

COALIZÕES DE PODER – GRANDES PROJETOS URBANOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Junia Ferrari

Professora do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA-UFMG). Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo RMBH
juniaferrari15@gmail.com

Bárbara Lucia Pinheiro de Oliveira França

Pesquisadora Pós-doc do Observatório das Metrôpoles, bolsista FAPERJ
bbarbaralucia@yahoo.com.br

Gemilson Soares da Silva Segundo

Pesquisador do Observatório das Metrôpoles, bolsista FAPERJ
gemilson.segundo@gmail.com

Resumo:

No estágio atual do capitalismo neoliberal, Estado e Mercado estão cada vez mais articulados no sentido de garantir a (re)produção do espaço alinhado a esse ideário. Uma das principais estratégias tem sido a adoção de políticas de desenvolvimento ancoradas em Grandes Projetos Urbanos (GPUs). Considerando o exposto, este trabalho pretende discutir dois grandes projetos em curso na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a fim de confirmar (ou não) a formação de uma coalizão pró-crescimento na condução da agenda urbano-regional metropolitana. O primeiro projeto, no Vetor Norte da RMBH, diz respeito ao Projeto Aerotrópole, e o segundo discute o Projeto Minerário no Vetor Sul. Como suporte teórico para essa análise adotou-se a Teoria dos Regimes Urbanos (TRU).

Palavras-chave: Teoria dos Regimes Urbanos. Coalizões de poder. Grandes projetos urbanos. Aerotrópole. Mineração.

1. INTRODUÇÃO

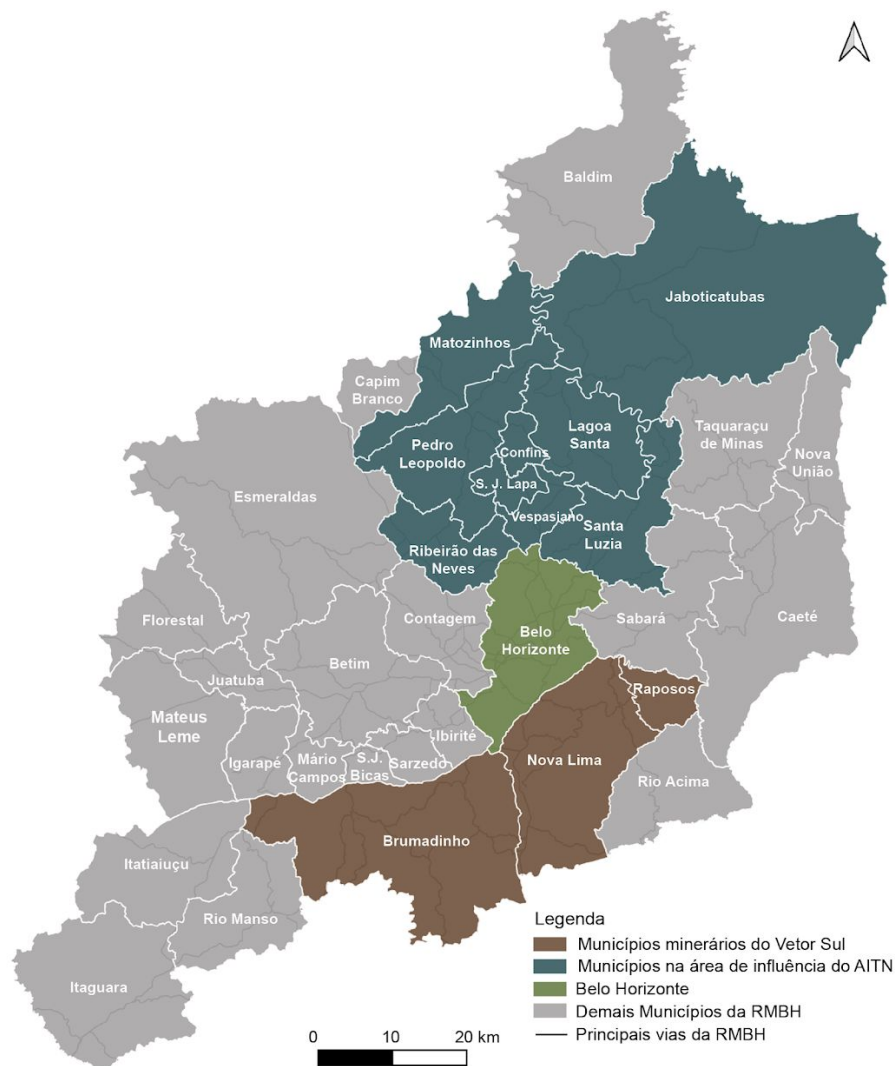
Em tempos de mundialização, e no estágio atual do capitalismo em que o desenvolvimento das forças produtivas encontra-se impregnado pelo ideário neoliberal do regime de acumulação financeirizado (CHESNAIS, 2002), os papéis desempenhados pelo Estado e pelo mercado, bem como suas articulações, estão cada vez mais voltados para a (re)produção e organização do espaço nas regiões metropolitanas. Nesse sentido, uma das principais estratégias utilizadas tem sido a adoção de políticas de desenvolvimento urbano-regional ancoradas em grandes projetos que envolvem diversas escalas de planejamento e de ações intergovernamentais, com modelos de grande circulação e influência (HEALEY, 2006; 2010) em consonância com interesses do capital, e conformando coalizões pró-crescimento econômico em suas mais diversas formas de atuação e interesse.

Tendo em vista esse contexto, este trabalho tem como objetivo discutir os impactos de dois grandes projetos urbano-regionais de desenvolvimento econômico em curso na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). O primeiro se refere ao Projeto Aerotrópole, em desenvolvimento no Vetor Norte da RMBH, e o segundo discute o Projeto Minerário em curso no Vetor Sul. Tendo como suporte teórico a Teoria dos Regimes Urbanos (TRU) (STONE, 1993; 2015; FRANÇA, 2019), buscou-se analisar esses dois grandes projetos e alguns de seus desdobramentos socioespaciais, a fim de confirmar (ou não) a hipótese de formação e consolidação de uma coalizão pró-crescimento na condução da agenda urbano-regional na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

Os dois projetos em discussão têm áreas de abrangência distintas e que ultrapassam os limites municipais. No estudo do Projeto Aerotrópole, polarizado pelo Aeroporto Internacional Tancredo Neves, considerou-se como área de influência sete municípios, além dos municípios aeroportuários¹ de Confins e Lagoa Santa. Notadamente os municípios de Jaboticatubas, Matozinhos, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, São José da Lapa, Vespasiano e Santa Luzia. Já o Projeto Minerário está localizado no Vetor Sul da RMBH e envolve vários municípios da região. No entanto, para efeito deste trabalho será feito um recorte específico em três municípios metropolitanos: Nova Lima, Brumadinho e Raposos.

¹ O município de Confins abriga 70% do sítio aeroportuário e Lagoa Santa detém apenas 30% da área.

Figura 1 – Áreas de abrangência dos Projetos na RMBH.



Fonte: elaborado pelos autores sobre base cartográfica do Portal Metropolitano RMBH (UFMG). SIRGAS 2000/UTM Fuso 23.

2. A AEROTRÓPOLE E O VETOR NORTE DA RMBH

Em meados dos anos 2000, o governo do Estado de Minas Gerais implantou um conjunto de intervenções significativas para a modernização da infraestrutura do Vetor Norte, com foco no potencial crescimento do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN). Essas intervenções buscavam assegurar as condições gerais de produção voltadas ao incremento de uma nova matriz econômica e industrial e, assim, inserir a região no contexto contemporâneo da divisão internacional do trabalho (FRANÇA, 2014).

Esses investimentos encontraram alicerce nos diversos planos de desenvolvimento produzidos tanto para o estado quanto para a região metropolitana. O aeroporto foi inaugurado em 1983, mas desde meados da década de 1970 já se estudava sua

construção. O argumento para justificar a obra foi que o Aeroporto da Pampulha se encontrava limitado pelo crescimento urbano em seu entorno e, portanto, sem condições de expansão para contemplar os planos governamentais de internacionalização do aeroporto. A partir do final da década de 1990, o governo mineiro iniciou pesquisas com a finalidade de inserir o AITN no modelo de desenvolvimento aeroportuário denominado Aerotrópole. O objetivo seria transformar o aeroporto internacional em um importante *hub*² logístico multimodal no Brasil, a partir de atividades intensivas em tecnologia, com ênfase na coleta e distribuição de mercadorias.

Dentro dessa concepção de eficiência logística e planejamento estratégico denominada Aerotrópole³, o aeroporto deixa de se localizar na área limítrofe da cidade para se tornar o ponto central de seu planejamento, a partir da criação de um *hub* aéreo. Dessa maneira, compõe o eixo estruturador do desenvolvimento urbano, se tornando uma parte fundamental do motor econômico da região. A estrutura urbana que se desenvolve tende a ser concêntrica, estruturada pelo aeroporto, e as atividades urbanas voltadas principalmente para seu suporte tendem a se localizar em anéis imediatamente à sua volta. A Aerotrópole possui um raio de influência local de até 30 quilômetros e funciona de maneira sistêmica, articulando em rede cadeias de suprimentos, parques industriais logísticos, centro administrativo, instituições universitárias e de pesquisa e centros médicos. A lógica do mercado imobiliário que se insere nessa configuração espacial se baseia principalmente na acessibilidade, favorecendo a implantação de hotéis, zonas comerciais, de lazer e de habitação, principalmente condomínios de luxo, em áreas próximas ao aeroporto (FRANÇA, 2014).

Grandes projetos urbanos (GPUs) como a Aerotrópole provocam impactos e rupturas em diversos níveis, além de articulações políticas e econômicas. No caso do AITN, desde a concepção do projeto, várias fusões e interesses movimentaram ações, tanto do poder público quanto da iniciativa privada. Um exemplo foi a grande Parceria Público Privada (PPP) firmada para a ampliação do aeroporto, além da concessão de incentivos fiscais para as empresas que se instalassem nas proximidades.

Nesse sentido, constituiu-se uma articulação que envolveu vários atores interessados no projeto, capitaneado pelo governo⁴ do Estado de Minas Gerais e

² *Hub* aéreo (sistema *Hub-and-spoke*) é um ponto de centralização e coleta de passageiros e cargas, onde se concentram e distribuem voos com destinos geralmente superiores a 100 km de distância, ao contrário de voos do sistema *point-to-point* (ponto a ponto), que geralmente ocorrem entre destinos inferiores a 100 Km.

³ Cf. Kasarda e Lindsay (2011).

⁴ O projeto Aerotrópole, com diferentes nomes ao longo do tempo, foi iniciado no final do governo de Eduardo Azeredo (PSDB, 1995-1999), retomado com vigor no governo de Aécio Neves (PSDB, 2003-2010) e com continuidade nos governos de Antônio Anastasia (PSDB, 2010-2014) e de seu vice, Alberto Pinto Coelho Junior (PP, 2014-2015). Durante o governo Fernando Pimentel houve um arrefecimento do projeto, e atualmente o projeto voltou a ganhar destaque no governo ultraliberal de Romeu Zema (Partido Novo, 2015 – atual).

configurando uma coalizão bastante favorável ao desenvolvimento do projeto. Destacam-se, a seguir, alguns dos atores mais influentes nesse processo.

I. No Poder Público:

a) Governo do Estado de MG

O governo do Estado de Minas Gerais, a partir do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), definiu as metas de desenvolvimento do Estado. Nesse sentido, os planos 2003-2020 e 2007-2023 intitulados *Estratégias de Desenvolvimento do Estado para Resultados*, são determinantes para a compreensão da coalizão pró-crescimento. Na primeira gestão do governador Aécio Neves (PSDB), denominada “choque de gestão”, foram estabelecidos os desafios para se alcançar o desenvolvimento econômico do estado. Dentre eles, “incrementar a capacidade exportadora através da melhoria logística e agregar valor à produção estadual”. Esses desafios refletem a primeira e segunda plataformas de gestão de seu governo, introduzindo o ideário liberal apontado pelo Consenso de Washington⁵. Com isso, o governo mineiro pretendia tornar o território atrativo aos investimentos e, conseqüentemente, mais competitivo nos cenários nacional e internacional. O Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN) tornou-se aposta fundamental para esse modelo.

Um primeiro passo já foi dado com a instalação do Conselho de Comércio Exterior (CONCEX) mineiro. A implantação de um complexo industrial ancorado por plataformas logísticas, como a do aeroporto internacional de Confins, é outro desafio que se apresenta para esse Governo. Além do esforço para aumentar o capital social, no que refere à segurança, educação, saúde, habitação e ao meio ambiente, e elevar os investimentos em infraestrutura e em ciência e tecnologia, as demais contribuições do Governo para ampliar a competitividade sistêmica do Estado dependerão da sua capacidade de planejar, coordenar e implementar as ações do Setor Público Estadual em articulação com os programas, projetos e iniciativas do Governo Federal, Municípios, setor privado e terceiro setor (MINAS GERAIS, 2003, p. 95-96).

O aeroporto e o projeto Aerotrópole continuaram a ser prioridade nos Planos de Desenvolvimento Integrado seguintes, até a concepção do PMDI 2016-2027, elaborado no governo Fernando Pimentel (PT), quando houve uma mudança nas estratégias anteriormente definidas, principalmente sobre o modelo de desenvolvimento voltado para o exterior. Em decorrência dessa alteração, o projeto Aerotrópole perdeu centralidade, bem como o ritmo inicial de investimentos públicos. O projeto deixa de receber atenção e as obras de infraestrutura da região ficam em *stand by*, pois o governo passa a priorizar outras regiões do estado. Nessa época, portanto, o governo estadual deixa de ser um ator central

⁵ Dentre as medidas do receituário neoliberal no referido consenso destacam-se: i) liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação; ii) eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; iii) privatização de empresas estatais; iv) desregulação da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas.

na chamada coalizão do Vetor Norte. Cabe destacar que, atualmente, o governo de Romeu Zema retomou o projeto Aerotrópole, redirecionando investimentos para o Vetor Norte e renomeando o projeto para Aerotrópole Mineira. Em abril de 2020, o aeroporto recebeu a homologação da Receita Federal, a última etapa desde 2005, para funcionar como o primeiro aeroporto industrial do país e entreposto aduaneiro. Segundo o atual diretor de Desenvolvimento Logístico da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), Frederico Amaral,

O ineditismo de estruturas semelhantes foi um dos maiores desafios à implementação do aeroporto industrial. O Estado de Minas Gerais não mediu esforços para viabilizar o conceito, em que *players* interessados em operar e diversas empresas poderão se instalar no aeroporto indústria, melhorando a competitividade e aumentando a capacidade de integração com o mercado internacional. O Projeto Aerotrópole fortalece a logística e segurança das operações, aumenta a importância das empresas brasileiras no contexto internacional e possibilita a inserção competitiva de Minas Gerais no cenário econômico mundial⁶.

b) Agência de Desenvolvimento Metropolitano

Importante órgão executivo do sistema de gestão da RMBH, a atuação da agência se concentra, principalmente, na análise prévia de projetos de parcelamento do solo e na operacionalização das decisões do Conselho Deliberativo Metropolitano. Durante a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH⁷ (2009-2011) e do Macrozoneamento da RMBH⁸ (2012-2014), a agência foi uma importante interlocutora na defesa dos interesses da coalizão do Vetor Norte. No atual governo, a SEDE atribuiu à agência o gerenciamento do Projeto Aerotrópole Mineira e a estratégia de desenvolvimento logístico relacionada ao aeroporto indústria. O gerenciamento tem se desenvolvido em estreita aproximação com a gestora aeroportuária privada BH-Airport.

c) Municípios do Vetor Norte

Os municípios que compõem o entorno do aeroporto constituíram um consórcio multifinalitário denominado Consórcio Intermunicipal de Saúde e de Políticas de Desenvolvimento da Região do Calcário (CISREC). Segundo as palavras do atual prefeito de Lagoa Santa, Rogério Cesar de Matos Avelar (2016-2020), esse consórcio “tem

⁶ Entrevista disponível em:

<http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/application/noticias/noticia/1059/confins-se-torna-o-primeiro-aeroporto-industrial-do-pais>. Acesso em: 5 abril 2020.

⁷ O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), assim como os PMDIs, é uma exigência da política metropolitana estabelecida na Constituição Mineira em 1989. A elaboração do PDDI- RMBH se deu por meio de um contrato entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (FRANÇA, 2014).

⁸ O macrozoneamento é um desdobramento do PDDI que visa a reestruturação territorial da RMBH por meio do controle do parcelamento, ocupação e uso do solo. Disponível em: <http://www.rmbh.org.br/> Acesso em: 20 abril 2020.

trabalhado muito na questão da saúde, mas fundamentalmente no desenvolvimento econômico sustentável”⁹.

No que se refere ao projeto de desenvolvimento econômico do Vetor Norte, a inserção dos municípios parece ser sempre capitaneada pelos prefeitos em sua interlocução com a Associação de Desenvolvedores do Vetor Norte (AV Norte), não passando pela esfera metropolitana.

O principal deles aqui é o nosso consórcio CISREC. Ele era só de saúde, hoje ele é multifinalitário, então nós trabalhamos com a saúde, com muitas outras situações. [...] enfim, nós estamos aqui com a parceria e, repito, parabênzo todos os prefeitos que estão aqui em torno da gente. (Celso Antônio da Silva, prefeito de Confins, em entrevista cedida para pesquisa em 02/07/2019)¹⁰.

No rol das entrevistas¹¹ realizadas entre junho de 2016 e outubro de 2019, foi destacada a importância e os desafios colocados à coalizão pró-crescimento, além da defesa às políticas vinculadas ao projeto Aerotrópole. Os entrevistados também se disseram satisfeitos com a melhoria que as transformações e arrecadações de impostos trouxeram aos municípios, além de reconhecerem a expansão urbana e os impactos socioespaciais, principalmente no que diz respeito à valorização imobiliária, vista por todos eles como algo positivo.

Fui até funcionário da Infraero, não tenho o que reclamar dela, mas é um órgão público e órgão público não gera receita, apenas o mínimo possível para o município. E quando a BH-Airport veio e adquiriu os 49% que está com ela hoje, a nossa cidade de uma hora pra outra foi crescendo (Celso Antônio da Silva, prefeito de Confins em entrevista cedida para pesquisa, em 02/07/2019).

Sem sombra de dúvida, não há nem o que discutir nisso. Olha a quantidade de empresas que se instalou na região em função do aeroporto, é muita coisa! Só que isso aí é embrionário ainda, nós não estamos nem com 5% da nossa capacidade (Rogério Avelar, prefeito de Lagoa Santa, em entrevista cedida para pesquisa, em 28/11/2018).

Em suma, é possível afirmar a existência de uma coalizão intermunicipal pró-desenvolvimento, por parte dos prefeitos, em torno do modelo de Aerotrópole para o Vetor Norte.

d) Ministério Público

Outro agente importante no desenvolvimento dos projetos do Vetor Norte tem sido o Ministério Público de Minas Gerais, na medida em que vem denunciando irregularidades

⁹ Entrevista concedida à pesquisa pelo prefeito de Lagoa Santa, Rogério Cesar Matos Avelar, no dia 28/11/2018.

¹⁰ Entrevista concedida pelo prefeito de Confins, Celso Antônio da Silva, acompanhada pelo procurador do município, Gustavo André Valadares, no dia 02/07/2019.

¹¹ Foram entrevistados sete prefeitos, a saber: Confins, dois prefeitos de Lagoa Santa, Vespasiano, Matozinhos, Jaboticatubas, São José da Lapa.

desde as primeiras iniciativas de implementação do projeto Aerotrópole. O MP tem voltado suas ações especialmente para a proteção do meio ambiente, sobretudo nos casos que envolvem algum tipo de impacto à Área de Proteção Ambiental APA-Carste¹².

Em 2009, os Ministérios Públicos Federal e Estadual entraram juntos com uma ação civil pública na Justiça Federal de Belo Horizonte contra a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Estado de Minas Gerais e o Instituto Estadual de Florestas (IEF), por considerarem insuficientes as medidas tomadas pelo Estado para compensar os danos ambientais decorrentes da implantação do aeroporto, na década de 1980. Para os referidos ministérios, a construção do AITN exigiria o pagamento de uma compensação ambiental pelo empreendedor, entendendo que as medidas mitigatórias¹³ adotadas foram insuficientes. Esse posicionamento pauta a postura do Ministério Público, que até este momento é identificado como o principal agente de contraposição à coalizão pró-crescimento no Vetor Norte. A fala da promotora Zani Cajueiro Tobias de Souza¹⁴ reitera essa postura:

Infelizmente, o que estamos presenciando é o total desrespeito à legislação ambiental e à própria Lei de Licitações, que também exige a apresentação dos estudos de viabilidade ambiental dos empreendimentos.

O MPF tem fomentado e exigido que o licenciamento ambiental, em qualquer esfera – e principalmente nos empreendimentos de significativo impacto ou em áreas sensíveis – observem as particularidades do tema. A arqueologia, portanto, é prioritária. A dicotomia entre preservação e desenvolvimento é uma falácia. Caso administrado com seriedade, e não somente sob uma ótica de lucros, o desenvolvimento certamente auxiliará na preservação. O problema é que, como assevera Celso Furtado, crescimento e desenvolvimento não são sinônimos, e na maioria das vezes o que se verifica é o primeiro e não o segundo. Desenvolvimento implica melhorias para a sociedade, aumento do IDH etc. Crescimento é tão somente aumento de lucros e problemas.

O Ministério Público atuou, recentemente, na suspensão do novo Plano Diretor de Lagoa Santa, demonstrando uma orientação diferente do setor público, ou seja, em contraposição às forças dessa arena de disputa.

¹² As características geomorfológicas da região propiciaram a formação de um grande número de grutas que abrigam uma variedade de sítios arqueológicos e paleontológicos e de restos paleoameríndios, formando um ecossistema de suma importância. Nessa região foi encontrado o fóssil Luzia, o crânio mais antigo da América do Sul.

¹³ Dentre as medidas mitigatórias destacam-se: a criação do Parque Ecológico do Vale do Sumidouro e de Área de Proteção Especial, em 1980; e a instituição, por parte do governo federal, em 1990, da APA-Carste Lagoa Santa.

¹⁴ Entrevista concedida ao Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA). Disponível em: <http://www.anpr.org.br/images/entrevistas/Zani-Cajueiro.pdf>. X/XX/2012. Sobre a atuação do MP na expansão aeroportuária, ver (FRANÇA, 2014).

II. No setor privado:

a) AV Norte

A AV Norte se autodefine como uma “associação sem fins lucrativos, que agrega interessados das mais variadas áreas de atuação econômica e da sociedade civil, no desenvolvimento harmonioso do Vetor Norte”. Segundo ela, sua missão é promover o desenvolvimento do Vetor Norte por meio da participação e engajamento dos empreendedores que atuam na região, em parceria com o poder público, e seu objetivo “é ser reconhecida como um ator ativo e relevante no desenvolvimento do Vetor Norte”. Atualmente, a associação agrega 32 associados de diferentes setores: industrial, construção civil, políticos, ONGs, imobiliário, hoteleiro, a BH-Airport, até pequenas empresas da região e veículos de comunicação. Quando entrevistado, o diretor da AV Norte, Astrid Dias, revelou a relação com os municípios do Vetor Norte, bem como os problemas e tensões da relação da AV Norte com a gestão de Fernando Pimentel (PT, 2015-2019) do governo do estado.

A gente precisa elencar, a partir do momento que houve uma dificuldade no entendimento da atual gestão que este projeto chamado vetor norte deixou de ser um projeto de Estado para se tornar um projeto de governo, todos os principais investimentos na região, do ponto de vista econômico, sofreram grandes abalos. (Astrid Dias, diretor da AV Norte, em entrevista cedida para pesquisa, em 19/10/2016)

No entanto, atualmente verificou-se uma guinada em relação ao apoio governamental com a entrada do governador Romeu Zema, em 2019. Em entrevista realizada com o ex-secretário de Meio Ambiente do governo Anastasia, e atual secretário adjunto de Desenvolvimento Econômico da SEDE, Adriano Magalhães Chaves, ele deixa claro o arrefecimento durante o governo anterior, e promete mudanças na agenda pró-crescimento, como relatado a seguir,

Nós tivemos nos últimos 5 anos em Minas Gerais o desenvolvimento econômico como pauta secundária. A secretaria tinha virado ciência e tecnologia, que tem o seu papel relevante, que acabou pela perda de protagonismos da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, por ela ter uma agenda mais de inovação na ciência e tecnologia, outros atores tentaram suprir esse papel; a CODEMIG puxou uma agenda de desenvolvimento, o INDI acabou ficando em segundo plano também e não houve uma definição clara do papel do BDMG. Então a gente vê que houve uma perda do ponto de vista de diretrizes estratégicas para o desenvolvimento econômico de Minas. Então a gente tem que recuperar essa agenda, que somada à crise mundial, à crise brasileira principalmente, se olharmos os dados de PIB principalmente, nós vamos ver que estamos há 7 anos tentando recuperar os patamares de 2012 (Adriano Magalhães Coelho, secretário adjunto de Desenvolvimento Econômico (SEDE), em entrevista cedida para pesquisa, em 10/07/2019).

Cabe notar que o referido secretário elencou o Vetor Norte como prioritário para as ações de crescimento regional ancorado na Aerotrópole, além de mostrar forte

conhecimento do projeto Aerotrópole, por ter atuado em seu desenvolvimento durante o governo Anastasia.

b) Sociedade Civil

Quanto ao posicionamento da sociedade civil, não foi possível identificar movimentações contra o projeto Aerotrópole. Os prefeitos entrevistados afirmaram receber apoio da população durante as assembleias e reuniões para revisão dos Planos Diretores municipais. No entanto, não foi possível, no âmbito da pesquisa que embasa este texto, identificar ações organizadas da sociedade civil. Também não foram identificadas iniciativas do poder público no sentido de inserir a população nesse debate. As audiências públicas acompanhadas no decorrer da pesquisa mostraram-se esvaziadas de participação popular. Por outro lado, a AV Norte (também entendida como parte da sociedade civil) é um braço importante e atuante na coalizão pró-crescimento.

2.1 Arenas de disputa

Foi possível observar que a proximidade entre o setor público e o setor privado tem se mostrado essencial para reforçar um plano de crescimento. A decisão de ampliar o terminal aeroportuário de forma a inseri-lo no contexto nacional e mundial de cargas reforça esse pacto. Há alguns anos, a postura da Infraero tem sido no sentido de promover uma série de intervenções visando à melhoria da infraestrutura dos aeroportos. Dentre elas destaca-se a privatização dos maiores aeroportos brasileiros, dentre eles o AITN.

Desde 2005, concomitantemente com a transferência dos voos do Aeroporto da Pampulha Carlos Drummond de Andrade para o AITN, o governo do Estado de Minas Gerais, por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE), direcionou investimentos para o Vetor Norte da RMBH. Posteriormente, com sua privatização, constituiu-se uma Parceria Público Privada (PPP) para o gerenciamento do aeroporto, tendo como pano de fundo o Plano Macroestrutural do Corredor Multimodal de Alta Tecnologia. Destacam-se ainda ações públicas em torno dessa nova centralidade na região metropolitana: (i) implantação de novo Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais, sede do governo do estado, transferido em 2010 da região centro-sul de Belo Horizonte para o entorno do aeroporto, no limite norte do Município; (ii) a Linha Verde, via que liga a capital mineira ao aeroporto.

A reestruturação urbana do Vetor Norte da RMBH está, pois, fortemente associada ao empreendedorismo urbano, com a mão visível do estado assegurando as condições gerais de produção, com o objetivo de induzir o crescimento econômico da região e, conseqüentemente, a reprodução do capital.

Ao longo da pesquisa buscou-se identificar e analisar os principais impactos socioespaciais decorrentes da reestruturação do AITN. A hipótese levantada é de que a

reestruturação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves tem criado vantagens locais em seu entorno territorial, principalmente nos municípios contíguos, como Lagoa Santa e Confins. O Vetor Norte tem se configurado como um importante vetor de crescimento e nova centralidade dentro da RMBH, atraindo inúmeros projetos econômicos e imobiliários privados. Dentre eles destacam-se os condomínios Alphaville Minas Gerais e Reserva Real, a Cidade da Cultura, a Cidade Médica, a Fashion City, o Precon Park (projeto imobiliário residencial e industrial), o Centro Tecnológico da Cadeia Aeronáutica, a Plataforma Logística (Santa Luzia) além, obviamente, do aeroporto industrial.

As vantagens locais geradas a partir dos investimentos do estado e da iniciativa privada têm intensificado as contradições socioespaciais já existentes, por meio do aprofundamento da segregação socioespacial ocasionada pelo processo de homogeneização, fragmentação e hierarquização do espaço, podendo-se prever que grande contingente populacional ficará exposto à vulnerabilidade social e ambiental em áreas periféricas do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Resultados desse processo já podem ser identificados no território. O crescimento vertiginoso do setor imobiliário é um deles. Falas de prefeitos reafirmam esse fato.

A gente tem segurado um pouco, até muito, pouco não. Negamos nesses últimos quatro anos mais de 30 mil, se for somar tudo, alvarás de empreendimentos imobiliários na questão de prédios de apartamentos porque nossa infraestrutura hoje, se você abrir muito, o cidadão vai ficar prejudicado na educação, na saúde, no transporte, no trânsito (Ex-prefeito de Vespasiano, Carlos Murta, em entrevista cedida para pesquisa, em 24/08/2016).

É um momento delicado. Acho que a maior dificuldade é esta: não estar discutindo com o desenvolvimento, a sustentabilidade no desenvolvimento da cidade, discutindo como é que ela vai crescer, como a economia nesse segmento imobiliário, com as pessoas estão vindo para o aeroporto, como elas vão morar aqui. Isso está meio desordenado. Tem esse viés predador (Ex-prefeito de Lagoa Santa, Fernando Pereira Gomes Neto, em entrevista cedida para a pesquisa, em 12/12/2016).

Outro ponto de conflito decorrente do crescimento econômico da região tem sido a questão ambiental. Nesse quesito, Lagoa Santa merece menção especial, na medida em que vem concentrando vários dos investimentos: o município tem sido o centro dos planos traçados pelas administrações anteriores do governo do estado para a consolidação da Aerópole (CTCA, Edge City, Centro de Manutenção da FAB, da Gol e da Azul, Centro de Treinamento Aeronáutico, Cidade Médica – com *campus* da Faculdade de Ciências Médicas, dentre outros), além de vários empreendimentos imobiliários de alta renda. Por outro lado, Lagoa Santa tem 21,5% do seu território contido em Unidades de Conservação (UC), o que implica em limitações quanto ao uso e ocupação do solo e gera conflitos quanto à aprovação de novos projetos.

Hoje eu sinto a iniciativa privada querendo tomar conta no sentido de defender os seus interesses que são de crescimento. Eu diria que é um pouco predador. Por outro lado, a defesa do patrimônio ambiental está renegada ao segundo plano porque o município não tem essa cultura (Ex-prefeito de Jaboticatubas, Fábio Santos, em entrevista cedida para a pesquisa, em 27/09/2016).

Já estamos há dois anos e meio buscando empresas para o município, as empresas que visitam o município, e o ICMBio, com todo respeito, chega e vai mostrando o que pode e o que não pode, e, sinceramente, a única renda que nós temos aqui é o aeroporto (Prefeito de Confins, Celso Antônio da Silva, em entrevista cedida para a pesquisa, em 02/07/2019).

A vulnerabilidade ambiental é assunto atual no Vetor Norte. Em 2019, o Plano Diretor de Lagoa Santa aprovado pela Câmara Municipal foi suspenso pela Justiça Federal por considerar que colocava em risco unidades de conservação do município. A liminar veio após o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) avaliar que o projeto transformou áreas rurais em urbanas, além de alterar usos e parâmetros de ocupação em desconformidade com o Plano de Manejo de Áreas de Proteção Ambiental da cidade e da União. Segundo o MPMG, o Plano Diretor contrariou o Estatuto da Cidade e a Constituição ao colocar em risco a integridade socioambiental das unidades de conservação do município. Na decisão, a Justiça concedeu a liminar suspendendo tanto o zoneamento imposto pela lei municipal quanto qualquer autorização em tramitação para a instalação de empreendimentos na APA. A Justiça também proibiu qualquer parcelamento do solo que cause impacto ambiental na Unidade de Conservação.

Do ponto de vista do desenvolvimento municipal, as entrevistas realizadas mostram que os empregos gerados pelo aeroporto, ocupados pela população local, são essencialmente ligados a serviços de baixa qualificação.

Hoje, estamos com mais de 650 funcionários de Confins trabalhando lá. E os outros trabalham nas empresas que estão aqui em Pedro Leopoldo, Lagoa Santa, Matozinhos, em Belo Horizonte. Mas nossa fonte empregadora é o aeroporto (Prefeito de Confins, Celso Antônio da Silva, em entrevista cedida para pesquisa, em 02/07/2019).

[a mão-de-obra mais qualificada] não é um problema local é um problema regional. A gente tá buscando parcerias com universidades para se instalarem na região. Com a universidade aberta, aí a gente tem um polo que é referência de Minas Gerais, mas ainda não é suficiente (Rogério Avelar, prefeito de Lagoa Santa, em entrevista cedida para pesquisa, em 28/11/2018).

Tendo em vista o exposto, é possível inferir sobre uma forte coalizão pró-crescimento, formada tanto por agentes públicos quanto privados, no sentido de apoio ao CPU Aerotrópole. Além de grandes investimentos privados, com atração de empresas de diversos setores, verifica-se ainda uma forte aposta no setor imobiliário da região.

Também evidencia-se o interesse de segmentos dos setores público (especialmente as administrações municipais) e empresarial (principalmente a BH-Airport e a AV Norte), no sentido da retomada e do fortalecimento desse grande projeto. Até o presente estágio da pesquisa, ainda em curso, não foi identificada nenhuma coalizão anticrescimento ou de resistência. Destaca-se apenas a atuação do Ministério Público que defende o crescimento econômico desde que preservados os interesses ambiental e social.

3. GRANDE PROJETO MINERÁRIO DO VETOR SUL DA RMBH

O Estado de Minas Gerais, especialmente a área compreendida pelo Quadrilátero Ferrífero¹⁵, têm sua história marcada pela mineração desde o século XVII, quando o ouro foi descoberto na região. O primeiro ciclo de exploração dessa riqueza natural durou até meados do século XVIII, quando foram esgotadas as reservas de ouro de aluvião¹⁶, provocando um grande esvaziamento da região e migração em massa de trabalhadores para as fronteiras agrícolas do estado. No início do século XIX, várias companhias de capital estrangeiro se instalaram na região para a retomada das atividades minerárias, dando início a um novo ciclo dessas práticas em Minas Gerais. A St. John Del Rey Mining¹⁷ foi uma dessas empresas, inaugurando a modalidade de exploração subterrânea do ouro em áreas onde hoje se encontram os municípios de Nova Lima e Raposos.

A partir do século XX, as atividades minerárias no Quadrilátero Ferrífero se voltaram para a extração do minério de ferro, que assumiu posição de destaque na economia de Minas Gerais depois da criação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em junho de 1942. A partir daí se consolidou um novo ciclo de exploração, reforçando a histórica minério-dependência dos municípios da região. Na primeira década do século XXI, esse ciclo teve grande destaque na economia nacional¹⁸ em decorrência da alta demanda do mercado internacional (especialmente da China) por bens primários (*commodities*). Esse processo é parte da nova ordem econômica e política de reprimarização da economia (do Brasil e de vários países da América Latina). Para a socióloga argentina Maristella Svampa (2012), trata-se da hibridização da economia latino-americana, em curso desde a primeira

¹⁵ O Quadrilátero Ferrífero está localizado no centro-sul de Minas Gerais e é a mais importante região minerária do Sudeste brasileiro. Possui uma área de aproximadamente 7.000 quilômetros quadrados e abrange os municípios de Barão de Cocais, Belo Horizonte, Belo Vale, Betim, Brumadinho, Caeté, Catas Altas, Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Ibrité, Igarapé, Itabira, Itabirito, Itatiaiuçu, Itaúna, Jeceaba, João Monlevade, Mariana, Mário Campos, Mateus Leme, Moeda, Nova Lima, Ouro Branco, Ouro Preto, Raposos, Rio Acima, Rio Manso, Rio Piracicaba, Sabará, Santa Bárbara, Santa Luzia, São Gonçalo do Rio Abaixo, São Joaquim de Bicas e Sarzedo.

¹⁶ O ouro de aluvião é aquele encontrado nos leitos e margens inundáveis dos cursos d'água, e cuja extração ocorre por garimpo manual. É um método simples, mas de baixo rendimento.

¹⁷ Após várias conformações societárias, está configurada atualmente como a companhia de mineração AngloGold Ashanti, com sede na África do Sul. Segundo o site da Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (ABERJE), é uma das maiores produtoras de ouro do mundo, com operações em nove países. As três unidades operacionais da empresa em território nacional (duas delas no Quadrilátero Ferrífero) são responsáveis por 15% de toda a produção de ouro do grupo no mundo.

¹⁸ Segundo dados do *Sumário Mineral* (Ministério das Minas e Energias), a produção brasileira de minério de ferro, em 2015, foi de 411,8 milhões de toneladas, das quais 68,4% foram extraídas no Quadrilátero Ferrífero.

década dos anos 2000, motivada pelo incentivo à exportação de bens primários em grande escala, processo este que ela denomina por “Consenso de los Commodities”. Ferrari et al. (2020), citando Svampa (2012) sintetizam esse fenômeno:

[...] à financeirização e privatização estabelecidos pelo Consenso de Washington somou-se, na primeira década dos anos 2000, uma nova ordem econômica e política, cuja diferença em relação aos ciclos minerários anteriores está, dentre outros fatores, na mudança do padrão de acumulação baseado na financeirização e privatização para um modelo que inclui também a expansão de grandes projetos que tendem ao controle, extração e exportação de bens naturais, sem valor agregado (SVAMPA, 2012 *apud* FERRARI et. al., 2020, s/p).

Ainda segundo a socióloga, uma das características dessa nova ordem econômica, baseada no extrativismo, é a grande escala dos empreendimentos:

Uno de los rasgos centrales del actual estilo extractivista es la gran escala de los emprendimientos, lo cual nos advierte tanto sobre la gran envergadura en términos de inversión de capitales (en efecto, se trata de actividades capital-intensivas, y no trabajo-intensivas), el carácter de los actores involucrados y la concentración económica (grandes corporaciones transnacionales), la especialización productiva (commodities), así como de los mayores impactos y riesgos que dichos emprendimientos presentan en términos sociales, económicos y ambientales (SVAMPA, 2012, p. 3).

Além desses aspectos, há que se salientar o avanço das empresas mineradoras no controle cada vez maior de terras da região do Quadrilátero Ferrífero, caracterizando o que Harvey denomina por dinâmica de despossessão (HARVEY, 2004)¹⁹, além de reforçar e ampliar a dependência econômica e o domínio sobre a política interna dos municípios.

Por todas essas razões, esse modelo extrativista foi aqui adotado como o Grande Projeto Urbano (GPU) que orienta as análises deste trabalho, com recorte espacial restrito a alguns dos municípios que compõem o Vetor Sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)²⁰.

Além do grande impacto sobre o meio ambiente, o setor extrativo mineral, tal como exposto anteriormente por Svampa (2012), gera pouco valor agregado à economia local e, por outro lado, representa ganhos de capital para as empresas mineradoras. Do ponto de vista fiscal, o principal recolhimento e, conseqüentemente, a principal renda obtida pelos

¹⁹ Em decorrência da antiga legislação minerária no Brasil, as grandes mineradoras detêm parte considerável das terras do Vetor Sul. Segundo Rezende (2008), a Prefeitura de Nova Lima, em 2004, tinha 91% da sua área passível de edificação nas mãos das companhias mineradoras e imobiliárias – 15% pertencentes à AngloGold, 46% à MBR e 30% às mineradoras de pequeno porte e empresas imobiliárias. A Vale S.A., que já detinha boa parte dos terrenos em Brumadinho, após o rompimento da barragem do Feijão, em 2019, tem adotado em seus processos indenizatórios a obrigatoriedade da cessão das terras por parte dos indenizados como condição para negociação.

²⁰ Neste trabalho serão apresentados alguns dos municípios que compõem o chamado Vetor Sul da RMBH, a saber: Nova Lima, Brumadinho e Raposos.

municípios onde se instalam empreendimentos minerários é a Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM)²¹.

Segundo dados obtidos na plataforma eletrônica da Agência Nacional de Mineração (ANM)²², Minas Gerais figura como o principal estado minerador do país, com uma participação que variou entre 43,09% e 53,15% na composição desse tributo entre os anos de 2004 e 2019. A tabela abaixo mostra o comparativo da receita total dos municípios de Brumadinho e Nova Lima, e o percentual relativo à arrecadação com a CFEM.

Tabela 1 – Participação da CFEM na receita dos municípios Brumadinho e Nova Lima.

Ano	Receita total do município		CFEM		Participação da CFEM na receita total	
	Brumadinho	Nova Lima	Brumadinho	Nova Lima	Brumadinho	Nova Lima
2013	186.845.729,47	580.580.039,97	50.682.793,90	150.804.109,19	27,12%	25,97%
2014	191.296.008,26	523.861.363,19	33.493.290,66	72.159.142,31	17,51%	13,77%
2015	110.578.139,66	476.470.529,86	12.495.567,88	47.535.794,03	11,30%	9,98%
2016	183.884.175,11	531.860.150,09	19.869.295,96	83.203.350,12	10,81%	15,64%
2017	158.456.179,44	505.771.146,43	21.437.205,84	65.614.321,19	13,53%	12,97%
2018	159.000.752,23	552.721.345,60	35.680.083,39	98.920.170,73	22,44%	17,89%
2013-2018	990.060.984,17	3.171.264.575,14	173.658.237,63	518.236.887,57	17,54%	16,34%

Fonte: elaborado pelos autores com dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), 2020.

Apesar de representar percentuais significativos, as arrecadações decorrentes das atividades de mineração não alcançam nem 30% da receita dos municípios. E ainda, o fato de a atividade minerária compor uma parcela de sua economia não representa, necessariamente, maior desenvolvimento econômico para as cidades onde se dá a exploração dos recursos naturais. Como as empresas mineradoras têm participação de capital estrangeiro e atuam no mercado financeiro global, parte significativa do que se produz no Brasil não fica no país²³.

A mineração é uma atividade mais fortemente associada ao modelo econômico do tipo capital-intensivo do que a um padrão produtivo que possa acarretar desenvolvimento

²¹ A CFEM é uma contrapartida financeira paga por qualquer pessoa física ou jurídica que exerça atividade de exploração ou extração de recursos minerais com fins de aproveitamento econômico, e é calculada sobre o valor do faturamento líquido, quando o produto mineral é vendido. Atualmente, as alíquotas da CFEM variam entre 1% e 3,5%, de acordo com o bem mineral. A arrecadação é administrada pela Agência Nacional de Mineração (ANM), sendo que 60% dessa receita é destinada ao município onde ocorre a produção.

²² CFEM - Arrecadação. Disponível em:

<https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/arrecadacao_cfem.aspx>. Acesso em: 10 nov. 2019.

²³ Ver Tonucci Filho, Magalhães, Oliveira e Silva (2015) e a relação do conceito de modernização conservadora e atividade minerária.

econômico e social local. Além disso, impacta significativamente o meio ambiente, cria dependência econômica para os municípios e determina grande poder por parte dos grupos mineradores sobre o planejamento local (urbano, ambiental, econômico e social).

3.1. A arena e as disputas

As disputas em torno desse Grande Projeto Urbano se dão a partir da interação entre diferentes atores e segmentos: o setor público (representado por diversas instâncias do Estado), a iniciativa privada (a partir das companhias mineradoras e de segmentos do Mercado), e a sociedade civil – com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), movimentos sociais e cidadãos independentes. Para reconhecer as diferentes coalizões que têm sido firmadas ao longo dessas disputas é necessário identificar a escala de atuação desses atores (que inclui desde representações locais até setores articulados a esferas de poder com alcance global), assim como suas áreas de interesse (política, econômica, social, ambiental etc.). Esses elementos ajudam a definir as alianças e cooperações firmadas, que por sua vez se constituem nas coalizões de poder que aqui nos interessa identificar.

Como arena inicial para a compreensão dessas coalizões, partimos de um espaço de decisão institucional ligado ao Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA), que é um conjunto de órgãos e entidades responsáveis pelas políticas de meio ambiente e de recursos hídricos no Estado de Minas Gerais. Uma importante instância desse sistema é o Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais (COPAM-MG), órgão consultivo e deliberativo da política ambiental mineira, criado em 1977, e que conta, desde sua criação, com a participação de representantes de grupos da sociedade civil, das associações empresariais e de órgãos públicos (CARNEIRO, 2003). Como instância colegiada de tomada de decisão que reúne representantes dos diversos setores, além de se constituir como espaço continuado de discussão sobre as atividades ligadas ao meio ambiente, a composição do COPAM – mais especificamente da Câmara de Atividades Minerárias (CMI)²⁴ – se mostrou como uma arena privilegiada onde é possível identificar as coalizões e disputas em torno do Grande Projeto Minerário do Vetor Sul. A CMI tem como uma de suas competências deliberar sobre os licenciamentos ambientais de empreendimentos minerários do estado e aprovar a compensação ambiental referente a essas atividades, e é constituída, de forma paritária, por seis atores que representam o poder público e seis a sociedade civil²⁵, além das empresas interessadas nos licenciamentos

²⁴ Atualmente compõem o COPAM seis câmaras técnicas: 1) Câmara de Políticas de Energia e Mudanças Climáticas (CEM); 2) Câmara de Proteção à Biodiversidade e de Áreas Protegidas (CPB); 3) Câmara de Atividades Minerárias (CMI); 4) Câmara de Atividades Industriais (CID); 5) Câmara de Atividades Agrossilvipastoris (CAP); 6) Câmara de Atividades de Infraestrutura de Energia, Transporte, Saneamento e Urbanização (CIF). Para melhor compreensão do funcionamento do COPAM e das câmaras técnicas, ver Decreto Estadual Nº 46.953 de 2016.

²⁵ Desses seis representantes da sociedade civil, entretanto, três são indicados pelas empresas mineradoras, dois pelo setor técnico e uma das organizações da sociedade civil (OSCs), como veremos mais adiante.

e que ali participam na condição de proponentes. As reuniões ordinárias da CMI são abertas à população, que pode formalizar denúncias e solicitações, guardadas as limitações burocráticas. Ainda que de maneira muito limitada, isso permite identificar outros atores e coalizões que ali atuam, mesmo que indiretamente (pois não tomam assento no conselho).

O COPAM-MG é constituído por seis membros do estado²⁶, todos com cadeira fixa e direito a voto. Representando os órgãos de controle ambiental está o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Dentre os órgãos de desenvolvimento, destaca-se a Agência Nacional de Mineração (ANM), autarquia federal vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Também compõem a representação do setor público a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SEDECTES), a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), a Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais (SECCRI) e a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG). Como apontado em entrevista realizada com a conselheira representante do Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET)²⁷, “de forma geral, o poder público não vota contra o poder público, isso é fato”. Isso significa que formam uma coalizão homogênea, com alinhamento bem definido em torno das decisões firmadas.

A participação da sociedade civil na composição do conselho, teoricamente, também se dá a partir de seis representantes eleitos a cada dois anos. Entretanto, na composição desse bloco há pouca representação da sociedade civil organizada, com exceção para as entidades ambientalistas, único segmento que se posiciona de forma contrária às atividades minerárias numa espécie de "coalizão interna pró-meio ambiente". As OSCs alinhadas com as mineradoras e que conformam, juntamente com o setor público, a coalizão pró-mercado são²⁸: o Sindicato da Indústria Mineral do Estado de Minas Gerais (SINDIEXTRA), ligado à Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), e que representa o setor industrial do estado; a Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado de Minas Gerais (FEDERAMINAS), órgão representante das organizações comerciais (em sua maioria empresas de micro, pequeno e médio portes); o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA-MG)²⁹, autarquia federal que regulamenta e fiscaliza o exercício dos profissionais de engenharia, agronomia, geologia, geografia e meteorologia; e, por fim, o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), organização nacional privada e sem fins lucrativos, que representa as empresas e instituições que atuam no setor mineral.

²⁶ Dos quais quatro são indicados pelo governo estadual, a partir de algumas de suas secretarias, a saber: SEDECTES, SEPLAG, CODEMIG, SECCRI. A ANM e o IBAMA são representações ligadas ao governo federal.

²⁷ Entrevista realizada com a conselheira do CEFET, Adriana Wilken, em 11 de dezembro de 2019.

²⁸ Lembrando que os conselheiros do SINDIEXTRA, do IBRAM e da FEDERAMINAS são indicados pelas empresas mineradoras filiadas a esses órgãos de representação. Isso já demonstra o peso das empresas mineradoras na definição do quadro que compõe a CMI.

²⁹ O CREA, apesar de ser uma representação da sociedade civil ligada ao setor técnico, assim como o CEFET, se mostra bastante alinhado aos interesses das mineradoras.

O Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET/MG), maior instituição de ensino tecnológico de Minas Gerais, representa atualmente as instituições de ensino (setor técnico) no Conselho da CMI. É um ator com um posicionamento diferente dos demais, com votos menos previsíveis, ora aprovando ora revogando os projetos de mineração. Entretanto, aparenta, na maior parte das vezes ter uma posição favorável às atividades minerárias, mas não chega a se configurar como parte da coalizão pró-mercado, pois demonstra em seus pareceres uma visão mais crítica dos processos de licenciamento.

O Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas (FONASC-CBH) é o representante eleito dentre as OSCs que compõem o Cadastro Estadual de Entidades Ambientistas (CEEA). Criada em 2001 por 72 entidades da sociedade civil ligadas aos Comitês de Bacias Hidrográficas, a entidade surgiu do ideal da gestão participativa das águas, trabalhando para que as ações e deliberações dos Comitês de Bacias sejam pautadas. É um ator que representa diversos outros (em Minas Gerais é composto por 17 instituições da sociedade civil ligadas ao meio ambiente) e tem importante papel nessa arena de disputa, ainda que de forma minoritária, pois atua como resistência ao bloco pró-mercado. Podemos afirmar que se constitui como o único grupo ali representado que caracteriza o que aqui nomeamos por coalizão pró-meio ambiente.

Além desses segmentos, o mercado também desempenha um papel importante nessa arena, representado não apenas pelos conselheiros que indicam na composição do bloco da sociedade civil, mas pelas próprias mineradoras que participam nas reuniões da CMI como interessadas nas aprovações dos respectivos projetos. No Vetor Sul, a presença dessas empresas é expressiva. De acordo com dados da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM) (2019), existem hoje 16 empresas mineradoras³⁰ em atividade na região, sendo que a maior parte delas está localizada em Brumadinho.

Vale a pena evidenciar que as grandes empresas de mineração tem forte participação também no cenário internacional, o que garante a elas influência em decisões firmadas também nas instâncias superiores à CMI (tal como nos GPUs, de um modo geral). No que se refere às representações do setor público, é possível identificar um bloco bem homogêneo, alinhado com a política extrativista nacional e internacional em curso, caracterizando uma coalizão do tipo pró-mercado. Em relação às OSCs que têm assento nessa câmara, também é possível observar um desequilíbrio em favor das mineradoras, pois ficam evidentes dois grupos distintos, mas com pesos bem diferentes: de um lado as organizações pró-mercado aglutinando 4 das 6 representações (SINDIEXTRA;

³⁰ AngloGold Ashanti Córrego do Sítio Mineração S/A, Companhia de Mineração Serra Azul Comisa, Emicon Mineração e Terraplanagem Ltda, Empresa de Mineração Esperança S/A, Extrativa Mineral Ltda, Mineração do Brasil Ltda, Mineração Geral do Brasil S/A, Mineração Ibirité (MIB) Ltda, Mineração Morro do Ipê, Minerações Brasileiras Reunidas (MBR) S/A – subsidiária da Vale, Minérios Nacional S/A, Mundo Mineração Ltda, Pedras Congonhas, TMC –, Companhia de Mineração Tocantins, Vale S/A, Vallourec Mineração Ltda.

FEDERAMINAS; CREA-MG e IBRAM), e apenas uma organização pró-meio ambiente (FONASC-CBH), além do CEFET-MG, que integra a CMI como um segmento sem coalizão definida. Essa configuração das OSCs, somada aos segmentos que representam o poder público – SEDECTES; SEGOV; SECCRI; CODEMIG; IBAMA; e ANM – também alinhados às companhias mineradoras, apontam para uma composição da CMI claramente orientada pelos interesses do mercado.

A Câmara de Atividades Minerárias, diferentemente do que aparenta em sua composição paritária, demonstrou ser um espaço onde a participação da sociedade civil é pouco representativa, pois os assentos destinados às OSCs são majoritariamente ocupados por entidades ligadas aos interesses empresariais. Isso também pode ser comprovado na fala de Adriana Wilken³¹, representante do CEFET-MG no conselho da CMI, em entrevista realizada em dezembro de 2019:

[...] não é um conselho paritário como eles falam que é. Na prática não é, porque 50% são membros do poder público, os outros 25% eles falam que é da sociedade civil, mas você não pode falar que quem é representante da mineração faz parte da mesma parcela da sociedade civil; então não é. A sociedade civil é 25%, a mineração é 25% e o poder público é 50%. Então quando chega uma pauta lá com o parecer único deferindo, falando assim *a gente sugere que aprove*, é praticamente impossível não aprovar.

O Relatório de Auditoria nº 1370.1390.19, produzido pela Controladoria Geral do Estado (CGE) e realizado na SEMAD, também traz alguns apontamentos nesse sentido, tanto no que se refere à correlação de votos, como em relação à composição da CMI. Quando questionados sobre a composição da câmara, apenas 5 dos 12 conselheiros entrevistados nesse relatório concordam que a atual composição é adequada. Metade acha que a participação da sociedade civil é baixa e um terço aponta que existem representantes do governo estadual e da indústria minerária em demasia. Além da composição da câmara, a ausência de atores diretamente impactados pelos empreendimentos e uma atenção mais efetiva às demandas levantadas pelas audiências públicas se configuram como problemas frequentes. Segundo Yuri Trovão, atual presidente da CMI:

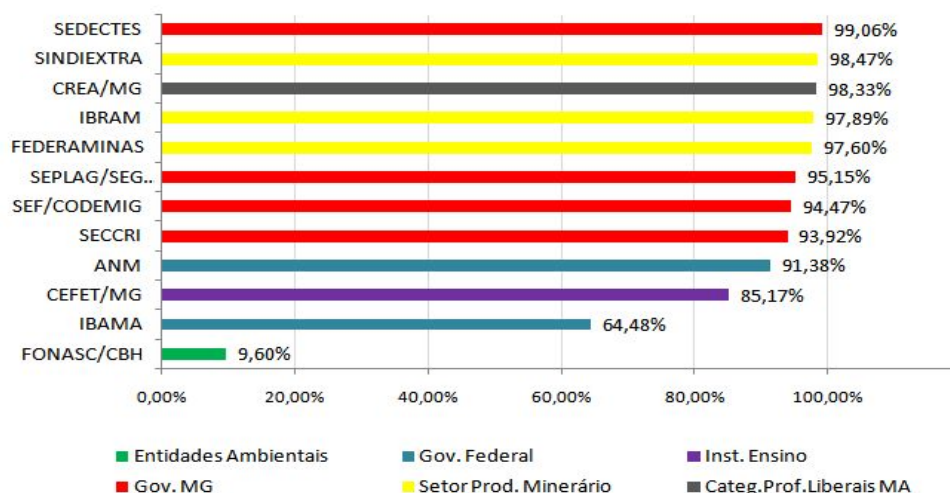
É como eu te disse anteriormente, acho que o nosso trabalho sempre pode melhorar; com a potencialidade nossa eu acho que nós deveríamos melhorar a nossa aproximação com a população em geral, criando uma espécie de 'licenciamento social'. Nós poderíamos melhorar na questão social de oitiva da população. Não sei como poderíamos trabalhar isso, mas eu acho que nós poderíamos melhorar nesse aspecto social ou por meio de um estudo a ser exigido pelo empreendedor que a gente não tem³².

³¹ Em entrevista realizada a 11 de dezembro de 2019

³² Entrevista realizada com o presidente da CMI, Yuri Trovão, em 10 de outubro de 2019.

A estratégia participativa proposta pelo desenho institucional do COPAM, no caso da CMI, não se mostrou efetiva também. A disparidade na composição da câmara tende a deixar o processo de licenciamento apenas como um rito burocrático. Esse fato pode ser percebido ao analisarmos o gráfico abaixo, onde figura a relação de votos favoráveis aos processos de licenciamento ambiental.

Gráfico 1 – Percentual de votos favoráveis aos empreendimentos em processo de licenciamento ambiental na CMI no período de 2017- 2019



Fonte: elaborado pelos autores com base no gráfico 4 do Relatório de auditoria nº 1370.1390.19 da CGE-MG, 2019.

Dadas as condições de composição da CMI, a participação dos ambientalistas, em especial do FONASC, tende a seguir uma lógica de ação que embora não barre os empreendimentos, tenta retardar os processos de licenciamento. A estratégia consiste em fazer um pedido de vistas ao processo em pauta, adiando a votação para a próxima reunião da câmara. A disputa em torno dos processos em pauta tende a repetir uma lógica onde cada pedido de vistas feito por uma instituição ambientalista é contraposto com outro pedido de vistas de uma instituição pró-mineração, que por sua vez deverá redigir um parecer favorável ao projeto em pauta.

Na reunião ordinária da CMI realizada no 30/10/2017, por exemplo, foram feitos um total de 15 pedidos de vistas por parte da conselheira Maria Teresa Viana de Freitas Corujo do FONASC-CBH, seguidos de pedidos de vistas conjuntas pela conselheira Paula Meireles Aguiar, representante do IBRAM. Na reunião seguinte, realizada no dia 14/11/2017, portanto apenas 15 dias depois, foram apresentados os pareceres de todos os pedidos de vistas. Esse curto tempo pode ser interpretado como uma resposta do estado à estratégia de obstrução adotada pelo FONASC-CBH.

Registramos que a convocação da 15ª Reunião Extraordinária da Câmara de Atividades Minerárias (CMI/Copam) para 14 (quatorze) dias após a reunião do dia 30/10/2017, na qual o FONASC-CBH requereu vistas,

constitui ofensa ao princípio da razoabilidade que limita a discricionariedade administrativa, vedando ao administrador a adoção de decisões inexecutáveis e tal decisão prejudicou o FONASC-CBH no adequado cumprimento de sua competência como membro do Copam.

Na atual configuração das instâncias deliberativas sobre a política ambiental, o estado tem demonstrado ser um facilitador para os licenciamentos, já que tem sob seu controle não apenas a indicação de conselheiros e o voto de qualidade, mas também a formação das pautas, a convocatória das reuniões e a guarda dos processos.

Outro ponto que merece destaque, é que durante as disputas na câmara o poder do discurso da coalizão pró-mercado se consolida sobre os argumentos técnicos, uma prática comum nas reuniões da CMI, onde as empresas levam um exército de técnicos e funcionários *experts* para legitimar seus projetos, em contraponto ao parecer apresentado pela OSC que tende a ser deslegitimado, entre outros motivos, pela ausência de capital técnico reconhecido. Isso reflete um poder simbólico e um peso maior a fala dos especialistas.

Ao final, as disputas em processo na pauta tendem a ser aprovadas com condicionantes, ou seja, algumas das contestações feitas pelos conselheiros devem ser incorporadas ao projeto proposto para que ele possa ser executado, antes ou durante a execução do mesmo. Entretanto como destacado na entrevista da conselheira Adriana Wilken, não existe uma fiscalização dos projetos, e nem se as condicionantes estão sendo cumpridas.

[...] eles põem condicionante para fazer depois. Às vezes de coisas que tinham que ser feitas antes. Estudos que atestaram a viabilidade ambiental do projeto para uma tomada de decisão são postergados para pós-licença. Só que são condicionantes cujo acompanhamento é falho. Agora estão dando licença LP+LI+LO de 10 anos; aí, daqui a 10 anos a gente conversa sobre isso de novo. E deixa por conta do empreendedor fazer os monitoramentos. Quase não tem fiscalização, quase não tem acompanhamento (Adriana Wilken, representante do CEFET-MG no conselho da CMI).

Em síntese, tendo em vista o quadro dos diversos atores que compõem o cenário de disputa em torno do Grande Projeto Urbano da Mineração no Vetor Sul da RMBH, fica evidente a existência de uma forte coalizão pró-mercado, constituída de forma bem hegemônica, e que aglutina diversas representações (estado, mercado, sociedade). O bloco também é apoiado por uma estrutura institucional e um discurso do desenvolvimento econômico e social que o legitima.

4. CONCLUSÃO

As coalizões de poder identificadas nos dois GPUs da RMBH apresentados apontam para uma agenda pró-crescimento, com evidente parceria entre o estado e a iniciativa privada no sentido de facilitar e promover os interesses da última. Característica comum nos estudos apresentados foi a ausência ou o enfraquecimento da atuação da sociedade civil, demonstrando a fragilidade dos processos participativos, seja pela institucionalização dos espaços, pela burocratização dos processos, pela tecnicidade da linguagem ou ainda pelas negociações de gabinete. Há sim contrapontos e resistências, tanto na esfera pública (Ministério Público) quanto nos movimentos sociais, OSCs e comitês, mas ainda menos representativa e de forma mais fragmentada em relação ao bloco pró-mercado.

No Vetor Norte, foi possível identificar uma coalizão bastante homogênea e, ainda que o referido projeto tenha ficado em segundo plano na última administração estadual, é notável o interesse de segmentos do setor público (notadamente no âmbito municipal) e empresarial no sentido da retomada e do fortalecimento desse grande projeto. Nesse caso específico não foi identificada nenhuma coalizão anticrescimento ou de resistência, a não ser pela atuação do Ministério Público, que defende o crescimento econômico desde que preservados os interesses ambiental e social.

A coalizão atuou de forma diferente nas diversas etapas do desenvolvimento da Aerotrópole, com momentos de maior estímulo e outros de arrefecimento. Há uma expectativa de que o novo governo, assumido por Romeu Zema (Partido Novo), traga novamente forças para o projeto de desenvolvimento da Aerotrópole e, conseqüentemente, de crescimento econômico do Vetor Norte. O atual governador apresentou, na campanha eleitoral, um discurso neoliberal de incentivo ao desenvolvimento que é compatível com as pretensões da coalizão pró-mercado.

Quanto à região, são claras as rupturas de ordem urbanística, dada a monumentalidade com que o aeroporto se insere em um território pouco adensado e de características que se aproximam ao rural. Além disso, há uma clara transformação determinada pela crescente expansão imobiliária de condomínios de luxo em um território antes dominado por assentamentos precários, autoconstruídos e conjuntos habitacionais públicos. Observa-se também uma ruptura legal com a flexibilização de leis ambientais para a instalação de indústrias e do próprio aeroporto em área de proteção ambiental, a APA Carste, e, ainda, uma ruptura escalar, já que a Aerotrópole proporcionou a instalação de indústrias de relevância nacional e internacional que passam a interferir, especialmente, nos municípios de Confins, Lagoa Santa e Pedro Leopoldo, que antes apresentavam dinâmicas apenas locais. Finalmente, observa-se uma ruptura simbólica, visto que hoje a imagem da cidade de Confins é totalmente associada à presença do aeroporto.

A pesquisa relativa ao Grande Projeto Minerário do Vetor Sul, por sua vez, aponta, pelo menos no que diz respeito às deliberações da Câmara de Atividades Minerárias, na direção de uma explícita coalizão pró-crescimento em torno do GPU da mineração no Vetor Sul da RMBH, inclusive com adesão e apoio do estado. Esse posicionamento tem orientado procedimentos e privilégios justificados sempre em nome do desenvolvimento. Uma recente divulgação feita pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) na mídia reforça esse entendimento:

Minas Gerais está unida para defender seus interesses legítimos e superar o cenário de caos no campo da economia e do desenvolvimento social, potencializado negativamente pela paralisação parcial da mineração no estado [...] Tudo que esses projetos mais precisam é de atenção prioritária, no sentido de estruturar propostas de concessão à iniciativa privada – rodovias, por exemplo –, liberação de empréstimos e licenciamentos eventualmente necessários³³.

Se por um lado as representações da CMI demonstram uma forte coalizão em favor do Grande Projeto Minerário no Vetor Sul da RMBH, ancorado no ideal de desenvolvimento e crescimento da região, uma coalizão pró-meio ambiente, ainda que de forma pouco representativa, também foi identificada naquela instância. O menor número desses atores na CMI pode ser interpretado como uma estratégia do poder público no sentido de impor o *modus operandi* do bloco voltado para os interesses das mineradoras. Conforme destacou um ambientalista durante o evento “Na Contramão do Discurso Ideológico da Mineração: Tragédias e Insustentabilidade (2019)”, realizado em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em setembro de 2019:

A gestão ambiental em Minas Gerais é afastada da realidade e, com toda a roupagem técnica, aparenta ser neutra e que está viabilizando o desenvolvimento, mas não, ela está silenciando conflitos e ela está diminuindo processos e formas de participação, por isso que é sempre bom discutir que não existe governança sem diversidade e as tentativas que têm sido feitas de homogeneização dos processos de decisão e licenciamento ambiental em Minas Gerais.

Para os ambientalistas, esse distanciamento entre os territórios afetados e os espaços de decisão influenciam no sentido de amortecer os conflitos entre os empreendedores e a população afetada pelo empreendimento. No que se refere aos grupos que poderiam representar resistências a esse bloco, a pesquisa aponta, ainda que de forma preliminar, para representações pouco homogêneas, diferentemente do que se identificou na coalizão pró-mercado. Em outros termos, há indícios de movimentos com pautas bem divergentes, inclusive com distanciamento entre os atores, ainda que movidos pela causa única do combate à ação das mineradoras na região.

³³ “Palavras do Presidente”. Disponível em: <https://www.emfrenteminas.com.br/> Acesso em: 15 de maio de 2019.

Em ambos os casos destaca-se a relação de proximidade entre os agentes do mercado e do poder público, que comungam dos mesmos interesses e promovem situações de facilidade mútua. Aspecto importante nesse processo é a construção de uma ideia coletiva em torno dos GPUs, vistos como oportunidades de crescimento econômico e enriquecimento, ainda que em detrimento do desenvolvimento social. Esse argumento legitima as decisões e assume as mais diversas formas, seja a oportunidade de modernização, como no caso do Vetor Norte, ou a dependência de um modelo já implementado, como no Vetor Sul.

Ainda que parte da iniciativa privada tenha uma percepção do poder público como um entrave ao modelo de desenvolvimento, o formato burocrático adotado e o modo como o estado conduz os processos institucionais indicam maior aproximação aos interesses pró-mercado. Ainda que em certas medidas alguns governos sejam mais progressistas e outros mais alinhados ao discurso neoliberal, a orientação e os mecanismos de controle e tomada de decisão tendem a ser os mesmos.

REFERÊNCIAS

CARNEIRO, E. J. “A oligarquização da Política Ambiental Mineira”. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (Orgs.) *A insustentável leveza da política ambiental*. Desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

CHESNAIS, F. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, 2002

FERRARI, J.; SOALHEIRO, M. M.; FIALHO, C. F.; TAMIÃO, M. I. O Extrativismo e os 'Efeitos Derrame' no município de Raposo-MG. *Revista Ciências do Estado*. UFMG: Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 1-29, 2020.

FRANÇA, B. L. P. de O. O impacto socioespacial do Aeroporto Internacional Tancredo Neves no vetor norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Tese de doutorado. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2014.

FRANÇA, B. L. P. de O. Da teoria urbana ao regime urbano. *Revista Foz*, v. 2, n. 2, p. 39-70, 2019.

HARVEY, D. El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist Register*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, p. 99-129, 2004.

HEALEY, P. Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European planning studies*, v. 14, n. 3, p. 299-320, 2006.

HEALEY, P.; UPTON, Robert. (Ed.) *Crossing borders: international exchange and planning practices*. London, New York: Routledge, 2010.

KASARDA, J. D.; LINDSAY, G. *Aerotropolis: the way we'll live next*. New York: Farrar Straus and Giroux, 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, 2003-2020. 2003. 125p. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2003_2020.pdf. Acesso em: 8 janeiro 2014.

STONE, C. Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, v. 15, n. 1 p. 1-28, 1993.

_____. Reflections on regime politics: from governing coalition to Urban Political Order. *Urban Affairs Review*, v. 51, n. 1, p. 101-137, 2015.

SVAMPA, M. Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*. Buenos Aires: CLACSO. Año XIII, N° 32, noviembre, p. 15-38, 2012.

TONUCCI FILHO, J. B. M.; MAGALHÃES, F. N. C.; OLIVEIRA, A. M.; SILVA, H. “Estrutura produtiva e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Belo Horizonte: formação histórica e perspectivas contemporâneas.” In: ANDRADE, L. T.; MENDONÇA, J. G.; DINIZ, A. M. A. *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC-Minas, 2015.

NOTA DE AGRADECIMENTO: Os autores agradecem as valiosas contribuições da pesquisadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo RMBH – **Luisa Lopes Greco**, assim como das graduandas e bolsistas de iniciação científica **Gabriela Resende Coelho** e **Laura de Paula e Silva**, no levantamento de dados, edição de tabelas e mapas, além de revisão e formatação do texto. O presente trabalho foi realizado no âmbito do INCT Observatório das Metrôpoles com apoio CAPES, CNPq e FAPERJ.