

Decisões para a construção da Cidade Administrativa em Belo Horizonte

Decision-making process for the construction of the Administrative City in Belo Horizonte

Léa Guimarães Souki¹,
Cristina Almeida Cunha Figueiras²

1. Doutora em Sociologia (UnB) e Professora titular do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Pucminas). leasouki@pucminas.br

2. Doutora em Sociologia (EHESS, Paris) com Pós-doutoramento pela Université Lyon II e Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Pucminas). cfigueiras@pucminas.br

Resumo: O artigo analisa a construção da nova sede do governo do estado de Minas Gerais inaugurada em 2010. Nele são examinadas as decisões de construir o complexo, a localização, o financiamento, a forma de contratação para execução e o licenciamento ambiental. O caso é estudado à luz de questões centrais da política de desenvolvimento urbano no Brasil. Conclui-se que a iniciativa, apesar de ter incorporado novos atores e processos às decisões, reiterou o tradicional padrão de relacionamento entre Estado, sociedade e grupos de interesse no contexto de grandes obras públicas.

Palavras-chave: Metrópole. Desenvolvimento urbano. Política pública. Gestão pública. Processos decisórios.

Abstract: This paper analyzes the construction of the new seat of Government of the State of Minas Gerais, the “Administrative City”, inaugurated in 2010. Subject to this analysis is the decision-making process to build the complex, its choice of location, financing, contracting form, environmental licensing. The case is studied in the light of the central issues of urban development policy in Brazil. The case study reiterated the existent pattern of relationships between State, society and interest groups on the one hand, but showed that new actors and processes were incorporated on the other.

Keywords: Metropolis. Urban development. Public policy. Public administration. Decision-making processes.

Introdução

O artigo examina a construção de um grande complexo para instalação da nova sede do governo do Estado de Minas Gerais, a Cidade Administrativa Presidente Tancredo de Almeida Neves, na capital Belo Horizonte¹. Para isto, faz-se inicialmente uma reflexão sobre padrões de decisão política frequentes no Brasil e presentes nas políticas urbanas, assim como sobre a relação entre investimento público em desenvolvimento urbano e os interesses do setor privado e dos atores políticos. Trabalhou-se com a hipótese de que, apesar do Estado brasileiro ter sofrido reformas modernizadoras e democráticas em vários segmentos das políticas públicas, o mesmo não aconteceu com a políticas urbanas. Em seguida, é apresentada a obra e são examinados processos e atores envolvidos nas decisões de construí-la, onde fazê-lo, como financiar, contratar e executar a obra, além de aspectos administrativos, políticos e ambientais do empreendimento.

Gramáticas políticas e laços público-privado em projetos urbanos

Tomemos como base a tipologia das diferentes gramáticas políticas existentes no Brasil, cunhada por Nunes (1999). O autor propõe quatro padrões interpretativos da relação entre o Estado e as instituições políticas formais no Brasil, os quais trata como “gramáticas políticas”. Estas gramáticas são entendidas como padrões institucionais mais ou menos persistentes que indicam a

existência de diferentes combinações dentro de uma mesma estrutura¹. A primeira gramática é a do clientelismo, entendido como “um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses (...) as unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseadas em relações pessoais que repousam em troca generalizada. (...) A participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamentação formal” (NUNES, 1999, pp. 40-41).

Quanto ao segundo elemento, o corporativismo, trata-se de uma gramática que no Brasil foi formalizada em leis que buscavam uma racionalidade destinada à criação da paz social entre o capital e o trabalho, da maneira com a entendia os artífices do um ousado projeto burguês de industrialização do governo Vargas. Embora desafiasse a natureza informal do clientelismo, o corporativismo não foi capaz de destruí-lo.

O insulamento burocrático, classificado como terceira gramática, visa proteger o núcleo técnico de eventuais demandas distributivas e mesmo dos grupos burocráticos tradicionais. Ele reduz a arena de pressão de interesses populares, assim como de partidos políticos e organizações intermediárias. Segundo Nunes, esta forma de administração de interesses, iniciada nos governos Vargas e Kubitschek e desdobrada nos governos militares, não pode ser considerada como exclusivamente técnica e apolítica.

Às três gramáticas mencionadas se opõe a quarta, o universalismo de procedimentos, associado ao princípio da igualdade perante a lei, compatível com a ideia de cidadania participativa em vigência de um sistema representativo com eleições competitivas e alternância de poder. O autor mostra como o governo Vargas, paradoxalmente, em arenas reduzidas embora de grande significação, combinava o insulamento burocrático com princípios do universalismo de procedimentos. É o caso da criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), responsável pela reforma do serviço público que promovia a centralização da máquina do Estado e ao mesmo

1. O objetivo do autor é, segundo suas palavras, “mostrar como a introdução do capitalismo moderno no Brasil interagiu com a criação de um sistema institucional sincrético, agora nacional e multifacetado, e não mais regional e dualista” (NUNES, 1999, p. 19).

tempo institucionalizava o concurso público. O universalismo de procedimentos também significou um recurso para aqueles que ficaram fora do governo no período de transição iniciada com a queda da ditadura Vargas em 1945 e os dezenove anos que antecederam o golpe militar em 1964. Tendo como pano de fundo um projeto burguês de industrialização e de construção do Estado-nação contra a estrutura federativa da República Velha, as três formas interagiam com o clientelismo, combinando os padrões de racionalidade em andamento com favores pessoais e empreguismo

Com relação ao caso do brasileiro, Nunes faz uso da noção de gramáticas para explicar e caracterizar os diferentes padrões da relação Estado/sociedade. Se a forma do *clientelismo* é útil para se entender certas repetições culturais da relação personalista entre o Estado e a sociedade, o autor mostra como este padrão arcaico convive com o *insulamento burocrático* à primeira vista compatível apenas com um governo modernizante. Por outro lado, aponta como o *corporativismo* e o *universalismo de procedimentos* têm a capacidade de conviverem em um complexo arranjo de padrões modernos e arcaicos que se estabelecem nas relações do Estado com a sociedade.

O inequívoco avanço analítico promovido por Nunes possibilitou a superação do entendimento dos padrões antigos e modernos como excludentes. Também criou recursos para o maior entendimento de fenômenos que vêm aparecendo em meio à ausência da reforma urbana no que se refere às formas recentes de negociações e surgimento de novos atores no âmbito das políticas públicas.

O Estado brasileiro, não tendo passado por reformas na área de política urbana, tem repetido padrões de transação que mantêm processos decisórios históricos de negociação de recursos na solução da problemática urbana. Estando estes recursos concentrados no governo federal, algo nos estados e pouco nos municípios, a dependência financeira dos últimos torna-se também um problema político, sujeito a negociações que atuam em contextos econômicos, partidários e eleitorais. (ROLNIK 2011). Nesse âmbito, é relevante analisar a gestão pública em projetos de infraestrutura urbana, examinando os interesses em jogo, a relação entre os entes federados, e suas conexões com o setor privado.

Em uma leitura atual da tipologia de gramáticas políticas definida por Nunes, Rolnik, Klintowitz e Iacovini (2011), demonstram que existe atualmente no âmbito das políticas urbanas no país a convivência de clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimento. Segundo os autores, o clientelismo, como sistema de intermediação de interesses e troca de favores, encontra ambiente favorável na indistinção entre o público e o privado. O corporativismo, em específico a organização dos interesses empresariais, é também reconhecido pelos autores que analisam os processos decisórios na política urbana. Por outro lado, podem ser identificadas em alguns processos da política de desenvolvimento urbano o insulamento burocrático, isto é, ilhas de racionalidade e de especialização técnica, que estariam mais protegidas contra interferências advindas do plano político e social. Contudo, tal insulamento não parece ser possível no conjunto das decisões e, portanto, o que chega à parte técnica está permeável a processos decisórios controlados por outros atores. Outra é a aplicação, no conjunto da política, de procedimentos universais, isto é, regras validadas e utilizadas de modo a impedir discricionariedade e particularismos nas decisões do poder público, tais como as licitações e contratações públicas².

Na análise do papel desempenhado pelas empresas privadas e pelas burocracias estatais na definição das políticas públicas deve-se, segundo Marques (1999), tomar necessariamente em conta as redes de interesses privados e redes pessoais. O autor examina a complexa estruturação de vínculos e redes de relações entre atores privados e públicos e mostra que a atuação das empreiteiras e a dinâmica do mercado nacional de obras públicas são permeáveis a interesses privados e a relações pessoais. Além disto, pese existir um arcabouço institucional que defina licitações e contratações como procedimento padrão da administração pública brasileira, não está eliminada a possibilidade de ocorrer favorecimento de interesses privados e também a cobrança de “taxa

2. Rolnik, Klintowitz e Iacovini (2011) examinam, ainda, uma quinta gramática, que não constava no trabalho pioneiro de Nunes: a da participação. Eles concluem que esta, apesar de presente formalmente em alguns processos e de muitos atores apregoarem o seu uso, ainda não se inseriu completamente nos ambientes decisórios da política urbana no Brasil.

de intermediação” por políticos e agentes públicos às empresas.

Outra contribuição relevante a ser considerada sobre as estratégias de articulação entre grupos privados e governo no Brasil é a análise de Lazzarini (2011) sobre o que denomina “capitalismo de laços”. O autor examina as redes de propriedades e de laços corporativos, concluindo tratar-se de um “pequeno mundo”, constituído por um número limitado de atores, que se tornou ainda mais reduzido nos anos 90 após a formação de consórcios para concorrer nos processos de privatização de empresas públicas.

Lazzarini se refere ainda às doações feitas por empresas privadas e consórcios aos candidatos nas campanhas eleitorais. Segundo ele, as doações são um bom negócio. O patrocínio aos políticos faz parte de uma “taxa de intermediação”, já sugerida por Marques (1999), mas significa mais do que isto. Trata-se de um emaranhado de contratos, alianças e estratégias de apoio entre interesses políticos e econômicos, estreitamente ligado ao uso de relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar decisões. Enfim, os processos decisórios nos quais estão inseridas as políticas urbanas envolvem muitos interesses e não estão isentos de conexões pessoais, políticas e partidárias.

O problema geral de investigação sobre investimentos em grandes obras urbanas articula os seguintes elementos: a gestão pública em processos de infra-estrutura e sua relação com o setor privado; a convivência de diversos estilos de relação sociedade/estado, aqui considerados como gramáticas políticas; a presença de redes de interesses privados e redes de interesses pessoais nos investimentos em obras públicas. A construção da Cidade Administrativa do governo de Minas Gerais (doravante CAMG no artigo) é considerado como um bom caso empírico para analisar algumas das relações mencionadas, em especial o insulamento burocrático e o corporativismo como formas de conectar interesses de atores privados e gestores públicos.

A CAMG é uma obra de grande porte, parte de uma robusta articulação com outras obras de infra-estrutura no projeto denominado “Vetor Norte” da Região Metropolitana de Belo Horizonte³. Além disso, tem visibilidade nacional por

3. No Vetor Norte, na última década, foram realizados importantes investimentos públicos em infraestrutura e investimentos privados nos setores de produção industrial e serviços. Dentre os

envolver grande volume de recursos financeiros e, sobretudo, por razões políticas e partidárias. O governador Aécio Neves considerou a construção como um dos recursos para projetar-se no cenário nacional visando eleições presidenciais futuras, o que explicaria a urgência da obra e a decisão de independência em relação à União para concretizá-la. A obra teve grande impacto econômico e social na região e, do ponto de vista do financiamento, o projeto guardou a especificidade de contar com recursos exclusivamente do governo estadual, condição que o diferencia da maioria dos investimentos no país do mesmo porte.

A pesquisa que embasou este artigo utilizou dados secundários, consultados através de *sites* institucionais do governo do estado, das prefeituras da capital Belo Horizonte e de outros municípios da região, da Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (CODEMIG) empresa financiadora e gestora das obras, do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal Regional Eleitoral. Foram consultados documentos públicos disponíveis nessas fontes. Além disso, foram buscadas informações nos arquivos de órgão público da área de meio ambiente. Contudo, houve dificuldade para encontrar nessas fontes informação clara sobre os processos decisórios e principalmente sobre os custos do empreendimento. Na imprensa foram encontradas muitas notícias, porém poucas informações substantivas sobre os pontos centrais que interessam à nossa análise.

Além das fontes secundárias, foram consultados como fontes primárias, através de entrevistas semi-estruturadas, a Intendente da Cidade Administrativa, dois diretores da empresa financiadora e gestora da obra, um técnico da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, um vereador da Câmara Municipal de Vespasiano e um deputado estadual de oposição ao governo.

A decisão de construir o centro administrativo

A construção da Cidade Administrativa, ocorrida de 2006 a 2010, no eixo norte da cidade de Belo Horizonte⁴ é parte de um projeto maior do governo do

investimentos públicos destacam-se: construção da Linha Verde (rodovia MG-10), do Aeroporto Industrial; do Anel Viário Contorno Norte; ampliação do aeroporto internacional de Confins.

4. A cidade de Belo Horizonte possui 2,3 milhões de habitantes, segundo o censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A Região Metropolitana de Belo Horizonte, por

estado de Minas Gerais. Ela foi um dos chamados *projetos estruturadores*⁵ propostos pelo governo estadual desde o início do primeiro mandato de Aécio Neves⁶. O objetivo final do conjunto de projetos seria “tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”. Para tanto seria necessário “reorganizar e modernizar a administração pública estadual, promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis e recuperar o vigor político de Minas Gerais” (GOVERNO DE MINAS GERAIS 2007). A construção do centro administrativo fez parte do item que diz respeito a “estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública, por meio de um efetivo ‘*Choque de Gestão*’” (idem). A partir de 2003 a promessa foi de reformar o Estado, equilibrar as finanças e chegar ao déficit zero. Para tanto o governo planejou um sistema de controle de resultados em sua administração implementando metas, avaliações de desempenho e incentivos seletivos por produtividade em todos os órgãos da administração estadual.

Estudos do governo previam que a economia gerada com a concentração dos órgãos públicos na CAMG seria de 92 milhões de reais anuais a partir de 2010. Previa-se que a economia gerada fosse revertida para investimentos em outras áreas tais como saúde, educação, segurança e ações sociais. A economia seria gerada pela otimização dos serviços tais como a diminuição do número de recepcionistas e messageiros, a utilização de ramais internos na telefonia, a redução da frota de veículos e o fim do pagamento de aluguéis e menor deslocamento entre os órgãos (GOVERNO DE MINAS 2011).

sua vez, composta da capital e mais 33 municípios, tem uma população de aproximadamente 5 milhões de habitantes.

5. Projetos Estruturadores são iniciativas estratégicas para atuação do Estado. No portfólio de Projetos do Governo de Minas Gerais havia 56 Projetos Estruturadores, organizados em Áreas de Resultados, isto é, “áreas focais” onde eram concentrados os esforços e recursos.

6. Aécio Neves da Cunha, do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), foi eleito para dois mandatos como governador (2003-2006 e 2007-2010). No final de 2010 ele foi eleito senador. No mesmo ano, Antônio Anastasia, que fora vice de 2007 a 2010, foi eleito governador para o período 2011-2014. Antes de ocupar o governo estadual, Aécio foi deputado federal por 4 mandatos consecutivos, de 1986 a 2002.

No ato de inauguração da CAMG em 2010, no mesmo dia em que se comemorou o “Centenário de Nascimento do Presidente Tancredo Neves”, seu avô, o governador Aécio Neves destacou que a centralização da administração pública estadual traria economia e dinamismo ao governo. As secretarias da administração, até então espalhadas pela cidade de Belo Horizonte, 43 órgãos e entidades ocupando 73 edifícios, agora se agregariam no mesmo espaço, visando a melhoria na prestação de serviços e melhorando as condições de trabalho dos funcionários estaduais.

O planejamento do governo mineiro situa, portanto, a construção da Cidade Administrativa no bojo da modernização da administração estadual. O tipo de planejamento na qual se insere está muito próximo do que Nunes (1999) denomina “insulamento burocrático”, ilhas de racionalidade e especialização técnica. Trata-se de fenômeno já conhecido na administração em Minas Gerais, comum no regime militar e anterior a ele⁷. Isto significa que o insulamento burocrático não foi uma gramática criada especificamente no governo Aécio Neves. Ela existiu no governo Juscelino Kubistchek como governador de Minas Gerais e se desdobrou em experiências posteriores, especialmente na construção de Brasília, conforme demonstrado por Nunes (1999).

A Cidade Administrativa está localizada às margens da Linha Verde, nome dado ao complexo viário que inclui a rodovia MG-010, que une a capital Belo Horizonte ao aeroporto internacional Tancredo Neves, no município de Confins. O complexo, além dos 804.000 m² ocupados pela construção da Cidade Administrativa, dos quais 265 mil m² são de área construída, é formado ainda pelo Parque Estadual do Serra Verde, com 1.417.140 m². A construção é composta por três blocos: o primeiro é o Palácio Tiradentes, com 20.000 m², o segundo é formado pelos edifícios Minas e Gerais, cada um com 116.000 m² e o terceiro consiste em um centro de convivência com 4.500 m².

O projeto arquitetônico da CAMG foi assinado pelo arquiteto brasileiro de renome mundial, Oscar Niemeyer. A escolha de Niemeyer provavelmente está

7. Deve ser considerada, por exemplo, a formação de elites técnicas que remontam à Escola de Minas de Ouro Preto, fundada em 1876, mencionada por Dulci (1999) em elucidativo estudo sobre o desenvolvimento político e econômico do estado e da formação das elites dirigentes.

relacionada ao projeto do governador Aécio de associar sua própria imagem política à do ex-presidente da República Juscelino Kubitschek, presidente que construiu Brasília, a sede do governo brasileiro inaugurada em abril de 1961.

A decisão de construir o centro administrativo foi tomada no primeiro ano do primeiro governo Aécio Neves, em 2003. Como se verá a seguir, para concretizá-la não foi necessário negociar ou aliar-se com outros níveis de governo. O investimento também não foi submetido às regras de transparência pública e os recursos de visibilidade possibilitados pelo poder legislativo. O executivo estadual contava com o controle dos recursos financeiros necessários ao empreendimento e, assim, não precisou buscar nem apoio financeiro do governo federal nem empréstimos externos para realizar o projeto.

A decisão sobre a localização

Uma vez tomada a decisão de construir o centro administrativo, foi necessário definir onde ele se situaria. Situar a CAMG na região norte da capital mineira foi uma opção que envolveu decisões de natureza complexa. Até então esta era uma região que não contava com grandes investimentos do governo, sendo seu entorno um lugar de moradias modestas e sem infraestrutura adequada. Num primeiro momento, o governo estadual aventou a possibilidade de construir o centro administrativo na região Oeste da capital, próxima ao centro, no local que abrigava um aeroporto de pequeno porte no bairro Carlos Prates. Segundo representantes do governo do Estado, o projeto não pôde ser concretizado ali porque o trânsito do local não comportaria o grande movimento de veículos. Porém, o principal obstáculo era depender de cessão ou venda dos terrenos pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO, EMPRESA PÚBLICA FEDERAL VINCULADA A SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL), o que, além da necessária negociação, poderia dilatar o tempo de concretização da obra.

Após descartar a alternativa da área do aeroporto do bairro Carlos Prates, foi pensada a possibilidade de ocupar um terreno na Avenida dos Andradas, no centro da capital. A cessão da área, pertencente em parte ao governo federal e em parte ao governo municipal, exigiria negociação entre as três esferas de governo e provavelmente requereria de um período maior para concretizar-se.

O local finalmente escolhido, antigo hipódromo no bairro Serra Verde, foi a terceira opção. Ela proporcionou uma maior rapidez nas negociações, por não implicar trâmites com a União. A decisão foi tomada em 2006 e a desapropriação iniciada em 2007, um tempo muito curto levando em conta que eram vários proprietários, o que mostra o poder de compra e negociação do governo do Estado⁸. Embora pertencente ao município de Belo Horizonte, a área encontra-se próxima ao limite do território, em uma zona de conturbação com outros municípios. O governo obteve a posse do terreno para iniciar a construção, embora até o final de 2011, meses após a inauguração da CAMG, a escritura estivesse pendente devido a processos judiciais envolvendo alguns dos proprietários.

Não podemos desconsiderar a inserção na CAMG no conjunto dos importantes mudanças e impactos provocados por diversas outras obras no Vetor Norte da região metropolitana. Contudo, está claro que as transformações ocorridas e que ainda estavam em planejamento não foram a motivação inicial para a instalação do centro administrativo nessa localização, visto que o governo estadual buscou antes outras alternativas.

Dado o contexto mencionado, pode-se inferir que a decisão de construir envolveu um projeto de governo, uma burocracia especializada, e a necessidade de a obra ser inaugurada ainda no governo Aécio Neves como parte da campanha de projeção de seu nome para futuras eleições presidenciais.

Financiamento e execução

A obra teve início em dezembro de 2007 e foi inaugurada em março de 2010 quando se encerrava o segundo mandato de Aécio Neves. Não houve financiamento por parte das prefeituras ou do governo federal, ou empréstimos privados ou de instituições multilaterais. Esta é uma característica importante a ser assinalada, em razão do porte da obra, do volume de recursos envolvidos. Ademais, deve ser dito que existiam necessidades de investimentos e carências

8. “A primeira conversa entre o Jockey Clube de Minas Gerais e o governo estadual sobre a desapropriação do Serra Verde ocorreu em junho de 2005. Disponível em: <http://www.lagoasanta.com.br/reportagens/mg10_serra_verde_centro_adm_gov_mg.htm> Acesso em: 11 nov de 2011.

em diversos setores e áreas geográficas do estado que competiam pelo uso dos recursos destinados ao projeto.

Quando foi anunciada a realização do empreendimento, no início do primeiro mandato, o governador chamou a atenção para as vantagens que representava a Parceria Público Privada (PPP), estratégia que seria empregada no projeto. A ideia fundamental deste arranjo baseava-se no que era considerado como vantagens do investimento da iniciativa privada em obras públicas e a consequente agilidade no ritmo da obra, além de ganhos de economia para o poder público que, acreditava-se, essa parceria traria. Posteriormente, porém, foi abandonada essa estratégia e o governo decidiu financiar o empreendimento inteiramente com recursos públicos através da CODEMIG.

A CODEMIG, criada em 2003 pela lei nº 14.892 a partir da junção de diversas empresas⁹, é uma empresa de economia mista que tem como acionista majoritário o estado de Minas Gerais (98%). A empresa realiza projetos, obras e serviços, principalmente de infra-estrutura, atua também na área de mineração e turismo, em parcerias com o setor privado. Na mineração sua principal atividade é a exportação de minérios com destaque para a exportação de nióbio. A empresa atuou no projeto da CAMG sob orientação da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, SEPLAG, responsável técnica formuladora dos já mencionados *Projetos Estruturadores*.

Sendo a CODEMIG financiadora da obra, buscamos nessa empresa a prestação de contas que mostrasse os custos envolvidos na construção da Cidade Administrativa, porém não obtivemos orçamentos que indicassem completamente os gastos esperados, os aprovados e os executados na obra¹⁰.

No ano 2003 o custo previsto pelo governo estadual para o investimento era de R\$ 880 milhões. Porém o custo final aproximado pode ter sido pelo menos o dobro desse valor, considerando-se os valores apresentados ao Tribunal de Contas (TABELA 1).

9. São elas: COMIG (Companhia Mineradora de Minas Gerais), da CDI (Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais), da TURMINAS (Empresa Mineira de Turismo) e dos ativos da CODEURB (Companhia de Desenvolvimento Urbano de Minas Gerais), empresa já extinta.

10. Dois diretores da empresa concederam entrevista às autoras, mas não forneceram os dados solicitados.

Tabela 1: Gastos relativos à construção da CAMG mencionados nos relatórios anuais de prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado.

Ano	Gastos Realizados (R\$)	Crédito Autorizado (R\$)
2004	2.905.804,00	1.900.000,00
2005	4.065.804,17	11.028.515,00
2006	31.466.711,60	31.806.923,76
2007*	Sem informação	80.000.000,00
2008	382.828.528,63	392.716.837,76
2009	766.829.586,29	834.322.061,36
2010	499.177.339,36	Sem informação

Elaboração das autoras.

Fontes: TCE. Relatórios Anuais de Contas do Governador.

Apesar de o governo estadual ter divulgado que o investimento foi de responsabilidade exclusiva da CODEMIG e que não foram utilizados recursos do Tesouro do Estado, foram empregados recursos fiscais nas obras necessárias à existência da CAMG como o entorno e os acessos viários¹¹. Consta no relatório apresentado pelo governo estadual ao Tribunal de Contas sobre o exercício 2010 que a despesa com o Centro Administrativo desde 2004 fora de aproximadamente R\$ 1,7 bilhões, dos quais cerca de R\$ 1,4 bilhões foram investidos pela Codemig e o restante teria saído dos cofres do governo estadual. O relatório apresentou ainda alguns itens de ações faltantes e que demandariam recursos financeiros. São elas: viabilizar a operação do CAMG, concluir obras de estruturação de acessos, desapropriar áreas estratégicas no entorno e realizar melhorias na infraestrutura urbana próxima, iniciar a construção do Batalhão do Corpo de Bombeiros, executar a obra do prédio de serviços do centro administrativo, construir trincheira e alças de acesso à cidade administrativa.

11. Os relatórios anuais das contas do governador, prestação de contas enviadas ao TCE-MG pelo governo do Estado, permitem que sejam vistos alguns valores, mas sem especificação detalhada dos gastos com a Cidade Administrativa ou das contas da CODEMIG.

Com base nos dados recolhidos na investigação – fornecidos pelo governo estadual e consultados no TCE – não é possível afirmar com precisão quanto custou o investimento, incluindo todos os elementos que foram necessários para viabilizar o conjunto da obra¹². Sabe-se, com base em informação fornecida pela Intendente da CAMG¹³ que o pagamento pelo terreno estava fora dos valores declarados no investimento. Em relação à compra do terreno do Jôquei Clube, a indenização ao expropriado foi de R\$ 24.095.395,94¹⁴, não havendo informação sobre as indenizações aos proprietários de outros terrenos vizinhos.

Atores privados na execução do projeto e um tipo de corporativismo

Foram três os consórcios de empresas vencedoras na licitação pública para construção da Cidade Administrativa, divididas em três lotes. Obtiveram o lote 1: Camargo Corrêa, Mendes Júnior, Santa Bárbara Engenharia. O lote 2: Norberto Odebrecht, OAS e Queiroz Galvão. O lote 3: Andrade Gutierrez, Via Engenharia e Barbosa Mello.

De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)¹⁵ todas as empresas dos lotes 1 e 2 foram doadoras de recursos ao PSDB para a campanha em 2010 dos candidatos a governador e senador, respectivamente Aécio Neves e Antônio Anastasia. Empreiteiras de menor porte, que não participaram nos consórcios, também foram financiadoras da eleição do governador. Elas não tiveram espaço no projeto da CAMG mas participaram em obras do governo estadual em outros programas de investimento. As fontes consultadas¹⁶

12. Membros da oposição no legislativo estadual, críticos do projeto, relataram dificuldades semelhantes em obter informações pormenorizadas, apesar de diversas tentativas para ter acesso aos dados junto à CODEMIG e ao Tribunal de Contas do Estado.

13. Em entrevista concedida às autoras em 24/8/2011.

14. Informação prestada às autoras pela Intendente da Cidade Administrativa, por correio eletrônico.

15. Portal www.tse.jus.br. O portal na internet do Instituto Transparência Brasil relaciona as doações por partido, permitindo uma visão mais adequada e identificação de financiamento por cargos. (Fonte: <<http://www.asclaras.org.br/@index.php?ano=2010>>)

16. Relatórios de Atividades de Comunicação da CODEMIG, obtidos no arquivo da Superintendência

revelam ainda a existência, além das empreiteiras executoras, de outros tipos de empresas que tiveram contratos importantes no contexto da construção e implantação da CAMG.¹⁷

Em uma tentativa de maior entendimento da forma como as empresas se agrupam e relacionam com o Estado, vale a pena recorrer novamente à tipologia de Nunes (1999) no que se refere à gramática do corporativismo. Através das contribuições de Schmitter (1971) sobre uma maneira nova de corporativismo, pode-se tentar avançar naquilo que Nunes (1999) descreve e analisa como corporativismo. O trabalho de Schmitter parece ganhar mais sentido hoje no Brasil do que na década de oitenta quando gerou uma viva discussão na academia. Inicialmente, seu estudo chamava atenção para uma situação de negociação pouco conhecida no país, os hoje chamados processos de concertação entre capital e trabalho intermediados pelo Estado.

Pensada e estabelecida pelo governo Vargas, o corporativismo, esta forma sólida e persistente no Brasil - a ponto de ser considerada gramática fundamental na constituição da política e da economia brasileira - apresenta novas manifestações. Se o corporativismo no Brasil, uma experiência tipicamente varguista do atrelamento dos sindicatos ao Estado, se caracterizava basicamente pela presença do Estado regulando a sociedade através do sindicato e do aparato do Ministério do Trabalho, hoje ele parece ter ganhado novas formas. Logo, não seria útil o conceito de corporativismo apenas em sua nuance varguista.

Com a democratização brasileira a discussão pode ser reacendida para se entender como os setores mais organizados da sociedade ganham seu espaço de negociação junto ao Estado e, no que interessa a este artigo, eventualmente controlam o processo de tomada de decisões em torno das construções de obras de infra-estrutura urbana. A experiência das empreiteiras, que têm acesso ao Estado e sua burocracia técnica encapsulada e centros de decisão, poderia, com alguma cautela, ser vista como uma forma de corporativismo

Regional de Regulação Ambiental, SUPRAM Central-Metropolitana (Belo Horizonte).

17. Destacamos as empresas de consultorias. A Lume Estratégia Ambiental foi responsável pelo projeto de licenciamento ambiental. Quanto às consultorias empresariais, trabalharam a Price Consultoria, a Auge Consultoria de Sistemas de Gestão e a "Idéia Comunicação Empresarial".

na sua vertente empresarial. Nesse sentido é também relevante apontar que modernamente, sobretudo em países europeus de capitalismo avançado, a presença dos setores mais organizados da sociedade dentro do Estado garante espaços especiais de negociação¹⁸.

Críticas e louvores ao projeto

A prefeitura de Belo Horizonte, desde 1993 em oposição ao governo estadual, a qual se arrefeceu no final da década seguinte, não parece ter apresentado resistência ao projeto da CAMG. Quanto aos atores de outros municípios vizinhos, as prefeituras de Vespasiano e em menor grau de Sabará, através das Câmaras Municipais apresentaram questões e se dispuseram ao diálogo. Das cidades afetadas pela instalação da CAMG, pode-se ter conhecimento da discussão travada em Audiência Pública na 1ª Reunião Extraordinária da Comissão de Participação Popular, realizada em 18/03/2010. A Audiência Pública contou com participantes da população dos municípios de Vespasiano, São José da Lapa, Santa Luzia, Sabará e Ribeirão das Neves. Na ocasião, o prefeito de Vespasiano afirmou não ter havido sequer informação aos prefeitos do entorno por parte do governo do Estado. Segundo ele:

Ninguém sabe da verdade, talvez pela falta de planejamento do governo do Estado, que não fez as audiências públicas antes de iniciar as obras da Cidade Administrativa, por não ter chamado os prefeitos do entorno para falar dos impactos, para mostrar as proposições, os investimentos que seriam feitos na região. Nada disso foi feito. Veio, de cima para baixo, uma imposição arbitrária, unilateral, e todos tivemos de aceitar. Por isso é salutar que se dê prosseguimento a iniciativas como esta que está sendo feita aqui, para

18. A respeito do desenvolvimento do fenômeno em suas formas empíricas, Lijphart (2003) distingue dois tipos de neocorporativismo. O primeiro é o “corporativismo social”, no caso das organizações de trabalhadores se afirmarem através de acordos com o Estado, em busca de consensos sobre medidas socioeconômicas, caso típico da indústria automobilística alemã. O outro, ao qual denomina “corporativismo liberal”, é o caso em que as associações comerciais e industriais se fazem presentes no aparelho do Estado, cujo exemplo é a Suíça.

ajudar o cidadão que irá receber os benefícios ou que irá sofrer com a queda da qualidade de vida da nossa região.¹⁹

A participação da mídia merece ser considerada. A CAMG ficou em evidência, no entanto a informação sobre os processos decisórios e de execução foi pouco profunda e com frequência limitou-se ao que o governo se propôs a divulgar. O projeto se destacou na mídia principalmente pela publicidade patrocinada pelo governo do estado e pela empresa responsável²⁰. O governo do Estado teve gastos substantivos com publicidade, incluindo aquela relativa ao centro administrativo sem, contudo, fornecer suficiente informação sobre os recursos utilizados na obra.

Outros atores estratégicos como empresas de publicidade estiveram, juntamente com pessoas do círculo mais próximo ao governador, estrategicamente posicionadas nas decisões de como se manifestar em relação às críticas, sobre o que divulgar e a quem responder quando o assunto fosse a CAMG²¹.

Quanto à participação do legislativo estadual, não se pode dizer que tenha sido vigorosa, mesmo se durante a construção da obra o Partido dos Trabalhadores tenha tentado formar um bloco de oposição capaz de exigir transparência nos custos e encaminhamento da obra. A ampla maioria do governo na Assembleia Legislativa lhe garantiu aprovação dos seus projetos, inclusive o da CAMG. Deputados de oposição viram no empreendimento não uma prioridade administrativa ou econômica, mas sim um projeto de projeção política do governador.

19. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Notas taquigráfica da Primeira Reunião Extraordinária da Comissão de Participação Popular, realizada em 18/03/2010.

20. Embora os gastos da CODEMIG com publicidade não se resumam à cidade administrativa sendo responsável também pela área de turismo, a CAMG foi sua obra mais importante no período. De acordo com o "Relatório Anual das Contas do Governador" de 2010 (TCE-MG 2010) o total das "despesas com publicidade" da CODEMIG foi de R\$ 158.908.854,75. No item "despesas controladas pelo Estado", a empresa gastou R\$ 11.262.049,75, correspondendo a 7,09 % do total dos gastos.

21. Relatório do V do Programa nº 12, de Comunicação Social da CAMG encaminhado pela CODEMIG à Superintendente da Região Central Metropolitana de Meio Ambiente, em 13/08/2009.

O projeto político mencionado diz respeito ao interesse de Aécio Neves em candidatar-se à presidência da República. Com a CAMG, o governador, buscou, além de trazer consigo a tradição política e a imagem do carisma de seu avô, Tancredo Neves, e junto com ela o sentimento de um sonho interrompido com sua morte, quis trazer também a imagem do mineiro moderno e empreendedor ao associar sua figura à de Juscelino Kubistchek. Em sendo um político considerado jovem, que se apresenta como herdeiro de duas personalidades das mais importantes da política brasileira, representantes da tradição e da modernidade, pode-se ver a construção da Cidade Administrativa como a obra fundamental de seu projeto como futuro candidato à Presidência da República. A inauguração do centro administrativo foi organizada como um evento capaz de projetar estes dois elementos. Nela estiveram presentes políticos como o vice-presidente, o presidente do Supremo Tribunal Federal, governadores e deputados federais, além de personalidades artísticas e culturais²².

Licenciamento Ambiental

Em obras de infraestrutura o processo de decisão referente à regulação ambiental é um fator importante. O licenciamento da CAMG merece ser destacado porque também pelo fato de que o governo de Minas Gerais obteve uma agilidade pouco usual no processo, considerando-se a dimensão e complexidade do projeto.

22. No evento, o hino nacional foi interpretado por Fafá de Belém. Milton Nascimento interpretou “Coração de estudante”, canção símbolo da luta pelas eleições diretas nos anos 80 e à figura de Tancredo Neves. Não poderia faltar no evento a interpretação do “Peixe vivo”, a canção preferida de JK. O representante de Niemeyer, arquiteto José Carlos Sussekind associou o projeto à administração de JK que começara há quase 70 anos, com a construção do conjunto arquitetônico da Pampulha em Belo Horizonte. Referindo-se à Cidade Administrativa afirmou: *“Niemeyer decidiu que esse prédio precisava mostrar o Brasil (sic) que em Minas, em Belo Horizonte, houve uma civilização que foi capaz de levar a tecnologia do concreto da construção ao limite supremo da audácia inigualável por nenhum povo do mundo. Esse prédio tem que traduzir a majestade do Estado de Minas Gerais, não menos do que isso.* Disponível em: <http://www.lagoasanta.com.br/reportagens/mg10_serra_verde_centro_adm_gov_mg.htm> Acesso em: 11 nov de 2011.

A área de conurbação na qual se insere a CAMG inclui, além de Belo Horizonte, os municípios de Santa Luzia e Vespasiano e o entorno os municípios de Ribeirão das Neves, Sabará, Matozinhos, Confins e Pedro Leopoldo. Pelo porte do empreendimento e a abrangência dos seus impactos, a obra deveria ser submetida às normativas de licenciamento do Conselho Estadual de Política Ambiental, COPAM²³.

O Plano de Controle Ambiental, elaborado por uma empresa contratada, foi apresentado em agosto de 2007. A Superintendência Regional de Regulação Ambiental, SUPRAM Central- Metropolitana (BELO HORIZONTE) da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável emitiu parecer único para subsidiar o julgamento do pedido de Licença de Operação para a construção da CAMG pleiteado pela CODEMIG. As licenças prévias para instalação foram concedidas em julho e novembro de 2007 e o processo de Licença de Operação formalizado em outubro de 2009.

No caso de Belo Horizonte, em ofício emitido pelo Secretário Municipal de Políticas Urbanas em 19/01/2007, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte deu assentimento ao empreendimento, para fins de licenciamento ambiental. Na área onde se encontra a CAMG, uma parte da mata que compõe a reserva ambiental, lugar onde está prevista a implantação do Parque Serra Verde pertencente ao governo da capital.

No caso das preocupações com a preservação do meio-ambiente, a forma de manifestação organizada da sociedade civil se fez sentir através da Associação Mineira de Defesa do Meio Ambiente, AMDA, entidade reconhecida e atuante no cenário de defesa da ecologia em Minas Gerais. A entidade discordou da concessão da Licença de Operação e considerou que, diante da importância do patrimônio ambiental e científico da região cárstica, o assunto deveria ter sido levado ao COPAM, não podendo ter sido concedida de forma

23. Os documentos consultados referem-se à Licença Prévia dada pela Fundação Estadual do Meio Ambiente, FEAM, com data de julho de 2007. Neles constam os condicionantes a serem cumpridos para formalização do processo de Licença de Instalação, os quais se referem a aspectos de circulação, patrimônio, água, limpeza urbana, tráfego, energia elétrica, encostas e terrenos, transporte, estacionamento, áreas de preservação a serem suprimidas e a serem conservadas.

alguma, licença “ad referendum” pela Secretaria Estadual (SEMAD). Além de propor reconsideração da mesma, a entidade solicitou que o parecer técnico incluísse os compromissos assumidos em relação ao Vetor Norte de Belo Horizonte que não foram cumpridos pelo governo do estado. São eles: estudos não produzidos referentes à identificação de áreas para criação e implantação de proteção integral de domínio público e privado, o que envolve levantamento preliminar de custo de aquisição de terrenos, identificação de reservas legais e áreas de preservação permanente e alocação de recursos internos para o relatório indicativo das áreas protegidas.

A AMDA entregou carta ao governador, em comemoração ao dia do Meio Ambiente, cobrando os compromissos ambientais assumidos pelo governador por ocasião da licença prévia²⁴. Em outra carta aberta ao Governo, quatro dias após a inauguração da obra da CAMG, a entidade apontou que o governo estadual não poupou recursos financeiros e esforços para a rápida a construção e denunciou a “*morosidade das ações necessárias à implantação do Sistema de Áreas Protegidas- SAP Vetor Norte*”. Apontou que as

(...) ações fundamentais à criação e instalação do SAP, como levantamento da situação de Reservas Legais que funcionarão como conectividade entre as áreas a serem protegidas, ainda não foram feitos. Os estudos de caracterização dessas áreas não foram concluídos. As medidas necessárias à criação das Unidades de Conservação (...) não foram realizadas. O compromisso de fortalecer o policiamento ambiental na região também não. E os recursos prometidos, nunca apareceram. (AMDA, 2010).

A associação alertou ainda para os perigos da degradação do patrimônio natural e científico da Região Carste de Lagoa Santa, em razão da especulação imobiliária e a atração e deslocamento avança sobre a região.

Até que ponto os compromissos ambientais não cumpridos, denunciados pela associação poderiam ser capazes de deslegitimar, em alguma medida, a importância da obra? O mais provável é que esta bandeira só teria ganho

24. Solenidade realizada no Palácio da Liberdade em junho de 2009.

espaço caso houvesse algum ônus para o estado no seu descumprimento. Isto suporia uma sociedade civil muito organizada e sensível às questões ambientais e à importância das grutas, pinturas rupestres, seu sistema hídrico e os registros de um passado muito remoto que estão aí contidos. Contudo, a sociedade não demonstrou ter ficado muito sensível a estas questões, que parece ficaram em segundo plano com relação às promessas de prosperidade feitas em um ambiente de propaganda intensa e informação controlada.

Considerações finais

O caso da Cidade Administrativa Tancredo Neves, nos contextos da antiga e nova conjuntura das obras de infra-estrutura urbana no Brasil apresenta particularidades. Foi uma obra independente no cenário das disputas pelos recursos do governo federal assim como de Emendas Parlamentares. O governo estadual a executou em condições de tempo e divulgação totalmente controlados por ele. Além das grandes empresas de construção civil, nesse processo estiveram presentes empresas de consultorias especializadas em marketing, meio-ambiente e gestão, relacionando-se com uma burocracia racional e encapsulada, até onde se pode ver, de pressões políticas paroquiais e imediatas. O aparato administrativo montado pelo estado de Minas Gerais, além de pretender ser um exemplo de racionalidade administrativa, também difundia incessantemente o ideário da eficiência. Por outro lado, a existência de velhas conexões com empresas privadas, ainda que possam parecer modernas por seu porte e pela tecnologia empregada nas construções, guarda elementos de ligações pessoais e político-partidárias nos moldes da velha maneira de fazer política.

Revelou-se difícil demonstrar, em uma investigação empírica de caráter acadêmico, a existência de amizades pessoais do então governador com diretores de empresas responsáveis pela construção da CAMG. Não é próprio da pesquisa acadêmica, por exemplo, fotografar atores políticos proeminentes em viagens recreativas em jatos particulares com diretores de empresa construtora de uma obra. Isto tampouco provaria que houve favorecimento. O estudo realizado baseou-se em dados oficiais, contudo permitiu identificar lacunas na informação disponibilizadas pelos órgãos do governo estadual e apontar que

o sistema de negociação e financiamento relativo à obra ficou protegido pelo controle excessivo das informações.

O estado de Minas Gerais, tendo uma burocracia moderna insulada, livre de pressões advindas do legislativo e da sociedade, permitiu que a obra fosse feita em tempo recorde, sem sofrer descontinuidade. Controlando todo o processo de decisão e execução e sem sofrer constrangimentos de ordem orçamentária, foi possível que seu ousado projeto pudesse consistir em uma peça importante na construção da mensagem de que o estado de Minas Gerais seria um exemplo de governo moderno e eficiente para o país. Esta mensagem se conectava ao plano político do governador Aécio Neves para a presidência da República como portador de um projeto de modernidade, sugerindo uma síntese de juventude e tradição política herdada do avô, Tancredo Neves. A Cidade Administrativa tem característica de obra arrojada que se projeta no tempo, porém foi, ao mesmo tempo, forjada nos velhos moldes dos períodos passados. A mensagem de que o estilo empreendedor de Minas Gerais, associado à figura de Juscelino Kubitschek, poderia representar uma alternativa para o Brasil dos anos 2000 foi compatível com o ritmo da obra, com suas características arquitetônicas que evocam Brasília e, sobretudo, com a mensagem de racionalidade administrativa conduzida pelo planejamento. Estilo que, em termos de divulgação para a população através dos meios de comunicação, foi construído pela ideia do “choque de gestão”.

Finalmente há que se considerar que a gramática do “insulamento burocrático”, por definição, tem mais chance de se efetivar longe das pressões midiáticas, fonte de expressões de vários interesses e especialmente da sociedade ativa. Aí se coloca novamente a questão do sincretismo de gramáticas de que trata Nunes. A cada novo contexto, novos arranjos de gramática? Haveria chances de prever os arranjos em escala nacional? A teoria assinala que, no Brasil o “sincretismo de gramáticas” é um recurso mais profícuo de entendimento e explicação do que a velha lógica dualista. O que temos à frente parecem ser possibilidades quase caleidoscópicas de arranjos de velhas e novas formas de governar.

Referências

AMDA. Associação Mineira de Defesa do Ambiente. Carta aberta ao governador Aécio Neves. 04 de março de 2010. Disponível em <http://www.amda.org.br/?string=interna-noticia&cod=840> Acesso em 02/05/2011.

DULCI, Otávio. Política e recuperação econômica em Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

GOVERNO DE MINAS. Intendência da Cidade Administrativa. Cidade Administrativa. Agosto de 2011. Documento interno em *power point*, fornecido pela Intendente às autoras.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Estratégia de Desenvolvimento Estado para Resultados. PMDI 2007-2023. Disponível em http://www.planejamento.mg.gov.br/images/phocadownload/publicacoes/politicas_organizacionais/pmdi_2007-2023.pdf Acesso em: 27/4/2012.

LAZZARINI, Sérgio G. Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LIJPHART, Arend. Modelos de Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MARQUES, Eduardo C. Estado e empreiteiras na comunidade de políticas urbanas no Rio de Janeiro. Dados v. 42, n. 2, Rio de Janeiro, 1999.

NUNES, Edson. A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro, Zahar, 1999, 2ª ed.

ROLNIK, Raquel; KLINTOWITZ, Danielle; IACOVINI, Rodrigo. “Financiamento e processos decisórios: em busca das determinantes da política de desenvolvimento urbano no Brasil”. In: *ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, 2011, Caxambu*.

SCHMITTER, Philippe. “Still the century of corporatism?” in G. Lehmbruch e P. Schmitter (orgs.) *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills: Sage, 1971.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE-MG). Relatório Anual das Contas do Governador. Exercício 2010.

Recebido: 16/07/2016

Aceito: 02/01/2018

