 2006

Níveis de governo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total dos gastos do governo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gastos da união	73,9	71,5	71,1	73,0	71,8	73,9	72,2
Gastos dos estados	18,2	20,3	20,0	17,6	19,0	18,3	18,8
Gastos dos municípios	7,9	8,2	8,8	9,4	9,2	7,8	9,1

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Governo Federal

Os municípios foram os principais beneficiados pela descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988. A participação dos municípios no consolidado da execução tributária governamental passou de 7,9% para 9,1%, entre 2000 e 2006, a despeito do esforço do governo federal em preservar sua capacidade de gasto através da criação de novas fontes de receita como a Contribuição sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a Contribuição Social (CSLL). No entanto, parte significativa dessa receita adicional obtida pelos municípios foi neutralizada pela transferência de encargos do governo federal, particularmente nas áreas de saúde e educação. Soma-se a isso a elevação dos gastos com a máquina pública derivados dos reajustes salariais do funcionalismo estadual e municipal. (Varsano, 1996). Por fim, resta lembrar que o

aumento da carga tributária se fez em meio da queda no produto e do aumento da informalidade na economia, fatores que comprometeram o aumento da receita tributária¹.

**Despesas públicas segundo níveis de governo
2000 – 2006**

Despesas por função/níveis de governo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Municípios	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Despesas correntes	86,6	88,3	85,2	87,3	86,6	89,5	87,2
Pessoal e encargos sociais	76,1	73,1	43,1	44,4	43,7	44,2	42,2
Juros e encargos da dívida	1,7	2,2	2,1	1,9	2,0	2,2	2,0
Transferências correntes	8,8	9,0	-	-	-	-	-
Outras despesas correntes	-	3,9	39,9	40,9	40,8	43,1	43,1
Despesas de capital	13,4	11,7	14,8	12,7	13,4	10,5	12,8
Investimentos	10,6	8,9	12,3	10,3	11,2	8,3	10,6
Inversões financeiras	0,5	0,5	0,6	0,6	0,4	0,3	0,3
Transferências de capital	0,9	0,6	-	-	-	-	-
Amortização da dívida	1,4	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9
Estados	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Despesas correntes	84,7	86,8	86,6	89,3	88,8	87,9	87,2
Pessoal e encargos sociais	60,4	52,4	46,1	46,3	45,0	41,4	40,7
Juros e encargos da dívida	4,9	5,2	5,2	5,4	4,9	4,9	4,8
Transferências correntes	19,4	16,4	-	-	-	-	-
Outras despesas correntes	-	12,8	35,3	37,6	38,9	41,6	41,7
Despesas de capital	15,3	13,2	13,4	10,7	11,2	12,1	12,8
Investimentos	6,8	7,4	7,2	5,5	5,8	6,7	7,2
Inversões financeiras	3,3	2,2	2,7	1,5	1,9	2,2	2,1
Transferências de capital	0,5	0,5	-	-	-	-	-
Amortização da dívida	4,6	3,1	3,5	3,7	3,5	3,3	3,5
União	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Despesas correntes	40,6	48,7	50,2	43,8	48,4	46,9	53,7
Pessoal e encargos sociais	11,6	13,1	11,1	9,0	9,8	8,5	9,1
Juros e encargos da dívida	6,3	8,8	8,2	7,5	8,2	8,1	12,9
Transferências correntes	-	0,9	-	-	-	-	-
Outras despesas correntes	22,7	25,9	30,9	27,3	30,4	30,2	31,7
Despesas de capital	59,4	51,3	49,8	56,2	51,6	53,1	46,3
Investimentos	1,6	2,4	1,5	0,7	1,2	1,6	1,7
Inversões financeiras	1,9	3,4	3,1	2,7	2,4	2,0	2,3
Transferências de capital	-	-	-	-	-	-	-
Amortização da dívida	55,9	45,5	45,2	52,8	48,0	49,6	42,4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Governo Federal

A interpretação dos efeitos produzidos pela Constituição de 1988 varia de acordo com a posição ideológica adotada pelos analistas. Alguns autores sugerem que a descentralização fiscal teria reduzido a eficácia da gestão pública, pois os gestores municipais tenderiam a ampliar as despesas com a burocracia pública. De outro lado, o aumento da autonomia orçamentária dos municípios foi interpretado como um benefício para a consolidação da democracia do país. Além disso, não haveria indícios que apontassem para a desqualificação dos prefeitos (comparados aos demais níveis de governo) na gestão do orçamento público. Ainda que tal debate esteja além das fronteiras

¹ O caso da Previdência Social ilustra com clareza os paradoxos da política econômica brasileira. De um lado, a universalização da previdência social (através da incorporação dos trabalhadores rurais ao sistema) pode ser considerada como um grande avanço na política social do país, mesmo tendo gerado o crescimento expressivo dos gastos públicos. Do outro lado, a política ortodoxa contribuiu para a redução da atividade, para o crescimento do desemprego e da informalidade no mercado de trabalho. Tal situação gerou fortes desequilíbrios entre as receitas e despesas do sistema previdenciário nacional.

desse estudo, não restam dúvidas que o padrão de gasto dos recursos públicos se aproximou dos parâmetros preconizados pela ortodoxia econômica, embora distorções ainda possam ser observadas. Entre 2000 e 2006, a participação dos gastos com pessoal e encargos sociais nos orçamentos municipais declinou de 76,1% para 42,2%, respectivamente. No mesmo período, a proporção dos gastos com amortização de dívida aumentou de 1,4% para 1,9%, no mesmo período.

É importante ter em mente que as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 e as medidas de modernização e de transparência da gestão fiscal, incorporadas nos diferentes níveis de governo, a partir dos anos 90, não implicou em mudanças estruturais na posição relativa entre a união, os estados e os municípios. O conjunto de municípios, e especialmente as pequenas cidades, são bastante dependentes das transferências de recursos dos estados e da união. Entre 1997 e 2001, as receitas próprias dos municípios representaram cerca de 1/3 do total dos seus orçamentos

**Evolução da composição média da receita municipal
Municípios do Brasil
1997 – 2001**

Ano	Arrecadação	Transferências		Total da Receita	Arrecadação própria sobre o total da receita
	própria	União	Estados		
1997	12.801	11.262	16.814	40.878	31,3%
1998	14.049	11.393	17.447	42.889	32,8%
1999	14.484	13.223	19.212	46.919	30,9%
2000	16.063	14.387	23.217	53.667	29,9%
2001	18.244	16.165	23.217	57.626	31,7%

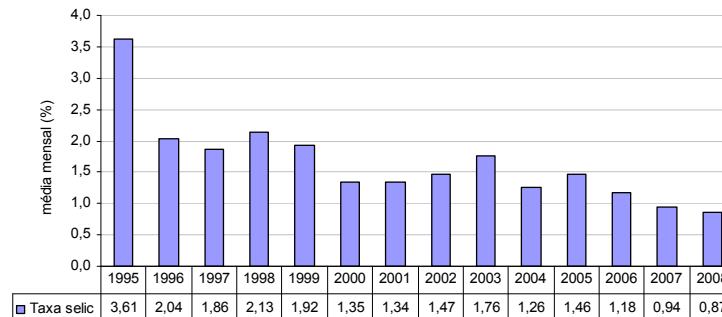
Fonte: Secretaria da Fazenda/BNDES apud Jayme Jr. e Santos, 2003

A recuperação da economia mundial e o aumento dos preços das *commodities* no mercado internacional contribuíram, do ponto de vista externo, para a retomada do crescimento da economia brasileira, a partir de 2003. Já no âmbito doméstico, o aumento do superávit na balança comercial, o fortalecimento das reservas cambiais e, sobretudo, a redução das taxas de juros foram aspectos cruciais que permitiram o crescimento econômico, pois, com a ampliação da margem de manobra das políticas fiscal e monetária, foram reunidas as condições necessárias para a aplicação de políticas de incentivo a recomposição da renda do trabalho, dos gastos sociais e dos investimentos produtivos, fatores que pesaram decisivamente na expansão do mercado interno. Em suma, a retomada do crescimento econômico do Brasil, a partir de 2003, resultou da união do ambiente externo favorável com a relativa distensão da política ortodoxa, no plano interno.

O afrouxamento da política ortodoxa, no período recente, não pode ser interpretado como um movimento de declínio da influência do pensamento de cunho neoclássico na política econômica nacional. A despeito da aparente heterogeneidade teórico-ideológica presente nos principais postos de comando do governo federal, vale dizer, no Banco Central e no Ministério da Fazenda, situação que poderia sugerir a possibilidade de algum relaxamento da ortodoxia que há muito caracteriza a política macroeconômica brasileira, não restam dúvidas de que as necessidades do mercado se mantiveram como prioridade incontestável. Prova disso, foi a força demonstrada pelos diretores do Banco Central que, ao longo de 2008, mantiveram a taxa de juros em

patamar elevado, contrariando as expectativas de amplos segmentos do empresariado, do próprio governo, além dos economistas não alinhados às medidas pró-mercado.

**Evolução da média mensal da taxa referencial de juros (Selic)
1995 – 2008**



Fonte: ANDIMA/IPEADATA

Evidentemente, as novas regras de política econômica não foram incorporadas de maneira idêntica nos diferentes espaços brasileiros. Ainda que estados e municípios tenham adotado discurso relativamente unificado, as estratégias concretas variaram de acordo com as estruturas econômicas e políticas vigentes em cada caso, posto que esses espaços são dotados de características específicas decorrentes de suas próprias histórias econômicas e sociais. Daí a necessidade de estudar, com maior detalhe, os elementos presentes no Rio de Janeiro.

O Rio de Janeiro: dinâmica econômica e mercado de trabalho

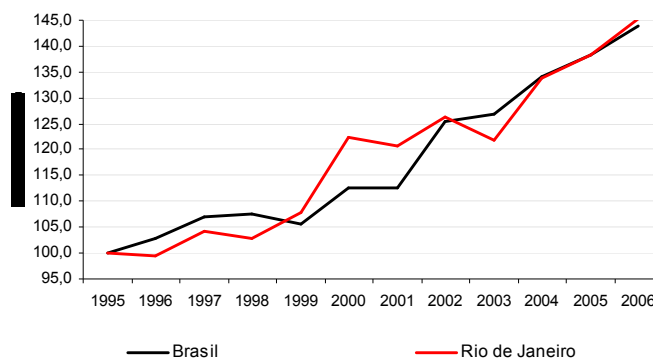
O desempenho da economia do Estado do Rio de Janeiro no último quartel do século XX, e nos anos posteriores, reflete exatamente os resultados produzidos pelo Plano Real no âmbito das mudanças na divisão regional do trabalho no Brasil. Ainda que a economia fluminense tenha sofrido com os efeitos deletérios produzidos pela política macroeconômica ortodoxa, notadamente no que tange ao aumento do desemprego e do déficit público, a exemplo do ocorrido nos demais quadrantes do espaço nacional, o Rio de Janeiro também colheu resultados favoráveis no novo cenário econômico. A histórica trajetória de decadência do estado foi interrompida, a partir dos anos 90, tendo o crescimento alcançado, em alguns anos, porcentagens mais elevadas que a média nacional.

A política ortodoxa trouxe importantes mudanças para a economia fluminense, com destaque para a captação de investimentos (públicos e privados) por meio da revitalização da infra-estrutura e da criação de novas plantas produtivas, a grande virada da economia estadual foi “puxada” pela quebra do monopólio do petróleo, em 1997. O potencial de exploração da Bacia de Campos transformou o Rio de Janeiro no destino natural dos vultosos investimentos ligados a Indústria do Petróleo, gerando reflexos positivos sobre diferentes ramos industriais, o nível de arrecadação e as instituições produtoras de conhecimento. Isso não significou, é claro, a solução definitiva para os problemas da economia fluminense, tendo em vista o caráter provisório inerente a exploração mineral como sustentáculo do desenvolvimento econômico e social. No

entanto, não se pode negar que os recursos trazidos pelo petróleo tiveram impacto relevante sobre a economia estadual.

A cidade do Rio de Janeiro, após o ajustamento causado pela mudança da capital federal, remodelaria o seu peso na economia estadual reafirmando a sua função de provedora de serviços modernos, enquanto o entorno metropolitano reforçaria sua herança com a consolidação das indústrias Metal-mecânica e da Petroquímica. As cidades de Campos e Macaé se tornariam a “ponta de lança” da Indústria do Petróleo e o Vale do Paraíba ganharia novos estímulos com a implantação do pólo automotivo. Na Região Serrana, as atividades ligadas ao turismo e, principalmente a indústria do vestuário, foram reorganizadas para se ajustar as novas condicionantes macroeconômicas (desemprego, abertura comercial, etc). Enfim, as cidades e regiões fluminenses buscaram ocupar o seu espaço na nova divisão territorial do trabalho derivada da implantação de medidas inspiradas no pensamento ortodoxo. O que isso significou para a cidade do Rio de Janeiro e sua região metropolitana?

**Evolução do Produto Interno Bruto
Brasil e Estado do Rio de Janeiro
1995 a 2006**



Fonte: IBGE

A cidade do Rio de Janeiro vem perdendo população para a região metropolitana e para o interior do estado. Tal movimento não se constitui novidade, nem tampouco, reflete comportamento diferenciado em relação às demais metrópoles brasileiras. No entanto, o que chama a atenção é o fato de que as atividades econômicas com maior potencial de crescimento estão localizadas fora da cidade do Rio de Janeiro: a indústria petrolífera, no Norte, a petroquímica, na RMRJ e a metal-mecânica, no Vale do Paraíba. Cumpre lembrar que a perda posição relativa da cidade do Rio de Janeiro não alterou a sua situação de centralidade no conjunto do estado. Entre 1996 e 2008, a participação da capital na população estadual declinou de 41,4% para 39,0%, respectivamente.

O processo de readequação da posição da cidade do Rio de Janeiro na divisão do trabalho gera reflexos não desprezíveis na dinâmica do mercado de trabalho. O desempenho favorável da economia brasileira, sobretudo a partir de 2003, contribuiu para a melhoria do mercado de trabalho, não apenas no Rio de Janeiro, mas, nas principais metrópoles brasileiras. De acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE), em 2008, a taxa média de desemprego da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (6,8%)

esteve entre as menores do país, perdendo, apenas, para Belo Horizonte e Porto Alegre (6,5% e 5,9%, respectivamente). Na área metropolitana paulista, a taxa de desemprego alcançou 8,4%, no mesmo ano. Tal resultado representou a consolidação da tendência de declínio registrada na década de 2000 e em todas as regiões abrangidas pela pesquisa do IBGE.

**Evolução da população residente
Estado, região metropolitana e município do Rio de Janeiro
1996 a 2008**

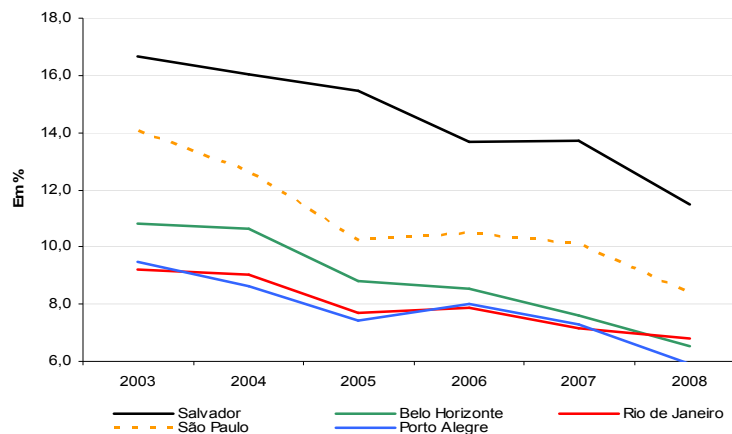
Ano	População residente			Participação sobre total do Estado do Rio de Janeiro (%)	
	Estado do Rio de Janeiro	Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Cidade do Rio de Janeiro	Região Metropolitana do Rio de Janeiro	Cidade do Rio de Janeiro
1996	13.406.308	10.042.425	5.551.538	74,9	41,4
2000	14.392.133	10.710.511	5.857.907	74,4	40,7
2008 ⁽¹⁾	15.962.549	11.723.680	6.232.109	73,4	39,0
Variação (%)	1996-2008	19,1	16,7	12,3	
	2000-2008	10,9	9,5	6,4	

Fonte: IBGE

(1) Estimativa

A despeito do movimento favorável do desemprego da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, chama a atenção o comportamento diferenciado da taxa de participação da metrópole fluminense. A taxa de desemprego resulta, de um lado, do processo de geração de postos de trabalho e, de outro, da entrada (ou saída) de pessoas do mercado de trabalho. A combinação desses dois movimentos determina o tamanho do contingente de desempregados. Em outras palavras, se entrada de pessoas no mercado de trabalho (que eleva a taxa de participação) for menos intensa que a criação de novos empregos, a taxa de desemprego poderá diminuir, mesmo que a melhoria das oportunidades de trabalho não tenha sido excepcionalmente relevante.

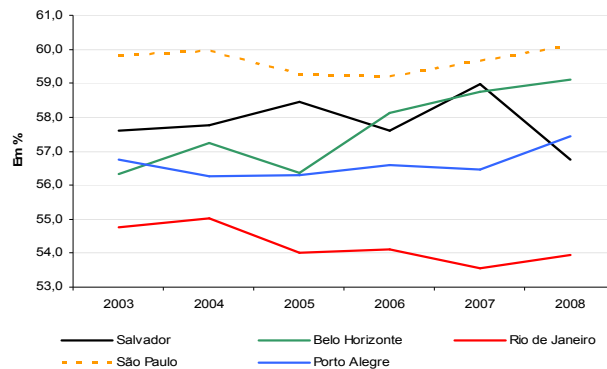
**Evolução da taxa de desemprego total
Regiões metropolitanas selecionadas
2003 a 2008**



Fonte: PME/IBGE

A observação atenta da taxa de participação revela a pressão potencial (ou represada) do comportamento do desemprego num determinado recorte geográfico. As pessoas simplesmente não desaparecem do mercado de trabalho. A diminuição do nível de participação pode significar o deslocamento espacial de trabalhadores para outros mercados de trabalho (alterando os indicadores demográficos) ou o aumento do contingente de indivíduos em situação de inatividade. O aumento da inatividade está relacionado a múltiplos fatores de ordem pessoal e macroeconômica. No entanto, é usual que o nível de inatividade diminua nos momentos de decréscimo da atividade, posto que os integrantes do núcleo familiar tendem a ser movidos para o mercado de trabalho para preservar o orçamento doméstico. Nisto repousa o caráter potencialmente explosivo da taxa de desemprego que está diretamente associado ao comportamento da taxa de participação. A existência de elevadas taxas de participação baixas pode ser interpretada como um represamento de indivíduos que (momentaneamente) estão fora do mercado de trabalho. A deterioração da renda familiar pode alterar a condição de “inativos” para “desempregados” de alguns dos membros da família.

**Evolução da taxa de participação
Regiões metropolitanas selecionadas
2003 a 2008**



Fonte: PME/IBGE

A taxa de participação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro apresentou trajetória de declínio, entre 2003 e 2008. Enquanto nas demais regiões brasileiras, esse indicador se manteve relativamente estabilizado. Assim, o comportamento diferenciado da taxa de participação sugere alguma cautela nas conclusões que podem ser extraídas a respeito da evolução do desemprego na RMRJ, tendo em vista a possibilidade de que parte da mão-de-obra represada na inatividade pode engrossar o contingente de desempregados com a ruptura do padrão de crescimento da cidade nos últimos anos².

A despeito das precauções, não restam dúvidas que a economia e o mercado de trabalho do Rio de Janeiro apresentavam, em 2008, condições nitidamente mais favoráveis que as observadas nas décadas anteriores. A riqueza produzida pelo petróleo, embora não renovável, pode ser empregada de forma conveniente para atender as

² Note-se que os dados utilizados ainda não incorporaram os estragos causados ao mercado de trabalho derivados do aprofundamento da crise do mercado imobiliário americano, em 2008.

perspectivas de crescimento futuro. Nas demais regiões do estado, ainda que em menor proporção, existem iniciativas em andamento que procuram sedimentar o progresso econômico registrado no período recente. Mesmo a cidade do Rio de Janeiro e a região metropolitana estão em situação melhor que no passado, fruto do transbordamento dos investimentos que vem sendo realizados em diferentes regiões do espaço fluminense. A cidade do Rio de Janeiro, em especial, além de contar com relevante posição na indústria do turismo, já tem plenamente consolidada a sua posição de centro de serviços modernos ao lado das demais capitais do Sudeste. Em suma, o Rio de Janeiro foi beneficiado pelas transformações recentes na política econômica, como atestam o desempenho favorável do PIB e da taxa de desemprego. Diante disso, cumpre questionar: em que medida a realização dos jogos pan-americanos poderia contribuir para o desenvolvimento da cidade?

O preço dos jogos pan-americanos do Rio de Janeiro

A realização dos jogos pan-americanos do Rio de Janeiro foi saudada como estratégia de desenvolvimento para cidade e embalada na promessa de geração de empregos, na realização de investimentos em infra-estrutura e na divulgação da imagem do Rio de Janeiro no âmbito internacional. Em outras palavras, o discurso oficial incorporou plenamente os princípios consagrados no planejamento estratégico, adotando a competição de cidades como meio para se alcançar a melhoria das condições econômicas e sociais. Uma das principais críticas a essa forma de gestão urbana está ligada a apropriação da cidade por grupos específicos. Em outras palavras, a gestão urbana se transforma em instrumento de reprodução do capital privado em suas diferentes vertentes (imobiliário, de serviços e entretenimento, da construção civil, etc) em detrimento do atendimento das necessidades básicas do conjunto da população.

“[...] a analogia da cidade-empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados” (Vainer, 2000:89)

A promoção de grandes eventos esportivos e culturais é uma das formas através das quais o planejamento estratégico se materializa na cidade, gerando investimentos pontuais no tecido urbano e em funções consideradas estratégicas. Evidentemente, a mobilização seletiva de recursos públicos implica na geração de privilégios de espaços e funções urbanas e, conseqüentemente, na transferência explícita de renda entre grupos sociais.

Cumprido, portanto, avaliar o montante e a forma de aplicação dos recursos mobilizados para viabilizar a realização dos jogos pan-americanos, em 2007. É preciso entender em que medida a opção pelos investimentos nos jogos “sacrificaram” o cumprimento de outros deveres do governo perante o conjunto da cidade, bem como

avaliar os benefícios obtidos com esta iniciativa. Tal investigação pode fornecer indícios sobre a extensão do alcance da apropriação da cidade por grupos privados.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2008), foram consumidos R\$ 3,5 bilhões na realização dos jogos pan-americanos, quantia que pode alcançar patamares ainda maiores, posto que os valores despendidos pelo governo do Estado do Rio de Janeiro e pelos parceiros privados não foram inteiramente contabilizados no referido relatório. A Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro arcou com 33,7% dos gastos (R\$ 1,2 bilhão), enquanto o governo federal comprometeria pouco menos da metade (R\$ 1,6 bilhão) dos gastos do evento, sendo restante assumido, principalmente, pelo governo estadual. Esse balanço desfez o mito da participação do setor privado nos investimentos dos jogos pan-americanos. Se as previsões de investimento privado (R\$ 153 milhões), realizadas no momento da candidatura (2002), forem totalmente concretizadas a participação do capital privado no evento representará apenas 4,3% do gasto total.

Além do expressivo montante de recursos públicos utilizados, sua aplicação permanece envolta em dúvidas. Os ministros do TCU identificaram um conjunto expressivo de discrepâncias na prestação de contas apresentadas pelo governo em suas diferentes instâncias (federal, estadual e municipal), além de algumas grandes empresas públicas (Petrobrás e Caixa Econômica Federal). Especialmente, chamou à atenção a diferença apurada entre os valores estimados no momento da pré-candidatura (R\$ 309,1 milhões), em 2001, e o montante efetivamente gasto (R\$ 3,5 bilhões).

**Gastos com os jogos pan-americanos do Rio de Janeiro
Prestação de Contas – novembro de 2007**

R\$ correntes x 1000

FONTE DE RECURSO	Pré-candidatura	Candidatura	1ª revisão do orçamento	2ª revisão do orçamento	Matriz de Responsabilidades	Gasto Total
	abr/01	Ago/02	fev/03	abr/05	fev/07	nov/07
Comitê organizador dos jogos (CO-RIO)	-	-	176.595	-	22.398	27.591
Participação Conjunta PCRJ/GERJ	-	-	-	-	49.531	nd
Governo do Estado do Rio de Janeiro	21.581	29.370	34.362	116.912	492.594	nd
Governo Federal	95.309	128.635	139.385	682.424	1.813.102	1.609.789
Recursos Privados	108.246	153.557	-	-	nd	nd
Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro	165.021	267.768	455.855	681.887	1.205.902	1.212.572
TOTAL	390.157	579.330	806.198	1.481.224	3.583.527	-

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 2101/2008

ND = informação não disponível

O governo federal ocupou papel decisivo para a concretização dos jogos pan-americanos. Além da participação expressiva no total de investimentos, a união ainda mobilizou empresas estatais de grande porte para garantir recursos em propaganda e patrocínio. A Caixa Econômica Federal, a Petrobrás e os Correios, juntos, gastaram R\$ 16,3 milhões em patrocínio, valor que superou o obtido junto ao setor privado (R\$ 8,1 milhões) (TCU, 2008).

Dentre os gastos realizados nos jogos, parcela expressiva foi destinada a segurança, demonstrando o receio dos organizadores que a violência cotidiana do Rio de

Janeiro pudesse comprometer a imagem da cidade e o “marketing” relacionado ao evento. Foram destinados R\$ 415,3 milhões para a infra-estrutura, R\$ 56,5 milhões para a manutenção da Força Nacional de Segurança, R\$ 52,8 milhões para atividades de prevenção e R\$ 37,4 milhões no centro de inteligência (INFOSEG e DPF), totalizando R\$ 562,0 milhões. Esse montante correspondeu a 34,9% dos investimentos do governo federal nos jogos pan-americanos. O governo reforçou o policiamento com a criação da guarda nacional e ocupou as áreas consideradas de risco, em meados de 2007. Às vésperas da abertura dos jogos, em junho, foi organizada uma grande operação policial no Morro do Alemão, que culminou na morte de 19 pessoas (Jornal Extra, 2007).

**Gastos do governo federal com segurança
Jogos pan-americanos do Rio de Janeiro – novembro de 2007**

Descrição	R\$ de nov/07 x 1000	(%)
Total de Gastos do governo federal	1.609.789	100,0
Segurança	562.070	34,9
Infra-estrutura para segurança (SENASP)	415.309	25,8
Força Nacional (SENASP)	56.500	3,5
Prevenção (SENASP)	52.882	3,3
Centro de Inteligência, Infoseg, DPF (SENASP)/Inteligência (ABIN)	37.379	2,3

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 2101/2008

Os investimentos em segurança realizados pelo governo federal foram superiores aos destinados à infra-estrutura esportiva permanente (R\$ 451,7 milhões), com destaque para o complexo desportivo Deodoro (R\$ 133,4 milhões), o parque aquático (R\$ 60 milhões), as obras do Maracanã (R\$ 69,9 milhões) e do Maracanãzinho (R\$ 29,9 milhões) e integrador estatístico (R\$ 141,2 milhões)

**Gastos do governo federal com infra-estrutura esportiva permanente
Jogos pan-americanos do Rio de Janeiro – novembro de 2007**

Descrição	R\$ de nov/07 x 1000	(%)
Total de Gastos do governo federal	1.609.789	100,0
Infra-estrutura esportiva permanente	451.738	28,1
Integrador tecnológico/Estatística, resultados e scoreboards (Parapan)	141.245	8,8
Complexo Esportivo Deodoro	133.446	8,3
Obra do Maracanã	69.936	4,3
Parque Aquático	60.000	3,7
Ar condicionado, Fechamento lateral e Cadeiras Arquibancadas do Maracanãzinho/Placares eletrônicos Maracanã e Maracanãzinho/Escada rolante do Museu do Futebol	30.000	1,9
Instalações Provisórias do Maracanã (look of the games)	14.994	0,9
Velódromo	2.117	0,1

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 2101/2008

Note-se que o governo federal gastou outros R\$ 362,9 milhões em serviços para garantir a realização dos jogos, com destaque para os serviços de áudio e vídeo (R\$ 60,9 milhões), os gastos com telecomunicações (R\$ 46,8 milhões) e os de hotelaria (R\$

31,9 milhões). Somente as cerimônias de abertura e de encerramento dos jogos consumiram R\$ 47,9 milhões.

Gastos do governo federal com atividades esportivas
Jogos pan-americanos do Rio de Janeiro – novembro de 2007

Descrição	R\$ de nov/07 x 1000	(%)
Total de Gastos do governo federal	1.609.789	100,0
Atividades esportivas	352.855	21,9
Áudio e vídeo/Intercom nos locais de competição/Serviço de radio trunking	60.839	3,8
Cerimônias de abertura e encerramento	47.866	3,0
Telecomunicações/Rede de contribuição (coordenação)	46.781	2,9
Acomodações, viagens e congresso médico (Pan e Parapan)	38.463	2,4
Alimentação (Parapan) e Restaurante da Vila Pan-americana (Pan e Parapan)	32.342	2,0
Hotelaria Vila Pan-americana (Pan e Parapan)	31.886	2,0
Importação de equipamentos esportivos	16.635	1,0
Logística (Pan e Parapan)	16.215	1,0
Gerenciamento de risco (Pan e Parapan)	7.318	0,5
Eventos teste GF (Pan e Parapan)	7.166	0,4
Per diem dos árbitros e dos médicos (Pan e Parapan)	6.403	0,4
Revezamento de Tocha	5.951	0,4
Controle de dopagem (aquisição de equipamentos)	5.175	0,3
Cerimônias de Premiação - buquês, tapetes (...) e bandeiras	4.780	0,3
Outros repasses	4.422	0,3
Coordenadores técnicos	2.766	0,2
Convênio nº 37/2007 (COB) treinamento de atletas	2.738	0,2
Tradução simultânea/Serviços de tradução e interpretação (Parapan)	2.628	0,2
Controle de dopagem (Pan e Parapan)	2.553	0,2
Infra-estrutura de tecnologia do CO RIO	2.194	0,1
Cultura e educação	1.850	0,1
Produção e criação do site oficial (Pan)	1.631	0,1
Repasses	1.327	0,1
Contrato nº 028/2007- Contratação de prestação de serviços de transporte	1.091	0,1
Criação e design da identidade visual (patrocinadores e marketing)	739	0,0
Propriedades de arena (Parapan)	501	0,0
Convênio nº 40/2007 (CUFA) 3º Campeonato de Street basketball	220	0,0
Serviços para o restaurante dos tratadores de cavalos	130	0,0
Formação esportiva	27	0,0
Contrato nº 020/2007- Aquisição de computadores portáteis	219	0,0

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 2101/2008

O governo federal também consumiu montante expressivo de recursos com a infra-estrutura administrativa e de manutenção dos jogos (R\$ 188,9 milhões). As despesas de administração e custeio alcançaram R\$ 40,0 milhões e as instalações provisórias R\$ 55,5 milhões, entre outros gastos.

**Gastos do governo federal com atividades administrativas e manutenção
Jogos pan-americanos do Rio de Janeiro – novembro de 2007**

Descrição	R\$ de nov/07 x 1000	(%)
Total de Gastos do governo federal	1.609.789	100,0
Planejamento e Administração	188.916	11,7
Administração de recursos humanos e custeio (Pan e Parapan)	40.018	2,5
Contrato PNUD - FIA e FGV	37.624	2,3
Publicidade e utilidade pública	18.600	1,2
Gestão e Administração do Programa Rumo ao Pan	5.187	0,3
Convênio nº 144/2005 (COB) Assembléia Geral da ODEPA	309	0,0
Relações e operações com imprensa, clipagem eletrônica	199	0,0
Relações institucionais	181	0,0
Instalações Provisórias (Pan e Parapan - Deodoro)	55.500	3,4
Manutenção e custeio instalações (água e energia) (Pan e Parapan)	6.299	0,4
Incorporação (Vila Pan-americana)	25.000	1,6

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 2101/2008

Outra iniciativa cercada de polêmica foi a construção da Vila Olímpica. O projeto, que consumiu R\$ 189 milhões e foi financiado pela Caixa Econômica Federal (CEF), estabeleceu que os apartamentos seriam utilizados durante os jogos e, em seguida, disponibilizados para os seus proprietários. No entanto, alguns aspectos merecem atenção. Para o financiamento foi utilizada a taxa de juros de longo prazo (TJLP), indexador que proporcionou menores custos de endividamento quando comparados aos usualmente praticados no mercado financeiro³. Além disso, a Vila do Pan foi construída num dos principais eixos de expansão imobiliária do Rio de Janeiro⁴. Contudo, o terreno escolhido não apresentava as condições adequadas para construção “[...] o que já era esperado, dado que a constituição do solo era basicamente turfa, terreno pantanoso e muito pouco estável, com densidade próxima à da água. Em comparação com terrenos de melhor qualidade, aquele requereu que se efetuassem inúmeras ações de engenharia, as quais muito provavelmente seriam desnecessárias em outros locais” (TCU, 2008:102). Prova disso foi o surgimento de problemas na construção poucas semanas antes do início dos jogos.

³ As vantagens do financiamento, entretanto, parecem ter sido eliminadas em razão do acréscimo ao preço dos imóveis imposto pela construtora aos novos proprietários, que vindo sendo objeto de contestação na justiça.

⁴ Informações obtidas junto a profissionais do mercado imobiliário do Rio de Janeiro sugeriam que as áreas próximas a Barra da Tijuca e Jacarepaguá estariam sofrendo de algum excesso de oferta, a despeito da melhoria das condições de financiamento. Embora não haja evidências que os investimentos nos jogos tenham contribuído para a valorização dos imóveis dessas regiões, eles podem ter funcionado como um amortecedor da redução das vendas.

É intrigante observar que uma das principais razões que justificariam a realização dos jogos pan-americanos, o legado de infra-estrutura para a cidade, não tenha ocupado posição relevante na lista de gastos do governo federal. Os gastos com infra-estrutura de consumo coletivo somaram apenas R\$ 54,2 milhões, representando apenas 3,4% do investimento da União. E mais: praticamente a totalidade desse investimento foi realizado às margens da Vila do Pan, condomínio de classe média-alta que foi construído com financiamento subsidiado pela Caixa Econômica Federal.

Mesmo levando em conta as inversões em infra-estrutura esportiva permanente, cuja prioridade para a cidade poderia ser questionada, os investimentos em infra-estrutura urbana alcançariam R\$ 505,8 milhões ou 31,4% dos gastos realizados nos jogos pan-americanos. Neste aspecto, o TCU foi enfático ao afirmar que: “Talvez a infra-estrutura urbana tenha sido a área que menos benefícios obteve a partir da realização dos Jogos Pan-americanos. Nenhuma obra de relevância foi planejada ou realizada na cidade do Rio de Janeiro em decorrência do evento. Ao contrário, algumas iniciativas de intervenções viárias, imaginadas a partir da candidatura da cidade à sede dos Jogos Olímpicos de 2012, e que acabaram sendo carreadas nos planos para os Jogos Pan-americanos, foram arquivadas sem que ao menos fossem iniciadas. Mesmo em face da quase total ausência de intervenções no setor, não houve maiores prejuízos à realização dos Jogos” (TCU, 2008:117).

**Gastos do governo federal com infra-estrutura de utilidade pública
Jogos pan-americanos do Rio de Janeiro – novembro de 2007**

Descrição	R\$ de nov/07 x 1000	(%)
Total de Gastos do governo federal	1.609.789	100,0
Infra-estrutura de consumo coletivo	54.210	3,4
Sistema viário, e Estação de tratamento de rio (Vila Pan-americana)/Recuperação Canal do Anil (próximo à Vila Pan-americana)	52.992	3,3
Convênio nº 235/2006 – Observatório de Favelas	689	0,0
Sistemas e equipamentos meteorológicos	530	0,0

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 2101/2008

Depois do governo federal, a prefeitura municipal do Rio de Janeiro foi o maior patrocinador dos jogos pan-americanos e principal interessada em colher os resultados econômicos e políticos do evento esportivo. Nos termos do planejamento estratégico, o “marketing” obtido com a realização de grandes eventos esportivos contribuiria para a atração de investimentos e o desenvolvimento econômico da cidade. Ainda segundo os defensores do planejamento estratégico, o orgulho e o enaltecimento do “espírito cívico” deveriam estar presentes entre a população do Rio de Janeiro, pois a cidade teria conseguido “vencer a batalha” pela hospedagem dos jogos. Vejamos quanto custou – para o conjunto da população do Rio de Janeiro – a reafirmação carioca no contexto mundial.

Os jogos pan-americanos consumiram R\$ 1,2 bilhão dos cofres públicos municipais. Os investimentos em infra-estrutura esportiva permanente (R\$ 552,6 milhões) superaram, em grande medida, os gastos em infra-estrutura de consumo coletivo (R\$ 191,6 milhões). Além disso, foram gastos R\$ 164,4 milhões serviços, R\$ 100,0 milhões em solo criado, R\$ 132,5 milhões em parcerias público-privadas e R\$ 71,4 milhões em planejamento e administração.

Gastos da Prefeitura do Rio de Janeiro nos jogos pan pan-americanos

Descrição	R\$ de nov/07 x 1000	(%)
Total	1.212.572	100,0
Infra-estrutura esportiva permanente	552.655	45,6
Estadio olimpico municipal João Avelange	318.357	26,3
Arena olimpica municipal	127.464	10,5
Parque aquático municipal Maria Lenk	84.970	7,0
Velódromo municipal	14.103	1,2
Projeto de adequação de instal. esportivas	7.761	0,6
Atividades esportivas	164.420	13,6
Transporte e alimentação para os jogos	34.734	2,9
Telecomunicações (TV geradora)	54.126	4,5
Direitos de TV/ODEPA	32.853	2,7
Eventos preparatórios esportivos	21.645	1,8
Instalações provisórias	21.062	1,7
Infra-estrutura de consumo coletivo	191.616	15,8
Urbanização de acessos a equip.esportivos	135.607	11,2
Urbanização do entorno do estádio J. Avelange	56.009	4,6
Planejamento e administração	71.359	5,9
Custeio do comitê organizador (CO-RIO)	57.400	4,7
Planejamento e segurança (consultorias intern)	13.959	1,2
Solo criado	100.000	8,2
Solo criado – Vila do Pan	100.000	8,2
Parceria público-privada	132.522	10,9
Riocentro	90.186	7,4
Marina da Glória	42.336	3,5

Fonte: Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. Publicado em 10/08/2007. Primeira página

Novamente, a discussão sobre a Vila do Pan está presente na análise dos gastos municipais. A construção da Vila do Pan foi viabilizada através da elevação do gabarito permitido para a região (de 2 para 10 pisos), elevando a lucratividade do empreendimento imobiliário. A receita oriunda do solo criado na Vila do Pan, avaliada em R\$ 100 milhões, foi totalmente consumida nos jogos. Destaque-se que parcela expressiva dos gastos com infra-estrutura de utilidade pública foi destinada para a construção de sistema viário nas proximidades da Vila do Pan.

Vista aérea da Vila do Pan



Fonte: <http://diariodorio.com/vila-panamericana/>

A realização dos jogos pan-americanos no Rio de Janeiro permitiu a introdução de outra estratégia presente no receituário do planejamento estratégico: as parcerias público-privadas. No discurso oficial, essas parcerias contribuiriam para a atração de novos investimentos. Foram negociados o arrendamento do Riocentro e a reforma da Marina da Glória, implicando em gastos municipais de R\$ 90,1 milhões e 42,3 milhões, respectivamente. Juntos essas despesas totalizaram 10,9% dos gastos totais da prefeitura, patamar próximo ao investido em infra-estrutura de utilidade de consumo coletivo (15,8%).

As parcerias realizadas pela prefeitura, no entanto, estiveram envolvidas em grandes dúvidas. Ambas estão sendo discutidas no poder judiciário. A prefeitura pretendia construir garagens para barcos na Marina da Glória que seriam utilizadas durante os jogos. Entretanto, as obras foram paralisadas pelo Ministério Público Federal porque descumpriam a legislação do patrimônio histórico e ambiental da cidade. A ausência das garagens, entretanto, não comprometeu as provas esportivas. O edital de privatização do Riocentro foi cercado de questionamentos. A empresa francesa GL events pagou R\$ 1,2 milhão pela concessão (durante 50 anos) do Riocentro. Em contrapartida, a empresa deverá realizar as obras de adaptação do complexo para os jogos (Jornal Folha de São Paulo, 20/08/08 e MPF, 06/06/07).

A investigação dos recursos destinados aos jogos pan-americanos mostrou, com clareza, que o discurso dos defensores do planejamento estratégico não encontra correspondência nas ações efetivas realizadas pelo poder público. No planejamento urbano inspirado no mercado, a realização de grandes eventos culturais e esportivos deveria atrair investimentos e dinamizar a economia. No entanto, os resultados obtidos com os jogos mostraram exatamente o contrário. Os investimentos foram realizados majoritariamente pelo setor público, criando oportunidades de lucro para um pequeno número de empresas privadas. Essa constatação remete a discussão sobre a transparência da política urbana. É preciso questionar quem são os beneficiários das ações governamentais realizadas na cidade?

O desafio dos grandes projetos urbanos: a transparência

O planejamento estratégico nasceu das transformações econômicas do capitalismo central no último quartel do século XX. O ressurgimento do liberalismo econômico, após décadas de hegemonia keynesiana, abriu caminho para a implantação de políticas econômicas ortodoxas que, rapidamente, foram traduzidas para a gestão pública e, especialmente, para a gestão urbana. A integração financeira, a intensificação do comércio mundial e o aprofundamento das fusões das grandes empresas deram substrato ao conceito de globalização. Esse conceito foi vulgarizado e massificado para servir de justificativa para todas as medidas governamentais que atendessem às necessidades do capital privado.

Nos anos 90, a instabilidade econômica e o elevado desemprego criaram as condições necessárias para a consolidação dos dogmas do mercado junto à população. A cidade, transformada em empresa, deveria atender às necessidades do mercado como “única alternativa” para se alcançar o desenvolvimento social e econômico. Em meio a crise e tensão social, os grandes projetos urbanos surgem como receita milagrosa para

todos os problemas. Os prefeitos, cientes de sua missão de “gerentes”, não deveriam perder tempo com as pesadas burocracias estatais a fim de livrar a cidade da crise econômica. A globalização exigia ações rápidas e decisivas da administração municipal para que as oportunidades do “mercado de cidades” não fossem perdidas. Era preciso investir maciçamente na imagem e na competitividade da cidade.

Com base nesses princípios, o Rio de Janeiro se lançou para a realização dos jogos pan-americanos. Foram gastos R\$ 3,5 bilhões num evento esportivo que durou pouco mais de duas semanas. Cumpre, portanto, questionar as alternativas que tais recursos poderiam ser investidos e, principalmente, investigar se a população do Rio de Janeiro estava ciente dos gastos programados e das possibilidades de uso dos recursos públicos. Vamos aos números:

**Execução orçamentária da Prefeitura do Rio de Janeiro
Valores acumulados relativos aos exercícios de 2003 a 2007**

Indicadores	Valores acumulados 2003-2007 (R\$ x 1.000 - base: dez/08)	(%)
Receita Total	48.231.093	102,3
Despesa Total	47.127.967	100,0
Pessoal e encargos sociais	25.025.232	53,1
Investimentos	4.125.830	8,8
Juros e encargos	2.783.158	5,9
Amortização de dívidas	1.356.189	2,9
Outras despesas	13.837.559	29,4
Déficit/superávit acumulado	1.103.126	2,3
Despesas por função		
Assistência Social	1.272.735	2,7
Educação	8.595.003	18,2
Saúde	8.609.746	18,3
Amortização + Juros e encargos da dívida	4.139.347	8,8
Jogos pan-americanos	1.299.918	2,8
Participação dos jogos pan-americanos em comparação à despesas por função (%)		
Em relação a Assistência social		102,1
Em relação a Educação		15,1
Em relação a Saúde		15,1
Em relação a Amortização, juros e encargos		31,4
Em relação ao superávit/déficit acumulado		117,8

Fonte: Prefeitura do Município do Rio de Janeiro. Lei de responsabilidade fiscal
Inflator utilizado: INPC-IBGE

Entre 2003 e 2007, a soma dos gastos da prefeitura do Rio de Janeiro alcançou o montante de R\$ 47,1 bilhões, sendo que os jogos pan-americanos consumiram 2,8% deste total. A magnitude das despesas dos jogos no orçamento municipal é visível quando se observa que o valor empenhado no evento esportivo (R\$ 1,3 bilhão) correspondeu a cerca de 1/6 das despesas realizadas com saúde (R\$ 8,6 bilhões) ou educação (R\$ 8,5 bilhões), funções de governo com grande peso no orçamento e elevada amplitude de

social. Além disso, o gasto acumulado com assistência social (R\$ 1,2 bilhão) foi inferior ao mobilizado para os jogos.

É bastante provável que os defensores do planejamento estratégico classifiquem esse exercício matemático como mera “retórica populista”. Inspirados no pensamento econômico ortodoxo, esses teóricos advogariam que os jogos pan-americanos significaram importante investimento para a cidade, brandindo a argumentação discutida no início deste texto. Porém, é intrigante observar que os gastos com os jogos podem ser questionados também através dos princípios da boa economia ortodoxa.

Neste estudo, foi mostrado que a lógica da administração pública foi fortemente influenciada pelo pensamento ortodoxo. O mote da nova gestão pública foi baseado na idéia de os gestores públicos deveriam concentrar esforços para reduzir o papel do governo na economia, bem como mobilizar os recursos escassos do setor público para garantir a poupança interna necessária ao investimento produtivo, amplificando o esforço do setor privado para modernizar o país e garantir o crescimento econômico.

Estes princípios nortearam as profundas alterações na gestão pública brasileira nos diferentes níveis de governo, culminando em ações que se tornaram ícone dos novos tempos como a privatização e a Lei de responsabilidade fiscal. A capacidade de gasto e de endividamento dos municípios foi fortemente cerceada sob a justificativa de que os prefeitos não estariam empregando corretamente os recursos públicos. O equilíbrio das contas públicas e o controle dos preços (via taxa de juros) se tornaram as palavras de ordem do novo paradigma da administração pública.

Acreditando (ou não) nesses princípios, a prefeitura do Rio de Janeiro fez a sua “lição de casa”. Entre 2003 e 2007, o município acumulou superávit de R\$ 1,1 bilhão, além de destinar outros R\$ 4,1 bilhões para o pagamento de juros e amortização de dívidas. Em outras palavras, pouco mais de 10% das despesas totais do município foi utilizado de acordo com os princípios da “boa governança” presentes nos manuais da economia ortodoxa. Esse montante seria suficiente para elevar em mais de 50% os gastos com saúde cujo desempenho é historicamente abaixo do desejável.

Ora, se o governo da cidade do Rio de Janeiro sacrificou funções que afetam largamente o bem-estar da população em nome do equilíbrio fiscal e da redução do endividamento, porque gastar R\$ 1,3 bilhão com um megaevento esportivo? Refrescando a memória: os gastos com os jogos pan-americanos representaram 117,8% do superávit fiscal do período e 31,4% com as despesas com juros e amortizações. Se o objetivo era seguir o modelo ortodoxo, não seria mais razoável que esses recursos fossem utilizados para reforçar os investimentos ou reduzir a dívida pública? Note-se que os números discutidos se referem exclusivamente aos recursos municipais despendidos com os jogos. Se forem somados os recursos federais os benefícios potenciais para cidade do Rio de Janeiro seriam ainda maiores.

O excepcional comportamento da economia brasileira, a partir de 2003, permitiu que ambas as retóricas pudessem ser atendidas. O crescimento expressivo da arrecadação, em todos os níveis de governo, garantiu o reforço orçamentário necessário para a realização dos jogos pan-americanos sem comprometer as metas fiscais. Vale

ressaltar, que o atendimento dos múltiplos objetivos somente foi possível graças às condições favoráveis vivenciadas pelo país, cujo abrupto fim foi marcado pela crise do mercado imobiliário norte-americano, em 2008. Em suma, uma grande oportunidade de resgatar parte do déficit nos serviços sociais da cidade do Rio de Janeiro foi desperdiçada. E a herança do pan-americano?

- O Estádio João Havelange (Engenhão) foi arrendado pelo Clube Botafogo, pelo prazo de 20 anos, em troca do pagamento de aluguel mensal no valor de R\$ 36.000,00, que serão ajustados anualmente (Jornal Folha de São Paulo, 20/01/08). Tomando como parâmetro a taxa média de juros (selic) praticada em 2008 (0,87%), é possível estimar o valor presente do referido arrendamento em R\$ 3,6 milhões ou 1,1% do total gasto em sua construção (R\$ 318,3 milhões);
- A arena multiuso foi arrendada para a empresa francesa GL eventos ao custo de, por 93 meses, ao custo mensal de R\$ 269,6 mil, com reajuste anual. (Jornal Folha de São Paulo, 20/01/08). Repetindo os parâmetros utilizados no Engenhão, a prefeitura deve recuperar apenas 13,4% do valor investido na construção (R\$ 127,5 milhões);
- O Parque aquático Maria Lenk e o velódromo foram cedidos ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) pelo valor simbólico de R\$ 1.680,00 mensais. (Jornal Folha de São Paulo, 18/03/08). Além disso, o governo federal reconheceu, no final de 2008, que a estrutura do parque aquático não atende as exigências do comitê olímpico internacional (Folha On line, 02/12/08);
- As instalações do complexo desportivo Deodoro, que consumiram R\$ 133,4 milhões, foram praticamente abandonadas ao final dos jogos pan-americanos (Jornal Folha de São Paulo, 20/01/08).

É lícito concluir, então:

- O governo da cidade do Rio de Janeiro mobilizou R\$ 1,2 bilhão para a realização de evento esportivo cuja estrutura física não vem atendendo a sua função original (a disseminação da prática de esporte) e que foi repassada para o setor privado por uma pequena fração do valor despendido na construção. O setor privado, por sua vez, vem utilizando os espaços arrendados em atividades recreativas cujos valores dos ingressos excluem parcela relevante da população do Rio de Janeiro;
- O governo municipal admitiu que os custos de manutenção destes equipamentos superava a capacidade financeira da prefeitura, argumento que foi utilizado para justificar a transferência desses patrimônios à iniciativa privada por preços irrisórios. Do que foi exposto fica a pergunta: Porque a prefeitura construiu estruturas que não tinha capacidade de financeira para sustentar?
- As promessas quanto a realização de investimentos em transporte de massa não foram cumpridas, enquanto todo o processo de construção, administração durante os jogos e concessão a iniciativa privada dos

equipamentos esportivos dos jogos pan-americanos foi cercado de discussões judiciais;

- Os impactos sobre o nível de emprego foram marginais, temporários e estiveram concentrados, sobretudo, no setor de construção civil. Como em outras cidades brasileiras, a concentração de investimentos em obras públicas em curto período de tempo não garante a manutenção da atividade econômica. Em muitos casos, o efeito multiplicador pode produzir impactos em regiões diferentes daquela que recebeu os investimentos;
- Os investimentos do setor privado foram desprezíveis em comparação com os recursos públicos, desmentindo a propaganda oficial que alardeava que a realização dos jogos pan-americanos serviria de estímulo a atração de capitais privados para a cidade. A baixa participação do setor privado, entretanto, não é novidade. Nas olimpíadas de Barcelona, em 1992, um dos exemplos ilustres da retórica do planejamento estratégico, o capital privado entrou com apenas 32,7% do investimento total (Proni, Araújo e Amorim, 2008);
- Os valores utilizados nos jogos representaram parcelas expressivas do orçamento municipal, sem mencionar os investimentos realizados pelo governo federal. Mesmo que não sejam considerados os gastos sociais, como saúde e educação, não restam dúvidas que a prefeitura municipal poderia ter reduzido substancialmente o seu nível de endividamento. Tal atitude não seria condizente com o discurso de austeridade do pensamento ortodoxo?

O último quartel do século XX foi marcado pela ascensão e consolidação da ortodoxia econômica em praticamente todos os quadrantes da política pública nacional. O discurso em favor da austeridade nas contas públicas justificou a restrição dos investimentos em serviços coletivos que geram grande impacto sobre o bem-estar da população. Segundo a lógica do mercado, o Estado, transformado em empresa, deveria perseguir o equilíbrio fiscal e o uso eficiente dos recursos escassos a fim tornar a economia brasileira (e as cidades) competitiva na economia global.

O discurso dos economistas ortodoxos foi plenamente incorporado ao receituário dos urbanistas que aderiram ao planejamento estratégico e aos princípios do *city marketing*. Entretanto, a teoria esteve descolada da prática. O estudo dos efeitos produzidos pelos investimentos nos jogos pan-americanos mostrou, claramente, a prática recorrente de privatização dos benefícios e socialização dos custos. E mais: o país assumiu o compromisso de sediar a copa do mundo de 2014. Tal decisão foi tomada em meio às comemorações do “sucesso da experiência dos jogos”. Contudo, como é possível comemorar o sucesso dos jogos pan-americanos se não existem estudos concretos sobre os resultados obtidos? Se muitas das informações vitais sobre o empreendimento ainda não foram divulgadas? Se existem várias pendências judiciais em andamento? Apesar disso, o discurso ufanista não esmorece e contamina a população:

“O esporte foi motivo de grande orgulho para os brasileiros em 2007. A realização dos Jogos Pan-Americanos e do Parapan no Rio de Janeiro, a princípio tão desacreditada - poucos apostaram que o país seria capaz de realizar um evento de tamanha envergadura -, nos restituiu a auto-estima e trouxe de volta o brio da

camisa verde-amarela [...] Tamanho sucesso nos conferiu não apenas muita experiência, mas a certeza de que somos capazes de assumir eventos esportivos de tal monta, reforçando os argumentos de trazer para o Brasil a Copa do Mundo de 2014 e de disputar, com boas chances, a sede dos Jogos Olímpicos de 2016” (Orlando Silva Jr, Ministro do Esporte, in Jornal Folha de São Paulo, 13/01/08).

“[...] a primeira pesquisa nacional do Datafolha sobre o tema, realizada entre os dias 25 e 28 do mês passado e que ouviu 3.486 pessoas. A margem de erro do levantamento é de dois pontos percentuais, para mais ou para menos. Nada menos do que 79% dos entrevistados se disseram a favor da competição, que o Brasil ganhou o direito de organizar no ano passado e só hospedou uma vez antes, em 1950. Outros 5% afirmaram ser indiferentes, e 6% não souberam responder ou se recusaram. Os que disseram ser contra a Copa foram apenas 10%” (Jornal Folha de São Paulo, 15/12/08).

O renascimento do pensamento ortodoxo foi reforçado com a idéia de que o Estado sofreria as influências dos grupos políticos que lutam pelo controle da máquina pública, impedindo que as decisões governamentais obtenham a máxima eficiência. A tese da escolha pública (*public choice*) proveu o arcabouço teórico necessário para justificar a desregulamentação da economia e a redução do papel do Estado. Portanto, a eficiência do uso dos recursos públicos somente poderia ser alcançada através da pressão exercida pelo mercado. Este argumento está presente no planejamento estratégico e no *city marketing*, modelos teóricos que inspiram e justificam a realização dos megaeventos esportivos. Contudo, essa “racionalidade econômica” não foi observada nos jogos pan-americanos, nem, tampouco, parece estar no centro das atenções da copa do mundo de 2014. É intrigante notar como os princípios da boa administração (nos moldes do pensamento econômico ortodoxo) podem ser facilmente descartados de acordo com as necessidades (políticas e econômicas) do contexto.

Essa alternância e mistura de “modelos teóricos” elimina qualquer possibilidade de transparência nas decisões de poder público. Os rótulos e princípios são constantemente renovados de acordo com as necessidades do momento político. E pior: o mesmo acontece com as estimativas de despesas. Durante as obras dos equipamentos destinados aos jogos pan-americanos, a divulgação de informações sobre a origem e a forma de aplicação dos recursos foi bastante restrita. As peças orçamentárias foram modificadas em diferentes momentos, alcançando valores muito superiores àqueles indicados quando da candidatura do Rio de Janeiro. O processo decisório sobre a forma de aplicação dos recursos do pan-americano não contou com a participação da sociedade e, finalmente, muitas dúvidas ainda se arrastam nos tribunais.

Se a sociedade pretende adotar o mercado como parâmetro para as decisões do poder público, tal como advogam os economistas ortodoxos, cumpre estabelecer mecanismos de transparência que possibilitem identificar os potenciais beneficiários e os custos envolvidos nos empreendimentos urbanos. É preciso afastar o dogma da eficiência do mercado, em favor da discussão pública, sob pena de submeter o planejamento das cidades ao sabor da conveniência dos grupos econômicos e políticos de plantão.

Bibliografia

- BOYER, R. **A Teoria da Regulação: uma análise crítica**. São Paulo, Nobel, 1990
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo, Paz e Terra, 1999
- COMPANS, R. Intervenções de recuperação de zonas urbanas centrais: experiências nacionais e internacionais. Texto disponível em <http://theurbaneearth.wordpress.com/files/2008/03/08rose-compans.pdf>. Acesso realizado em 19 de maio de 2008.
- JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO (FOLHA ON LINE). Governo admite que Parque Aquático Maria Lenk não serve para Olimpíada. Matéria publicada em 02/12/08. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/esporte/ult92u473928.shtml> Consulta realizada em 13 de fevereiro de 2009.
- JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO Arenas jazem seis meses após o Pan. Matéria publicada em 20/01/08. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/indices/inde20012008.htm>. Consulta realizada em 13 de fevereiro de 2009.
- JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO O ano em que torcemos juntos. Matéria publicada em 13/01/08. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1301200808.htm>. Consulta realizada em 13 de fevereiro de 2009.
- JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO Rio troca dinheiro por retorno olímpico. Matéria publicada em 18/03/08. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/esporte/fk1803200813.htm>. Consulta realizada em 13 de fevereiro de 2009.
- JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO Só 10% desaprovam a copa no Brasil. Matéria publicada em 15/12/08. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/esporte/fk1803200813.htm>. Consulta realizada em 13 de fevereiro de 2009.
- JORNAL O GLOBO-EXTRA Megaoperação no Alemão deixa 19 mortos. Matéria publicada em 27/06/2007. Disponível em <http://extra.globo.com/rio/materias/2007/06/27/296547073.asp>. Consulta realizada em 13 de fevereiro de 2009.
- LIMA JR, P.N. **Uma estratégia chamada 'planejamento estratégico': deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano**. Tese apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) para a obtenção do título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2003.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MPF/RJ consegue demolição de obras na Marina da Glória. Notícias do Ministério Público Federal. <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias-do-site/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/mpf-rj-consegue-demolicao-de-obras-na-marina-da-gloria/> Consulta realizada em 13 de fevereiro de 2009.
- OLIVEIRA, F.L. **Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século**. Tese apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) para a obtenção do título de Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2003
- PRONI, M.W., ARAÚJO, L.S. e AMORIM, R.L.C. Leitura Econômica dos jogos olímpicos: financiamento, organização e resultados. **Texto para discussão n. 1356**. IPEA, Rio de Janeiro, 2008.
- SANCHEZ, F. **A reinvenção das cidades: para um mercado mundial**. Chapecó, Argos, 2003
- SASSEN, S **As cidades na economia mundial**. São Paulo, Studio Nobel, 1998
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2101/2008. Disponível em <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=5&dpp=20&p=0>. Consulta realizada em 13 de fevereiro de 2009.
- VAINER, C.B. Pátria, empresa e mercadoria. In **ARANTES, O., VAINER, C.B. e MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, Vozes, 2000.
- VAINER, C.B. Utopias urbanas e o desafio democrático. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 105, Curitiba, IPARDES, jul-dez/2003