

Daniel Medeiros de Freitas
Giovana Lemos Vieira

A dimensão política e territorial da concessão do Aeroporto Internacional Tancredo Neves

Resumo

Inserido no campo de análise dos Grandes Projetos Urbanos, o artigo enfatiza a dimensão política do Aeroporto Internacional Tancredo Neves localizado em Minas Gerais, sistematizando as coalizões de poder e ação do Estado na trajetória do aeroporto. Utilizando informações públicas, contratos e declarações dos agentes foi possível problematizar a ação do campo político e o modo como se estruturou a ação dos agentes e o uso político da narrativa sobre o projeto. O artigo permite avançar na compreensão da articulação entre as dimensões políticas, territoriais e ideológicas desse tipo de Grande Projeto Urbano, atento à especificidade do estudo de caso e à sua relação com outros GPU.

Grandes projetos urbanos

Aeroporto Internacional Tancredo Neves

Empreendedorismo urbano

Parceria Público-Privada

Região Metropolitana de Belo Horizonte

Abstract

Writing from the perspective of Large-Scale Urban Projects analysis, the paper emphasizes the political dimension of Tancredo Neves International Airport, highlighting the action of political agents and the unveiling of power coalitions in the trajectory of the Airport. Using public information, contracts, and statements from agents, it was possible to problematize the political field's action and the political use of the narrative about the project. The article allows advancing in the understanding of the political dimension in an articulated way with the territorial and ideological dimension, attentive to the specificity of the case study and to its relationship with other large-scale projects.

Large-Scale Urban Projects

Tancredo Neves International Airport

Urban entrepreneurialism

Public-Private Partnership

Belo Horizonte Metropolitan Area

INTRODUÇÃO

O estudo de caso do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN) utiliza o conceito de Grande Projeto Urbano (GPU) como lente de análise para discutir as diferentes dimensões envolvidas na sua recente ampliação e concessão ao setor privado, com especial ênfase para a dimensão política desse tipo de parceria público-privada. De um lado, a proximidade com essa literatura nos permite avançar na construção de uma análise relacional entre o Aeroporto e o conjunto de Grandes Projetos Urbanos (GPU) localizados no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), conforme será explicado, bem como uma compreensão mais ampla da ação dos agentes envolvidos e seus interesses neste tipo de projeto. Para tal, adotaremos a definição de GPU elaborada por FREITAS (2017), para quem:

GPUs são rupturas na produção do tecido urbano, concebidas como formas fechadas, em escala superior à tradicionalmente praticada no local, gerando, através de hegemonia do projeto em detrimento do plano de longo prazo, objetos icônicos que abrigam atividades restritas e homogêneas (p. 288).

O conceito permite lidar com uma grande variedade tipológica de GPUs, incluindo os projetos de requalificação urbana, as operações urbanas, as grandes obras de mobilidade, os empreendimentos privados de grande porte e os grandes equipamentos públicos, bem como as especificidades de cada contexto e estágio de implementação. Neste sentido, entendemos que o AITN poderia ser identificado como um GPU do tipo equipamento público de alta complexidade concedido à gestão privada, localizado em um contexto territorial e político em transformação e de grande visibilidade e interesse para agentes políticos e econômicos.

Será dada, em função do papel exercido por agentes do campo político, maior ênfase à *dimensão política* do GPU, utilizando como principal referência teórica a grade analítica proposta por Vainer et al. (2012), para quem a dimensão política se refere:

[...] ao contexto sociopolítico (município, estado) da emergência e/ou da implantação do projeto e envolve a análise (i) das coalizões políticas locais e aquelas formadas a partir do projeto, (ii) do contexto político no momento da elaboração e implantação do projeto, (iii) dos grupos e movimentos de apoio e de contestação ao projeto, sua

posição social, práticas e discursos. (VAINER et al., 2012, p.17)

Entendemos que o atual peso da dimensão política sobre os GPU decorre de uma reconfiguração das esferas decisórias responsáveis pelo planejamento e gestão das cidades ligada ao modo como a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista de urbanização e a persistência do patrimonialismo local, sobretudo em relação à estrutura fundiária, conformaram um terreno fértil e peculiar para a implementação da neoliberalização nas nossas metrópoles (MAGALHÃES, 2015). Trata-se de um processo alinhado a tendências observadas internacionalmente, tais como a imposição violenta de novos arranjos de poder (AALBERS, 2013), especificamente na forma pela qual agentes privados passam a assumir, por meio de diferentes instrumentos e modalidades de parceria, o papel de articulação até então exercido pelo Estado (SASSEN, 2010).

O impacto dessas ações sobre a esfera decisória do planejamento colabora para a progressiva substituição do tradicional modelo local de planejamento tecnocrático por um modelo de múltiplas competências público-privadas, que permite que agentes privados disponham de maiores condições para interferir e orientar o debate em torno da produção e gestão do espaço (OLIVEIRA et al., 2012). Consolida-se, ainda, uma maior fragmentação institucional que passa a pressionar, em nome de uma maior flexibilidade e eficiência, uma redistribuição de competências e poderes, na qual diferentes pontos de vistas são alinhados e negociados preferencialmente entre *stakeholders* (MOULAERT, RODRIGUEZ e SWYNGEDOUW, 2002).

Articula-se a essa inflexão de poder uma inflexão no padrão de acumulação que toma as grandes cidades como locais preferenciais de gerenciamento e redução das crises do capital (BRENNER, PECK e THEODORE, 2012). A cidade torna-se, neste contexto, locus preferencial no qual as transformações econômicas se materializaram com maior nitidez, estabelecendo “uma nova malha locacional para o processo de acumulação” (BRENNER e THEODORE, 2002, p. 355). Decorre dessa condição as cidades se tornarem objeto central da implementação de reestruturações físico-territoriais, políticas experimentais, inovações institucionais e projetos político-ideológicos de transposição e regulamentação das novas regras do mercado de capitais global sobre as políticas locais (SANCHEZ, 2010), tendência que prioriza práticas de intervenção de curto prazo sobre o tecido urbano, sobretudo aquelas voltadas para implementação de grandes

projetos de reestruturação urbana (ALTSHULER & LUBEROFF, 2003).

Transpondo o argumento para a região e período estudados, caracterizou a dinâmica urbana da RMBH a retomada dos investimentos em infraestrutura e o aquecimento do mercado imobiliário, ambos relacionados ao contexto macroeconômico nacional (UFMG, 2010). A transposição dessa dinâmica para a política urbana ocorreu por meio da reconfiguração das esferas decisórias e das novas modalidades de planejamento, financiamento, construção e gestão dos projetos urbanos. Parte desse processo, o ambicioso plano estratégico para o Vetor Norte da RMBH iniciado em 2003 representa um modelo de articulação entre agentes que busca a viabilização de uma *Aerotrópole* na região, iniciativa detalhada a seguir. Ao longo do processo de elaboração e implementação do plano, foram identificadas práticas nas quais proprietários de grandes terrenos, lideranças políticas e investidores potenciais impuseram uma agenda desenvolvimentista fundamentada no estreitamento das parcerias e na desigual distribuição entre os ganhos e os riscos do investimento.

Para Compans (2004) esse tipo de aliança desenvolvimentista se caracteriza pelo fato de o setor privado assumir não apenas o papel de promotor, mas de articulador, ele próprio, de uma gestão fundamentada na eficácia administrativa para o desenvolvimento econômico, uma vez que “só ocorre quando existe uma perspectiva de lucratividade assegurada, em geral vinculada à valorização imobiliária ou à concessão de serviço público” (COMPANS, 2004, p. 261). Decorre dessa última perspectiva a incipiência de uma série de ações previstas no plano estratégico do Vetor Norte da RMBH, conforme será discutido, e a atual submissão desse plano às novas frentes de expansão imobiliária na região, o abandono dos investimentos de maior risco previsto e o prejuízo de investimento do Estado nas obras de infraestrutura e grandes equipamentos.

No caso do AITN, tendo em vista a amplitude das atribuições essenciais do Estado e uma série de conflitos de interesse nas tomadas de decisão que envolvem o sombreamento com o setor privado e grupos sociais atingidos, a análise da dimensão política permite ir além da análise do contexto político no qual o projeto se insere, e avançar no desvelamento das coalizões de poder e respectivas posições sociais, práticas e discursos dos agentes envolvidos. Para tal, apresentamos na seção 2, o histórico do Aeroporto com ênfase na ação dos agentes políticos, e, na seção 3, identificamos e problematizamos as implicações dessa ação em contexto de neoliberalização da política urbana e econômica.

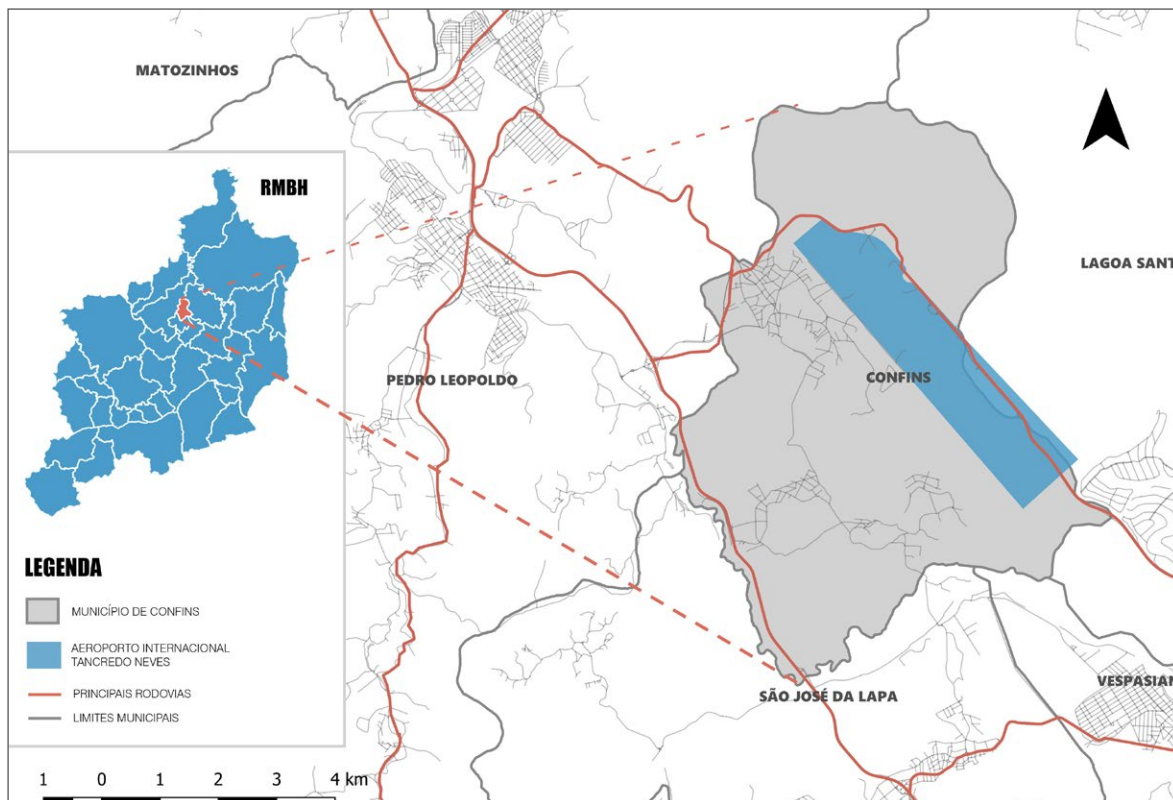
HISTÓRICO DAS ARTICULAÇÕES POLÍTICAS EM TORNO DO AITN

O histórico do AITN possui relação direta com o processo de urbanização do vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, sobretudo em relação ao interesse e à ação dos agentes políticos. A ocupação do vetor norte resulta de um processo de urbanização iniciado na década de 1940, impulsionado pela implantação da avenida Antônio Carlos e do complexo da Pampulha – eventos determinantes para a expansão urbana, sobretudo ao longo das décadas de 1970 e 1980, período de maior crescimento populacional metropolitano, e durante o qual os municípios periféricos, sobretudo os do vetor norte, apresentaram maior crescimento que o núcleo central.

Nas primeiras décadas de expansão, o crescimento do vetor norte ocorreu por meio da ocupação periférica em decorrência do recente crescimento econômico e do conseqüente aumento da oferta de empregos. O resultado foi uma urbanização precária não muito diferente do restante da região metropolitana, motivada pela ausência de políticas públicas de habitação social efetivas, combinada com ocupações dispersas e de diferentes graus de regulação fundiária e urbanística (COSTA et al., 2010, p.88). Assim, foram impulsionadas novas dinâmicas de especulação imobiliária direcionadas a loteamentos e habitações para população de baixa renda nas áreas periféricas junto da “intensificação do mercado de moradia para segmentos de alta renda nas áreas mais centrais” (ANDRADE, 2009, p.5).

Esse processo se consolidou nos anos 1980 e 1990, agravando um modelo de urbanização também metropolitano, pautado pelo interesse econômico e pela competitividade, ajudando a consolidar um processo de gradual substituição do Estado pelo setor privado como principal agente das práticas urbanísticas (VAINER et al., 2012). Nessas articulações, o Estado atuou e atua como provedor de infraestrutura para as práticas competitivas de mercado (HARVEY, 2005), bem como participante das coalizões de poder que operam as políticas urbanas atraentes ao capital, incluindo principalmente a abertura de vias e a viabilização de estrutura urbana, mas passando também por concessão de terrenos, alterações na lei de uso e nas regras de licenciamento, contratos de parceria, entre outras ações. Um dos resultados desse processo foi a criação de um espaço urbano fragmentado pela lógica capitalista de urbanização na região, na qual as modificações urbanas atendem às exigências imediatas do capital, segregadoras em sua essência. O resultado dessa estrutura fundiária combina loteamen-

Figura 1: Localização do AITN no município de Confins, vetor norte da RMBH



Fonte: Elaborado pelos autores.

tos populares de urbanização incompleta, indústrias extrativistas, grandes terrenos privados subutilizados e frentes de chacreamento ou de segunda residência (TONUCCI FILHO & FREITAS, 2020), contexto favorável a modelos de investimento pautados na articulação entre novas frentes imobiliárias articuladas a grandes investimentos em equipamentos e infraestrutura.

Foi neste contexto de expansão urbana que, em 1980, durante o governo de Francelino Pereira (PDS), sob a presidência de João Baptista Figueiredo (governo militar), surge a iniciativa de construção de um segundo aeroporto para a capital mineira, naquela época denominado Aeroporto de Confins. A obra, executada pelas construtoras Andrade Gutierrez e Mendes Júnior e inaugurada em 1984¹, tinha como propósito absorver o excedente de voos do Aeroporto da Pampulha, que naquela época já operava acima de sua capacidade e pressionado pela expansão do tecido urbano da capital. Porém, o novo Aeroporto, distante da região central da capital, não atingiu a capacidade prevista, de modo que, ao fim do mesmo ano, apenas 25% do número de passageiros havia sido alcança-

do, razão pela qual foi apelidado, durante anos, de *elefante branco*². Considerando o papel das grandes empreiteiras durante esse período, é possível supor que, mais do que uma demanda real, o projeto do Aeroporto atendia ao interesse político e econômico dos agentes dominantes em torno do contrato de construção do equipamento em si, sendo a narrativa de investimento estratégico no setor aéreo ou na expansão urbana do entorno um meio de legitimação da iniciativa, principal razão pela qual o Aeroporto não atraiu, naquele momento, interesse de investidores na região além das empreiteiras.

Somente em 1999, quase duas décadas depois da inauguração, durante o governo de Eduardo Azeredo (PSDB), os debates relacionados ao Aeroporto e ao planejamento do vetor norte foram retomados. Os planos da expansão foram desenvolvidos durante as gestões estaduais seguintes, passando pela de Itamar Franco (PMDB), entre 1999 e 2003, e colocada como prioridade política no Choque de Gestão de Aécio Neves (PSDB), entre 2003 e 2010, explicado a seguir. Aqui, vale ressaltar que, apesar da orientação ideológica oposta à do Governo Federal de Lula

1 Reportagem do jornal *Estado de Minas*. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2014/01/02/internas_economia,484099/em-mostra-trajetoria-do-aeroporto-de-confins-e-perspectivas-para-o-futuro-com-iniciativa-privada.shtml> Acesso em 25 de maio de 2021.

2 Reportagem do jornal *Estado de Minas*. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2014/01/02/internas_economia,484113/fluxo-de-passageiros-em-confins-nunca-atingiu-capacidade-projetada.shtml>. Acesso em 25 de maio de 2021.

(2003-2011), o Governo do PSDB se favoreceu de um período propício aos GPU possibilitado pelo forte crescimento econômico, pela retomada dos grandes investimentos em infraestrutura através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelo fomento a agendas de planejamento estratégico em diversos setores.

Inserido no chamado *Choque de Gestão*, nome dado à agenda estratégica adotada pelo governo de Aécio Neves, o Aeroporto passou a ter como horizonte incrementar a capacidade exportadora através da melhoria logística e agregar valor à produção estadual (FRANÇA, 2014), sendo articulado a um projeto maior de desenvolvimento do vetor norte e a um discurso de inserção do estado a nova economia global, principal aposta e plataforma de projeção política do governador. A concepção de uma nova centralidade metropolitana³ em torno do Aeroporto é orientada por um plano estratégico que articula grandes investimentos em infraestrutura com estímulos para atração de investidores, reestruturação regional orientada pelo AITN e seu aeroporto-indústria que prevê a criação de uma nova centralidade econômica, pautada na ampliação aeroportuária e na implementação de empreendimentos viários, de tecnologia e imobiliários (FRANÇA, 2014, p.29).

Para tal, em 2003, o governo do Estado contratou o consultor norte-americano John Kasarda para viabilizar as novas centralidades globais em torno do aeroporto internacional. Em Minas Gerais, a principal justificativa dos defensores do projeto é a disponibilidade de área no entorno do aeroporto e o atual alinhamento político em torno da propos-

ta, uma vez que, segundo o consultor, a iniciativa de implantação e desenvolvimento da Aerotrópole deve ser do governo, mas ele não faz os principais investimentos (PORTO, 2014). Em dezembro de 2008, o governo do Estado, através da Secretaria de Desenvolvimento (SEDE), contratou a Jurong Internacional para preparar o Plano Macroestrutural e Estratégico da RMBH que resultou no Plano Macroestrutural do Vetor Norte (2010) e, em dezembro de 2012, a empresa CH2M HILL do Brasil Engenharia LTDA, para preparar o novo *masterplan* econômico da RMBH, que avança no detalhamento das áreas-alvo e macrozoneamento do território. Caracteriza os planos acima a articulação de uma série de empreendedores privados em torno do potencial ganho locacional proporcionado pelo conjunto de investimentos públicos e decisões políticas que criam condições ou constrangimentos para ação das determinações e agentes econômicos (TONUCCI FILHO & FREITAS, 2020).

Um dos conflitos políticos enfrentados pela nova centralidade foi alterar a política de transferência de voos. Em 2007, somente após muitos debates junto ao Governo Federal de Lula (PT) e a Assembleia Legislativa, o Governo do Estado consegue derrubar uma decisão do Departamento de Aviação Civil – DAC, de 1992, que determinava a transferência de grandes voos para os aeroportos centrais das cidades, decisão que possibilitou atrair o interesse privado e de potenciais parcerias para a expansão do AITN. Neste aspecto é interessante comparar a evolução do movimento operacional do Aeroporto com o histórico de intervenções. O primeiro aumento de passageiros ocorreu no ano de 2005, quando o movimento saiu de aproximadamente 400 mil por ano em 2003 e em 2004 e subiu para 2.893.299 em 2005, devido ao crescimento no setor, o que certamente voltou os olhos do governo e de investidores para o AITN. O aumento do número de passageiros seguiria intenso nos anos seguintes, em milhões de passageiros, 3.7 em 2006, 4.3 em 2007, 5.2 em 2008, 5.6 em 2009, 7.3 em 2010, 9.5 em 2011 até chegar aos 10 milhões em 2012 e se estabilizar nesse valor nos anos seguintes, alterando consideravelmente o porte e potencial lucratividade em torno do grande projeto.

Contribuiu para esse processo, além do já mencionado crescimento do setor aéreo, a garantia de investimentos do Governo de Minas em infraestrutura, sobretudo no projeto de construção da chamada Linha Verde, corredor viário de 35,4 km de extensão que liga a Área Central de Belo Horizonte ao AITN, possibilitando a redução do tempo de deslocamento de passageiros, que se impunha como principal limitação para o crescimento do Aeroporto.

3 Importante destacar o modo como a nova centralidade metropolitana proposta em torno do AITN apresenta uma série de divergências em relação ao conceito de centralidade desenvolvido no planejamento urbano metropolitano, documento elaborado nos anos finais do mandato de Aécio Neves, época de consolidação do plano estratégico do vetor norte. Enquanto a política de centralidades do PDDI/RMBH deriva do campo do planejamento urbano, vinculado ao poder público por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano - Sedru, os projetos articulados em torno do conceito da aerotrópole envolvem majoritariamente agentes e parcerias com o setor privado e são conduzidos pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico - Sede. Entre outros impactos, a negligência em relação à política de centralidades propostas pelo PDDI/RMBH compromete os princípios de promoção da justiça social e ambiental, de deliberação participativa e integrada do planejamento, de mitigação do déficit habitacional por meio da oferta de moradia para população de baixa renda, de promoção de um sistema viário em rede e de uma vida urbana articulada à cultura e ao meio ambiente, premissas do planejamento metropolitano não assimiladas pelos empreendedores dado seu baixo potencial de lucro (TONUCCI FILHO & FREITAS, 2020).

Quadro 1:
Contratos
relacionados
ao Aeroporto
Internacional
Tancredo Neves

Objeto do contrato	Empresa	Valor do contrato
Reforma e Modernização do Terminal de Passageiros e Adequação do Sistema Viário (1): Projeto preliminar e básico para reforma, ampliação e modernização do terminal e construção da central de utilidades (13/02/2011)	Engevix Engenharia	R\$ 3.259.418,54
Reforma e Ampliação da Pista de Pouso e do Sistema de Pátios (1): projetos de engenharia nas etapas de estudos preliminar, projetos básicos e executivos (30/05/2011)	IQS Engenharia	R\$ 2.830.033,17
Reforma e Modernização do Terminal de Passageiros e Adequação do Sistema Viário (2): obras de reforma, ampliação e modernização do terminal de passageiros (15/08/2011)	Marquise/Normatel	R\$ 223.978.840,43
Reforma e Modernização do Terminal de Passageiros e Sistema Viário (3): Projetos de engenharia (14/09/2011)	A&A Arte Arquitetura Isabel Caminha	R\$ 1.053.675,06
Projeto básico/executivo do Terminal 2 (2012)	Consórcio Concremat / Themag	R\$ 10.467.575,14
Reforma e Modernização do Terminal de Passageiros e Adequação do Sistema Viário (4): Gerenciamento, assessoramento e apoio técnico à fiscalização do projeto executivo e das obras de ampliação da área do terminal de passageiros e construção de central de unidades (09/02/2012)	STCP Engenharia e Projetos	R\$ 8.009.238,42
Reforma e Ampliação da Pista de Pouso e do Sistema de Pátios (2): Obras de Ampliação e Restauração da Área de Movimentação de Aeronaves e da Pista de Pouso e Decolagem (23/01/2013)	Cowan + Conserva	R\$ 199.044.986,52
Reforma e Ampliação da Pista de Pouso e do Sistema de Pátios (3): Gerenciamento, Assessoramento e apoio técnico à fiscalização das obras de ampliação e restauração da área de movimentação de aeronaves (27/06/2013)	Fernandes e Terruggi Consultores Associados	R\$ 10.049.006,42
Projeto do Terminal de Passageiros 3	Consórcio URB TOP + EPC	R\$ 22.325.000,00
	TOTAL	R\$ 481.017.773,70

Fonte: Elaborado por FREITAS (2017) a partir do Portal de Transparência da Copa 2014.

Também com o objetivo de tornar o plano da aerorrotópole e o AITN mais atrativos ao setor privado, em 2007, o governo do Estado, em cooperação com o Governo Federal via Infraero, contratou pelo custo de 5 milhões o Plano Mestre para modernização e ampliação do aeroporto. Em 2010, a Infraero apresentou o plano de investimentos para o AITN, já articulado com a inclusão da obra nos projetos da Copa de 2014, inicialmente orçado em R\$ 342 milhões, dos quais R\$ 215 milhões seriam para a ampliação do atual terminal. A partir desse momento uma série de contratos foi assinada (Quadro 1).

Entre os contratos acima, os dois de maior valor foram interrompidos ao longo do processo. O contrato com as empresas Marquise e Normatel foi interrompido em agosto de 2014 com 51% das obras concluídas. A empresa alegou prejuízo provocado

por atraso de 9 meses na entrega dos projetos pela Infraero, paralisação durante o período de 15 dias da Copa de 2014 e atraso na liberação de frentes de trabalho. O contrato foi paralisado e a Infraero tinha duas opções, fazer uma nova licitação ou transferir a responsabilidade da obra para a concessionária privada que iria assumir o aeroporto. A empresa escolheu a segunda opção, na qual a concessionária pagaria pelo serviço e o poder público faria o ressarcimento. Já o contrato com a Cowan e Conserva chegou a ser paralisado em 2013, segundo a empresa, por atraso de pagamento de R\$ 3 milhões pela Infraero. A solução que possibilitou a retomada das obras foi a redução do escopo, e a transferência da obra para a concessionária privada. Neste momento a empresa havia executado 55% das obras e o restante seria entregue em 90 dias. Além desses dois problemas contratuais,

a empresa Fernandes e Terruggi informa que não recebeu repasses de janeiro, fevereiro e março de 2015 (OLIVEIRA, 2015). A última previsão era de que a obra do Terminal 2 se iniciasse em junho de 2015 com término para abril de 2016. Em março de 2014, o aeroporto industrial no AITN foi inaugurado após investimento de R\$ 17 milhões da CODEMIG. Não foram aprofundadas pelo artigo as razões técnicas ou políticas que levaram à descontinuidade dos contratos, o que ultrapassa as possibilidades da pesquisa, uma vez que demanda uma investigação minuciosa em relação aos gastos públicos. Importa destacar os riscos e prejuízos assumidos pelo poder público tanto nas parcerias quanto nos contratos com as empresas privadas.

Em 2012, durante a gestão de Antônio Anastasia (PSDB), o Aeroporto de Confins, juntamente com o Aeroporto do Galeão e mais 270 aeroportos regionais, todos operando com altíssimo volume de passageiros, foi incorporado ao Programa de Investimento em Logística do Governo Federal, que visava melhorar a qualidade dos serviços e ampliar a oferta de transporte aéreo. A primeira etapa do programa consistia na concessão dos aeroportos ao setor privado, processo articulado a uma série de investimentos públicos. Esse tipo de articulação contraria um dos argumentos estruturais de defesa das parcerias público-privadas, qual seja, utilizar recursos privados para suprir a carência de recursos para investimento de determinados setores, argumento que será retomado adiante. O que se observa, pelo menos no Aeroporto de Confins, é a concessão motivada por aumento de demanda sobre infraestrutura existente, com grande potencial de exploração da atividade.

Com parte dos contratos e obras listados no Quadro 1 em andamento, em maio de 2013, os estudos de viabilidade do Aeroporto de Confins encomendados pela Secretaria de Aviação Civil seriam utilizados como base de informação pelas empresas que concorreram à concessão do equipamento. Em julho do mesmo ano, é realizada a audiência pública para análise das minutas do Edital de Licitação e do Contrato de Concessão e, em outubro, é publicado o edital, para que, no dia 22 de novembro, fosse realizado o leilão de concessão. Em dezembro, o AITN foi a leilão, seguindo a tendência de privatização da concessão de aeroportos no país. Vencedor do leilão, o consórcio Aero Brasil, constituído pela concessionária BH Airport e pela Infraero, passou a ser responsável pela gestão do empreendimento até o ano de 2043. A BH Airport, formada pelo grupo CCR (Construtoras Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa), junto das operadoras de terminais alemãs Flughafen München e Flughafen Zürich A, ficou responsável pela

administração de 51% do GPU, enquanto o restante de 49% ficou sob comando da Infraero, que auxiliou na gestão do empreendimento apenas até 2015.

Em 2014, Moreira Franco (MDB), então ministro da Secretaria de Aviação Civil durante o mandato de Dilma Rousseff (PT), determina a antecipação da assinatura do contrato de concessão para o dia 7 de abril, alegando a necessidade de as empresas iniciarem as obras de curto prazo previstas no documento, antes do início das Olimpíadas, sediadas pelo Brasil em 2016. A primeira obra de ampliação foi concluída em 2016 com a concessionária assumindo parte das obras financiadas pelo poder público. Nos anos seguintes, ocorreram diversas obras de ampliação do AITN, acompanhadas da inauguração de novas rotas e utilização da região pelas principais companhias aéreas no processo de nacionalização de suas aeronaves, ampliando o potencial de *hub* logístico da indústria aeroportuária e polo regional.

Em 2020, o projeto de criação de uma zona franca dentro dos limites do Terminal de Confins, viabilizada pela parceria entre o Governo do Estado, a concessionária BH Airport e Receita Federal, inaugura as operações do chamado Aeroporto Industrial, área na qual o recebimento de matéria-prima, processamento e exportação estarão livres de impostos, enquanto apenas as mercadorias direcionadas ao mercado interno serão taxadas. No dia 25 de junho de 2020, a reportagem “Aeroporto Industrial em Pauta”, publicada pela Band Minas, convida importantes agentes políticos e empresariais para um programa de promoção do AITN e reforço da narrativa em torno do plano estratégico e importância do investidor privado em viabilizar o “primeiro aeroporto industrial do país”. Décio Rui Pialarissi, subsecretário-geral da Receita Federal, centraliza sua fala nos ganhos econômicos que o Aeroporto Indústria simboliza para as empresas de capital transnacional, negligenciando o fato de que a política de incentivo fiscal se faz, na prática, por meio da isenção de pagamento de impostos que alimentam a máquina pública e que, portanto, representa um robusto e contínuo investimento estatal no setor. A fala do atual governador e empresário Romeu Zema (NOVO) alimenta uma retórica política de abandono do projeto entre os anos de 2015 e 2019, referentes ao mandato do ex-governador e opositor Fernando Pimentel (PT), mas, sobretudo, deixa explícita a afinidade do governo com os interesses da iniciativa privada. O programa reforça ainda a “iniciativa visionária” do agente privado, desconsiderando, inclusive para desconforto dos agentes políticos presentes, o longo processo de planejamento em torno da proposta e que parte do investimento privado é prevista no próprio contrato

de concessão do equipamento. Porém, o mais grave é o que a narrativa da reportagem procura omitir: os imensos investimentos públicos que antecederam e viabilizaram a iniciativa privada.

O discurso dos agentes traz uma série de elementos recorrentes na narrativa político-ideológica que sustenta as privatizações e concessões, bem como em torno do uso dos GPU como instrumento de promoção política. Somada aos eventos anteriores, a reportagem evidencia o modo como se estruturam as coalizões e a intensificação das assimetrias de poder nas esferas decisórias e, também, na construção de narrativa hegemônica que invisibiliza resistências e contradições do discurso, conforme será demonstrado no item seguinte.

COALIZÕES DE PODER E O AGRAVAMENTO DA ASSOCIAÇÃO ESTADO-CAPITAL

Conforme o histórico do projeto demonstra, a compreensão da dimensão política das intervenções sobre o AITN está diretamente relacionada com a gradual inflexão no papel do Estado, que agrava a passagem de uma postura reguladora para uma postura empreendedora, não só frente às coalizões de poder que estruturam a condução do grande projeto, mas também frente aos processos de urbanização por ele influenciados. No campo do planejamento urbano, a inflexão consolida práticas de empresariamento urbano (HARVEY, 1996) caracterizadas pela transposição da lógica competitiva e das práticas gerenciais do setor privado para a gestão das cidades. O que se observa no histórico de ação dos agentes em torno do Aeroporto é que a dimensão política desse tipo de projeto evidencia articulações orientadas por *stakeholders*, baixa efetividade da representatividade popular, retrocessos na transparência das informações e mecanismos de controle social, além de uma urbanização desregulamentada e orientada por uma lógica de mercado que resulta em uma cidade fragmentada, excludente e desconectada da agenda do planejamento urbano.

Porém, não se trata de uma inflexão radical, uma vez que, mesmo quando atuava enquanto regulador da ação do mercado, o Estado atuava também como principal provedor das condições gerais para a industrialização e desenvolvimento econômico, beneficiando direta e indiretamente uma série de agentes privados. No entanto, quando os agentes do poder público passam a ter como principal atribuição a promoção do desenvolvimento econômico em detrimento do controle de seus impactos territoriais

e sociais, o resultado é a instauração de uma política econômica moldada para e pela racionalidade da gestão privada, agravando as contradições herdadas do momento anterior. A coalizão Estado-capital contribui para um potencial agravamento da assimetria de poder decisório e invisibilidade dos canais de controle social. Nele, o poder de deliberação é assumido por grandes corporações por meio de instrumentos de parcerias público-privadas, que, em muitos casos, estão vulneráveis a práticas de corrupção e concessões abusivas sob uma abordagem administrativa (HARVEY, 1996) de aquecimento da economia, geração de empregos e superação de crises econômicas por meio do empreendedorismo.

Um dos meios de se compreender essa problemática diz respeito à identificação de uma série de rupturas ocasionadas pelos GPU, dentre as quais se destacam, neste caso, as *rupturas institucionais*, definidas pela “implantação e desenvolvimento de novos tipos de arranjo institucional e administrativo, cuja marca é a parceria público-privada, mas cujas formas podem ser as mais variáveis” (VAINER et al., 2012, p.16). Foi exatamente o que ocorreu no AITN, amparado por discurso ideológico e forte propaganda em torno da concessão. Foi também o que ocorreu em relação ao plano da aerotrópole, idealizado e implementado em conflito com o planejamento metropolitano, ambiental e municipal, conformando articulações, por exemplo, entre vereadores do vetor norte, donos de terreno e potenciais investidores.

Além das rupturas institucionais, Vainer et al. (2012) alertam para a sobreposição das dimensões analíticas *institucional, política e econômico-financeira* para evidenciar as contradições relativas à transposição de funções entre agentes do poder público e privado que favorece o aparecimento de atividades ilícitas, uma vez que preconiza o individual em detrimento do coletivo por meio de articulações transescalares entre poderes públicos e privados. Podemos averiguar essa tendência lançando luz sobre o papel exercido pelas empreiteiras, um dos agentes que no Brasil mais se beneficiou da assimetria de poder nesse campo e historicamente sempre esteve associada aos agentes políticos, conforme aponta Campos (2012):

Os empresários brasileiros da construção pesada nem sempre atuaram de maneira homogênea em suas formas de atuação junto à sociedade civil e política. Muito comum, além da atuação orquestrada através de sindicatos e associações, ou por meio de alianças temporárias, era a ação com outras frações da classe dominante, em especial setores da burguesia industrial. Mais do que uma ação isolada dos empreiteiros, o que vemos em muitos casos é

o ingresso dos empresários do setor em cortes específicos dos grupos dominantes, dos quais saíam projetos, atuações políticas e representantes dos interesses em questão. A heterogeneidade, concorrência e os desentendimentos dentro do mercado da construção pesada às vezes levavam os empreiteiros para distintas formas de organização e aliança política, junto a outras frações burguesas, grupos regionais e líderes políticos que tinham como base apenas as empresas do setor. (p. 313)

Combinando capital econômico e capital político, as empreiteiras conseguem atuar sobre a priorização de obras de interesse, influenciar processos licitatórios, renegociar contratos e financiar campanhas políticas. Sobre o financiamento de campanhas, segundo observa Rolnik (2015), fecha-se o círculo de relação entre empreiteiras, grandes obras e o campo político: a articulação das empreiteiras com a eleição de cargos do Executivo garante o aumento do volume de obras que, ao enriquecerem este seletivo grupo de empreiteiras, alimentam a máquina de financiamento de campanhas.

A atuação das empreiteiras, não só no AITN, mas também nas obras do vetor norte, permite identificar o que Souki e Filgueiras (2012) chamam de vínculos e redes de relações entre atores privados e públicos, demonstrando que a atuação das empreiteiras e a dinâmica do mercado nacional de obras públicas são permeáveis a interesses privados e a relações pessoais. Ainda segundo as autoras, “os processos decisórios nos quais estão inseridas as políticas urbanas envolvem muitos interesses e não estão isentos de conexões pessoais, políticas e partidárias” (p.12). Na prática, a proximidade da empresa com o setor público em mais de um contrato, e a relação social que se constrói a partir disso, também contribui para outras formas de favorecimento indireto, aceitas como legítimas na condução dos grandes projetos, tais como fóruns privilegiados, participação durante formatação das propostas e influência sobre a política urbana.

Essa estrutura sustenta as recentes suspeitas sobre a concessão do AITN para a BH Airport com preços abaixo do praticado em contextos semelhantes. Em 2016, diante de indícios de fraudes nos processos de concessão dos aeroportos que passam a ser investigados pela Operação Lava-Jato⁴, é trazido a público

uma denúncia de troca de mensagens entre o então ministro da Secretaria de Aviação Civil, Moreira Franco, e o ex-presidente da Andrade Gutierrez, Otávio Marques de Azevedo. Nas mensagens, Azevedo sugere a existência de acordos prévios ao leilão com agentes do governo. Também no decorrer da Operação Lava-Jato, em 2019, a empreiteira Odebrecht firma acordo de leniência com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e delata a formação de cartéis em obras de aeroportos administrados pela Infraero⁵, incluindo o Aeroporto de Confins. Segundo a delação, 19 empresas participavam de acordos prévios que combinavam resultados de licitações para dividir entre si obras de expansão dos aeroportos.

Bem próximo a essas situações, a Operação Lava-Jato divulgou no final de 2020 suposta fraude na contratação das empresas responsáveis pela construção da Cidade Administrativa de Belo Horizonte⁶, grande projeto realizado também durante o mandato do ex-governador Aécio Neves, também dentro do plano estratégico do vetor norte, e da qual a Andrade Gutierrez faz parte. Segundo reportagem do jornal *Estadão*, os indícios sugerem a existência de um robusto esquema de corrupção entre Aécio Neves e 11 representantes de empreiteiras, que estão sendo investigados por corrupção passiva e ativa, desvios de recursos públicos e falsidade ideológica. Em sua delação, Benedicto Júnior, ex-presidente da empreiteira Odebrecht, contou que as construtoras foram orientadas a procurar o colaborador das campanhas de Aécio para negociar o pagamento de propinas.

As acusações acima são apenas uma pequena parte do conjunto de irregularidades e denúncias atreladas aos GPU e modalidades de parceria com o setor privado, não só na RMBH, mas em todo o país. No período em que o artigo foi escrito, no entanto, o que se percebe é a intensificação e radicalização da aproximação entre os GPU e as novas modalidades de parceria com o setor privado, e, ao mesmo tempo, a intensificação das contradições observadas no estudo do AITN. Para ficar em apenas um exemplo, o Governo do Estado retomou, com prioridade, o projeto do Rodoanel metropolitano que estreita os vínculos com o setor privado na tomada de decisões e acumula uma série de problemas em relação à agenda urbana e ambiental e em relação ao uso de

4 Reportagem jornal Hoje em Dia. Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/pol%C3%ADtica/n%C3%B3s-compramos-confins-diz-presidente-afastado-da-andrade-gutierrez-1.397778>>. Acesso em 25 de maio de 2021.

5 Reportagem Portal R7. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/odebrecht-admite-corrupcao-em-obras-de-aeroportos-18042019>, Acesso em 25 de maio de 2021.

6 Reportagem Estado de Minas. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lava-jato-investigara-concessoes-e-obras-de-aeroportos/>. Acesso em 25 de maio de 2021.

recursos privados, sobretudo a polêmica utilização de capital da empresa Vale como forma de compensação do desastre tecnológico em Brumadinho.

Trata-se da consolidação dos modelos de PPP como um mecanismo de reforma do Estado, que utiliza os GPU como principal arena de transferência dos investimentos públicos em infraestrutura para benefício de agentes privados por meio de concessões de serviços, viabilização de frentes de expansão urbana, ganhos contratuais e possibilidades de ativos financeiros, tudo isso amparado em uma narrativa de crise de investimento e ineficiência do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando nossa chave de análise – a dimensão política dos GPU –, o que se observa no caso do AITN são coalizões de poder que agravam retrocessos em relação à transparência das decisões, ao uso de investimento público e às agendas urbana, social e ambiental. Há indícios de que a forte assimetria de poder em torno dessas coalizões atua também na invisibilização das resistências e dos mecanismos de controle social sobre esse tipo de projeto.

Quando tomado de modo relacional, sobretudo em função do papel que exerce sobre o plano estratégico em torno do conceito de aerotrópole, o AITN adquire ainda maior relevância para o interesse político, articulando o interesse de legitimar o discurso de defesa das PPPs com uma série de interesses privados sobre contratos de grandes obras e, também, sobre o território. Essa articulação passa pela construção de narrativa hegemônica sobre o processo por meio de seus agentes dominantes, eliminando críticas, contradições, denúncias, irregularidades e resistências ao longo de seu histórico de implementação.

Em relação ao planejamento urbano, quando o Estado assume o papel de empreendedor e negligencia seu papel de regulador, observa-se no caso do AITN um agravamento no impacto do equipamento sobre a segregação urbana e o meio ambiente. Desarticulado do conceito de centralidade, tal como proposto pelo planejamento metropolitano, afeta também o desenvolvimento econômico, gerando uma oportunidade de investimento para um pequeno grupo de *stakeholders* e empreiteiras e excluindo interesses municipais e de investidores locais que, em parte, se beneficiam apenas indiretamente das potenciais frentes imobiliárias relacionadas ao GPU.

A discussão a partir do AITN e da Aerotrópole contribui para nos contraporarmos não só à narrativa hegemônica em torno da defesa aos recentes processos de privatização do setor (e fora dele), mas sobre-

tudo ao necessário fortalecimento de mecanismos de defesa contra processos decisórios orientados por grupos de agentes que utilizam o desmonte da regulação e o investimento em infraestrutura no atendimento de seus interesses. No caso dos agentes privados, a abertura de possibilidades de investimento sem risco e, no caso dos agentes públicos, a manutenção do capital político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AALBERS, M. B. Neoliberalism is Dead... Long Live Neoliberalism! **International Journal of Urban and Regional Research**. May 2013, v.37. pp.1083-1090.
- ALTSHULER, A.; LUBEROFF, D. **Mega-projects. The changing politics of urban public investment**. Washington: Booking Institution Press, 2003.
- ANDRADE, Luciana Teixeira de. Os condomínios fechados e as novas dinâmicas metropolitanas. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; PEREIRA, Paulo César Xavier; UEDA, Vanda. (Org.). **Dinâmica imobiliária e reestruturação urbana na América Latina**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006, v. 1, p. 137-158.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas: Papius, 1996. p. 69.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. 2012. Após a neoliberalização? **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, 2012, v. 14, n. 27, p. 15-39.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. **Revista Antipode**, 2002, v. 34, n.3. pp. 349-379.
- CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o estado ditatorial brasileiro, 1964-1985**. Niterói. 2012. p. 313.
- COMPANS, R. **Empreendedorismo Urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.
- COSTA, G.M., COSTA, H.S.M, VEIGA, F.M., TALMA, M.M.P. Planos diretores e políticas territoriais. Reflexões a partir de transformações no vetor norte de expansão da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Revista Paraense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 119, p. 85-112. 2010.
- FRANÇA, Bárbara L.P.O. **O impacto socioespacial do Aeroporto Internacional Tancredo Neves no vetor norte da Região Metropolitana de Belo**

- Horizonte.** Tese (Doutorado)- Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2014.
- FREITAS, D. M. de. **Campo de poder dos Grandes Projetos Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte.** São Paulo: Annablume, 2017.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005. p. 166
- HARVEY, David. **Justice, Nature and the Geography of Difference.** Oxford: Basil Blackwell, 1996.
- MAGALHÃES, F. N. C. **O Neoliberalismo e a produção do espaço na metrópole: subjetividades, insurgências e redes na economia política da urbanização contemporânea.** Tese apresentada ao programa de pós-graduação em Geografia do IGC/UFMG, 2015.
- MONTE-MÓR, Roberto Luís. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A.; SWYNGEDOUW, E. **The globalized city: economic restructuring and social polarization in european cities.** Oxford: Oxford University Press, 2002.
- OLIVEIRA, F.; CARDOSO, A.; COSTA, H.; VAINER, C. **Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- OLIVEIRA, Janaína. **Com salários atrasados, trabalhadores de obra em Confins manifestam no aeroporto.** Jornal *Hoje em Dia*. Belo Horizonte, 04 mai. 2015.
- PORTO, Bruno. **Aerotrópole de Confins começa a atrair novos negócios.** Jornal *Hoje em Dia*. Belo Horizonte, 16 abr. 2014.
- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015. v. 1. 4224 p.
- SANCHEZ, Fernanda. **Grandes Projetos Urbanos: Panorama da experiência brasileira.** XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. 21 a 25 maio. Belém-Pará-Brasil, 2007.
- SASSEN, S. **Sociologia da Globalização.** Porto Alegre: Artmed, 2010.
- SOUKI, Léa Guimarães; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **Atores e arenas decisórias em grandes projetos de infraestrutura urbana no Brasil: o caso da Cidade Administrativa Presidente Tancredo de Almeida Neves.** VI Congresso Latino-americano de Ciência Política. Quito, 12 a 14 de junho de 2012.
- TONUCCI FILHO, João B. M.; FREITAS, Daniel Medeiros de. **Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e des-caminhos da política de novas centralidades na RMBH.** *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 22, n. 47, p. 61-84. 2020.
- UFMG. **Proposta de Estudos Referenciais e Elaboração de Estratégias de Ação para o Planejamento do Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte: Marco Teórico-Metodológico e Síntese dos Estudos Setoriais (relatório parcial).** Belo Horizonte: UFMG, 2010.
- VAINER, Carlos; OLIVEIRA, Fabrício Leal; NOVAIS, Pedro; **Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p.17. ■

Daniel Medeiros de Freitas é arquiteto, mestre e doutor em Arquitetura e Urbanismo pelo NPGAU EA/UFMG. Professor adjunto do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG. Pesquisador do Grupo de Pesquisa PRAXIS EA/UFMG, Observatório das Metrôpoles - Núcleo Belo Horizonte e Grupo de Pesquisa Indisciplinar. danielmedeirosdefreitas@gmail.com

Giovana Lemos Vieira é graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela EA/UFMG. Pesquisadora voluntária no Programa de Educação Tutorial - PET Arquitetura UFMG. giovanalemosvieira@gmail.com