

6<sup>to</sup>

Congreso  
Latinoamericano de  
**CIENCIA POLÍTICA**

12, 13 y 14 de junio de 2012  
FLACSO Sede Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

alacip

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

**Atores e arenas decisórias em grandes projetos de infraestrutura urbana no Brasil: o caso da Cidade Administrativa Presidente Tancredo de Almeida Neves**

Versão preliminar

Autoras:

Léa Guimarães Souki

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
leasouki@pucminas.br

Cristina Almeida Cunha Filgueiras

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
cfilgueiras@pucminas.br

Área temática: Área Administración pública y políticas públicas

Trabalho preparado para apresentação no  
VI Congresso Latinoamericano de Ciência Política,  
organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Quito, 12 a 14 de junho de 2012.

---

## **Atores e arenas decisórias em grandes projetos de infraestrutura urbana no Brasil: o caso da Cidade Administrativa Presidente Tancredo de Almeida Neves**

*Resumo: A partir do exame do caso da construção de um grande complexo para instalação da nova sede do governo do estado de Minas Gerais, inaugurado em 2010, o trabalho analisa questões centrais da atual política de desenvolvimento urbano nas metrópoles brasileiras. São apresentados componentes característicos desta área de política pública no país, isto é, atores e arenas decisórias, processos de negociação, financiamento, relação entre Estado e setor privado. Em seguida, é demonstrado como o caso estudado, ao mesmo tempo em que reiterou o padrão de relacionamento entre Estado, sociedade e grupos de interesse, incorporou novos atores e processos.*

O artigo examina o caso da 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 Horizonte<sup>1</sup>. O trabalho é parte de uma pesquisa nacional<sup>2</sup> que trata de entender a intricada relação entre o financiamento de investimentos em desenvolvimento urbano e os interesses privados e interesses dos atores políticos. A pesquisa trabalha 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. Essas teriam ficado praticamente intactas de maneira que os velhos canais de tomadas de decisões assim como os velhos atores impediram uma correção das desigualdades na apropriação do território urbano e na qualidade de vida das populações.

O artigo desenvolve inicialmente uma reflexão sobre padrões de decisão política frequentes no Brasil e presentes nas políticas urbanas. Em seguida, apresenta a obra da Cidade Administrativa, examinando os processos e atores envolvidos nas decisão relativas a por que construí-la e onde, e como financiá-la. São ainda examinados os agentes privados envolvidos, além de aspectos administrativos e políticos do empreendimento.

### **1- Gramáticas políticas e laços público-privado em projetos urbanas**

Tomemos como base a tipologia das diferentes gramáticas políticas existentes no Brasil cunhada por Nunes (1999). O autor propõe quatro padrões interpretativos para compreender a 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 culturais e elementos dentro de uma mesma estrutura.<sup>3</sup> São elas, em primeiro lugar o **clientelismo**, entendido como “um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses (...) as unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos,

1 As autoras agradecem a Fabíola Fabiana Castro o apoio no levantamento e sistematização de informação para o estudo.

2 Integra o projeto de pesquisa Projeto *Pactos Socioterritoriais, financiamento e gestão metropolitana*, realizado pelo INCT Observatório das Metrópoles, uma rede de centros de pesquisa e pós-graduação em estudos sobre cidades-

<sup>3</sup> “Sintetizando, meu objetivo é 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, E. p. 19, 1999.

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 à segunda, o **corporativismo**, é 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**, aqui classificado como terceira gramática, significou a redução da arena de pressão de interesses populares, assim como de partidos políticos e organizações intermediárias, com a finalidade de proteger o núcleo técnico de eventuais demandas distributivas e mesmo dos grupos burocráticos tradicionais. Esta forma de administração de interesses, que se inicia nos governos Vargas e Kubitschek e desdobra-se nos governos militares, lembra Nunes que não pode ser considerada de nenhuma forma um processo técnico e apolítico.

A estas gramáticas se opõe o **universalismo de procedimentos** associado ao princípio da igualdade perante a lei, compatível como uma ideia de cidadania participativa em vigência de um sistema representativo com eleições competitivas e alternância de poder. Paradoxalmente, o governo Vargas 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 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, todas as três formas interagem com o clientelismo, combinando os padrões de racionalidade em andamento com favores pessoais e empreguismo

Segundo o autor, as gramáticas são padrões mais ou menos constantes que indicam a existência de diferentes combinações culturais e elementos dentro da mesma estrutura. No caso do brasileiro, ele as utiliza 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.

O Estado brasileiro não tendo passado por reformas na área de política urbana também tem repetido padrões de transação em cujo bojo vem mantendo 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 infra-estrutura urbana, procurando entender 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 do clientelismo, do corporativismo, do insulamento burocrático e do universalismo de procedimento. Segundo tais 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, 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 públicas<sup>4</sup>.

Na análise do papel desempenhado pelas empresas privadas e pelas burocracias estatais na definição das políticas públicas deve-se, segundo Marques, 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 de intermediação” por políticos e agentes públicos às empresas.

Outra contribuição a ser considerada sobre as temas 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 a privatização de empresas públicas.

Lazzarini também se refere às doações feitas pelas empresas privadas e consórcios aos candidatos nas campanhas eleitorais. Segundo ele, as doações são um bom negócio. Esse patrocínio aos políticos faz parte de uma “taxa de intermediação”, já sugerida por Marques (1999), mas é mais do que isto. Trata-se de um emaranhado de contratos, alianças e estratégias de apoio entre interesses políticos e econômicos, o qual está 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 de investigação abordado neste trabalho se refere, portanto, à gestão pública em processos de infra-estrutura urbana e sua relação com o setor privado; a convivência de diversos estilos de relação sociedade/estado, aqui considerados como

---

<sup>4</sup> Rolnik, Klintowitz e Iacovini (2011) examinam, ainda, uma quinta gramática, que não estava considerada no trabalho pioneiro de Nunes: a da participação. Eles chegam à conclusão de que esta, ainda que esteja presente formalmente em alguns processos e apesar de muitos atores apregoarem o seu uso, ainda não se inseriu completamente nos ambientes decisórios da política urbana no Brasil.

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 neste trabalho como um bom caso empírico para analisar algumas das relações anteriormente mencionadas.

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 Horizonte<sup>5</sup>. Além disso, tem visibilidade nacional, entre outros fatores por envolver grande volume de recursos financeiros e, sobretudo, por razões políticas e partidárias. O governador Aécio Neves colocou a construção como parte de sua intenção de 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. Tendo grande impacto econômico e social na região, do ponto de vista do financiamento o projeto guarda 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. Também foram consultados documentos públicos disponíveis nessas fontes. Além disso, foram buscadas informações nos arquivos da Superintendência Regional de Proteção Ambiental da Região Metropolitana, órgão da Secretaria de Estado e Meio-ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Consideramos indispensável mencionar a dificuldade de encontrar nas fontes acima apontadas informação organizada e clara sobre os processos decisórios e principalmente sobre os custos do empreendimento. Na imprensa pôde-se encontrar 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.

## 2 – A decisão de construir o centro administrativo

A construção da Cidade Administrativa, ocorrida de 2006 a 2010, no eixo norte da cidade de Belo Horizonte<sup>6</sup> é parte de um projeto maior do governo do estado de Minas Gerais. Ela é um dos chamados *projetos estruturadores* propostos pelo governo estadual desde o início do primeiro mandato de Aécio Neves<sup>7</sup>. Segundo o governo, um “*Projeto Estruturador* corresponde a um Programa: conjunto de projetos e não-projetos agrupados para atender a

---

<sup>5</sup> 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 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.

<sup>6</sup> 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 sua vez, composta da capital e mais 33 municípios, tem uma população de aproximadamente 5 milhões de habitantes.

<sup>7</sup> Aécio Neves da Cunha, filiado ao Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB) foi eleito para dois mandatos como governador, o primeiro para o período 2003-2006 e o segundo para o período 2007-2010. No final de 2010, ele foi eleito senador pelo mesmo partido. No mesmo ano, Antônio Anastasia, que fora vice-governador no período 2007-2010, 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.

uma finalidade específica”<sup>8</sup>. O objetivo final 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.” A construção do centro administrativo faz parte do item do projeto 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*’” conduzido pelo governo estadual previa a recuperação das finanças do Estado. 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 do Estado.

Ao ser inaugurada a CAMG em 2010, no mesmo dia em que se comemorou o “Centenário de Nascimento do Presidente Tancredo Neves”, seu avô, o governador Aécio Neves a associou à promessa de 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.<sup>9</sup>

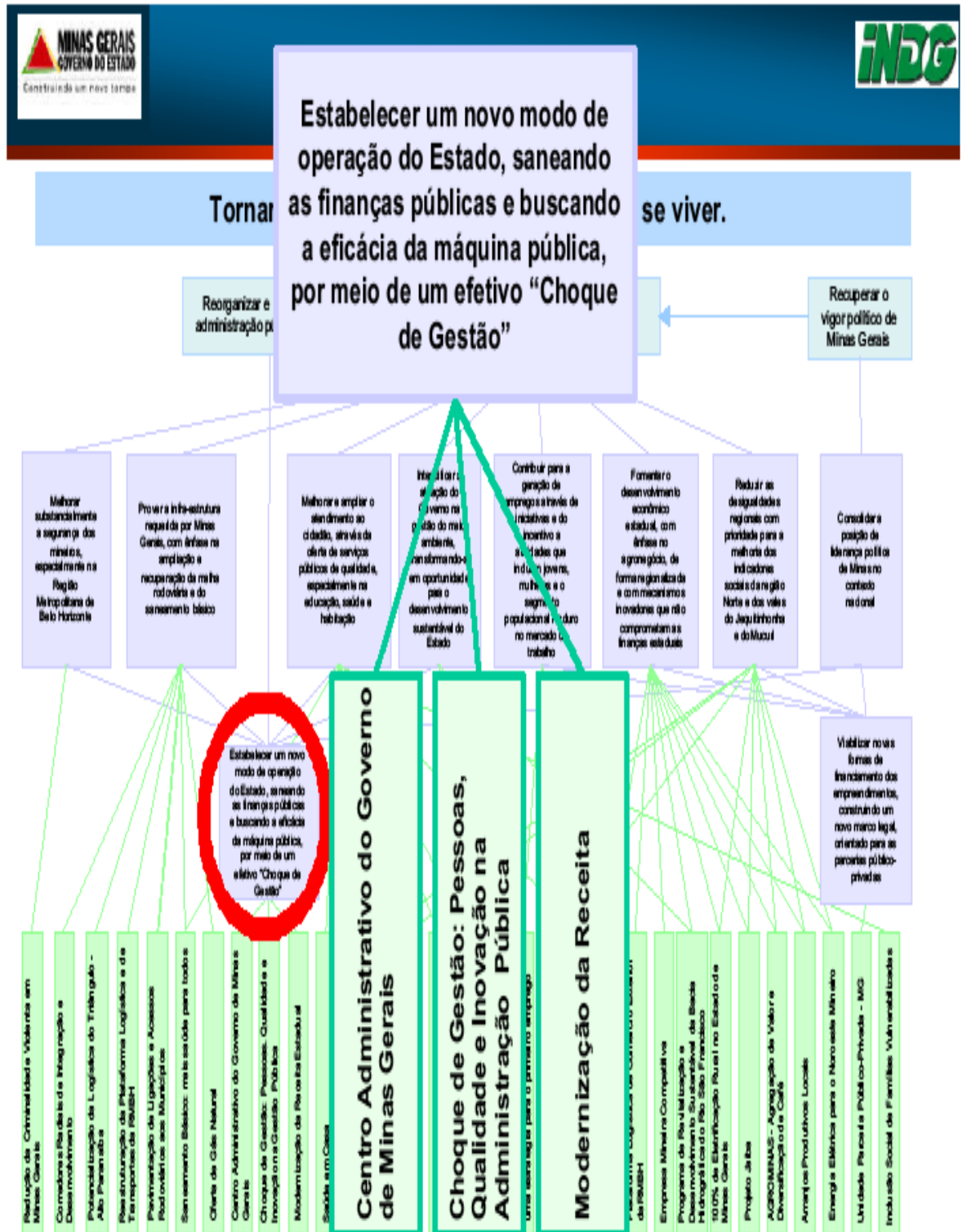
A seguir vê-se o organograma do projeto do governo mineiro onde se situa a construção da Cidade Administrativa no bojo da modernização da administração estadual.

---

<sup>8</sup> Projetos Estruturadores são iniciativas estratégicas para atuação do Estado. No portfólio de Projetos do Governo de Minas Gerais existem 56 Projetos Estruturadores. Eles são organizados através de Áreas de Resultados, “áreas focais” onde são concentrados os esforços e recursos. São iniciativas direcionadas às seguintes transformações: “Qualidade e inovação na gestão pública”; “Qualidade fiscal”; “Qualidade ambiental” “Defesa social”; “Educação de qualidade”; “Vida saudável”; “Protagonismo juvenil”; “Rede de cidades e serviços”; Desenvolvimento do Norte de Minas Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce, Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva, Logística de integração e Desenvolvimento, Investimento e Valor Agregado da Produção, Inovação, Tecnologia e Qualidade. <http://www.geraes.mg.gov.br/projetos-estruturadores> Acesso realizado em 27/4/2012.

<sup>9</sup> Estudos do governo estadual previam a economia gerada com a concentração dos órgãos públicos na CAMG chegará a 92 milhões de reais anuais a partir de 2010. Pretende-se que a economia gerada seja revertida para investimentos em outras áreas tais como saúde, educação, segurança e ações sociais. A economia deverá ser gerada pela otimização dos serviços tais como a diminuição do número de recepcionistas e mensageiros, a utilização de ramais internos na telefonia, a redução da frota de veículos e o fim do pagamento de 46 aluguéis e menor deslocamento entre os órgãos. Fonte: GOVERNO DE MINAS (2011).





Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020 (extraído de GOVERNO DE MINAS, 2011).



A figura apresentada é um retrato do planejamento racional que sugere a existência de uma burocracia técnica e especializada no corpo administrativo do Estado de Minas Gerais, estando a construção da Cidade Administrativa situada em seu núcleo. O tipo de planejamento na qual se insere está muito próximo do que Nunes (1999) denomina “insulamento burocrático”, ilhas de racionalidade e especialização técnica. Fenômeno já conhecido na administração em Minas Gerais, comum no regime militar e anterior a ele.<sup>10</sup> Isto significa que o insulamento burocrático a que aqui se refere não parece ter sido 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.

Além dos 804.000 m<sup>2</sup> ocupados pela construção da Cidade Administrativa, dos quais 265 mil m<sup>2</sup> são de área construída, o complexo é formado ainda pelo Parque Estadual do Serra Verde, com 1.417.140 m<sup>2</sup>. A construção é formada de três blocos: o primeiro é o Palácio Tiradentes, com 20.000 m<sup>2</sup>, o segundo pelos edifícios Minas e Gerais, cada um com 116.000 m<sup>2</sup> e o terceiro um centro de convivência, com 4.500 m<sup>2</sup>. 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<sup>11</sup>.

O projeto arquitetônico da CAMG foi assinado pelo arquiteto brasileiro de renome mundial, Oscar Niemeyer. A escolha de Niemeyer provavelmente está 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 nova sede do governo brasileiro inaugurada em abril de 1961.

---

10 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.

11 O projeto da Linha Verde que integra o grande projeto de infra-estrutura do governo do Estado, o Vetor Norte, tem o objetivo de reduzir de 60 para 35 minutos o tempo de viagem entre o Aeroporto Internacional Tancredo Neves e o centro de Belo Horizonte, distante 40 quilômetros. Em 2005 quintuplicou o movimento de passageiros no aeroporto, tornando a região norte da capital o foco de um entroncamento viário de proporções inusitadas em uma região até então alvo de pouca atenção no que se refere a intervenções de infra-estrutura urbana. [http://www.portal2014.org.br/noticias/282/DESAFIOS\\_DE\\_BELO\\_HORIZONTE](http://www.portal2014.org.br/noticias/282/DESAFIOS_DE_BELO_HORIZONTE) Acesso em 25/04/2012.



Maquete da Cidade Administrativa Presidente Tancredo de Almeida Neves.

[http://www.geraes.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33](http://www.geraes.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=33) Acesso em 24/4/2012

A decisão de construir o centro administrativo foi tomada no primeiro ano do governo Aécio Neves, em 2003. Como se verá a seguir, 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 de apoio financeiro do governo federal ou empréstimos externos e com a força política no estado transformar o projeto em realidade. Uma vez tomada a decisão de construir o centro administrativo, foi necessário definir onde ele se situaria.

### **3- A decisão sobre a localização**

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 ideia 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. Porém, segundo representantes do governo do Estado, o projeto não pôde ser concretizado nesse local porque o trânsito do local não comportaria a carga exigida. 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 poderia dilatar o tempo de sua concretização.

Após descartar a alternativa do Aeroporto do bairro Carlos Prates, foi pensada a possibilidade de ocupar um terreno na Avenida dos Andradas, no centro da capital. A área,

pertencente em parte ao governo federal e em parte ao município, 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 de negociação do governo do Estado<sup>12</sup>. Embora pertencente ao município de Belo Horizonte, a área encontra-se próxima ao limite do território de Belo Horizonte, 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 vários proprietários<sup>13</sup>.

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

#### 4- Financiamento e execução

A obra teve início em dezembro de 2007 e foi inaugurada em março de 2010 quando se encerrava a gestão do governador Aécio Neves após dois mandatos. 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, das necessidades de investimento e carências 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 do governador, o governo chamou a atenção para as vantagens e os ganhos que representava a Parceria Público Privada (PPP), estratégia que seria empregada no projeto. A ideia

<sup>12</sup> “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. Um grupo de Conselheiros do Jockey procurou o secretário de Planejamento e Gestão, Antônio Augusto Anastásia, propondo a desapropriação do terreno. A expectativa dos diretores é de que o valor da indenização alcance cerca de R\$ 6 milhões”, cifra que não confirmada pelo secretário. Segundo um conselheiro presente à reunião, o Jockey está no vermelho, *‘a dívida deve girar entre R\$ 1,5 milhão e R\$ 2 milhões’*. “ [www.lagoasanta.com.br/reportagens/mg10](http://www.lagoasanta.com.br/reportagens/mg10). Consultado em 11/11/2011.

<sup>13</sup> O processo de desapropriação incluiu as seguintes etapas: em fevereiro de 2006 foi publicado decreto declarando o imóvel de utilidade pública para fins de desapropriação; em abril de 2006 o estado entrou com ação de desapropriação contra o Jockey Clube de Minas Gerais com pedido de imissão de posse imediata, o que foi acatado pelo juiz com depósito em juízo do valor proposto para a ação. Isto possibilitou o andamento das outras ações necessárias à implantação da Cidade Administrativa; em março de 2010 o processo foi concluído em favor do Estado, sendo o valor fixado para indenização ao expropriado de R\$ 24.095.395,94. O valor m<sup>2</sup> fixado para terra nua foi de R\$ 26,20 e para terra com benfeitorias de R\$ 29,97, sendo a metragem do terreno equivalente a 804.080,00 m<sup>2</sup> destacado da área maior de 1.000.000,00 m<sup>2</sup>, denominado "Floresta ou Serra Verde", registrado sob o nº 20.824, Livro nº 3-AG, fls. 165, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Santa Luzia/MG; em maio de 2010 foi emitida Carta de Sentença ao Estado para registro do imóvel em nome do Estado; em novembro de 2011 o Registro estava em fase final, uma vez que o imóvel tinha algumas pendências anteriores à ação expropriatória, que estavam sendo resolvidas pela Advocacia Geral do Estado. (Informação da Intendente da Cidade Administrativa).

fundamental deste arranjo baseia-se nas 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 essa parceria costuma trazer. Posteriormente, foi abandonado esse discurso pelo governo de Minas Gerais, o qual decidiu financiar o empreendimento com recursos próprios através CODEMIG.

A CODEMIG, criada em 2003 pela lei nº 14.892 a partir da junção de diversas empresas<sup>14</sup>, 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 infraestrutura, atua também na área de mineração e turismo, em parcerias com o setor privado. Na área de mineração sua principal atividade é a exportação de minérios com destaque para a exportação de nióbio. Segundo informação oficial, “realiza investimentos em busca de oportunidades que viabilizem novos empreendimentos no Estado”. A empresa atuou no projeto da CAMG sob orientação da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, SEPLAG, é a responsável técnica formuladora dos já mencionados *Projetos Estruturadores*, base do planejamento do governo do estado.

Sendo a CODEMIG a 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 os gastos esperados, os aprovados e os executados na obra<sup>15</sup>. No *site* da empresa consta apenas que foram gastos R\$949 milhões na obra e que o governo do Estado investiu R\$20 milhões em obras sociais no entorno da Cidade Administrativa, para reforma de escolas, construções de praças, postos de saúde, campos de futebol e reforma de um conjunto residencial.

No ano 2003 o custo previsto pelo governo estadual para o investimento era de R\$ 880 milhões. Porém o custo final aproximado foi o dobro desse valor, sem incluir todo o valor de indenização dos terrenos e tampouco os custos de instalação da CAMG. O governo estadual divulga que o investimento foi de responsabilidade exclusiva da CODEMIG e que não foram utilizados recursos do Tesouro do Estado. Contudo, nas obras necessárias à existência da CAMG como o entorno e os acessos foram empregados recursos fiscais<sup>16</sup>.

Tabela 1 – Gastos relativos à construção da CAMG mencionados nos relatórios anuais de prestação de contas do governo de Minas Gerais 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
C2006	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

\* O relatório de 2007 menciona que a construção do centro administrativo não será feita através de Parceria Público-privada (PPP) mas com financiamento da Codemig. Elaboração das autoras. Fontes: TCE. Relatórios Anuais de Contas do Governador

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Dois diretores da empresa concederam entrevista, mas não revelaram dados sobre orçamento.

<sup>16</sup> 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.

Consta no relatório apresentado ao Tribunal de Contas sobre o exercício 2010 que a despesa com o Centro Administrativo desde 2004 foi de aproximadamente R\$ 1,7 bilhões. Deste montante, cerca de R\$ 1,4 bilhões foram investidos pela Codemig e o restante teria saído dos cofres do governo estadual. O relatório apresenta ainda alguns itens de ações que deverão ser feitas no Centro Administrativo: 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.

Não é possível afirmar com precisão quanto custou o investimento, incluindo todos os elementos que foram necessários para viabilizar o conjunto da obra<sup>17</sup>. Sabe-se, com base em informação fornecida pela Intendente da CAMG<sup>18</sup> que o valor do terreno estava fora dos valores investidos na construção<sup>19</sup>. Em relação à compra do terreno do Jóquei Clube, a indenização ao expropriado foi de R\$ 24.095.395,94. Não há informação a respeito das demais indenizações envolvidas.

## 5- Atores privados na execução do projeto

Foram três os consórcios de empresas vencedoras na licitação pública para construção da Cidade Administrativa, divididas em três lotes: formados pelo lote 1, Camargo Corrêa, Mendes Júnior, Santa Bárbara Engenharia; lote 2, Norberto Odebrecht, OAS e Queiroz Galvão; lote 3, Andrade Gutierrez, Via Engenharia e Barbosa Mello. De acordo com os dados obtidos através do *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>20</sup> 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, especificamente para Antônio Anastasia e Aécio Neves. As pequenas empreiteiras, também financiadoras da eleição do governador, não tiveram espaço no projeto da CAMG mas participaram em obras do governo estadual em outros programas de investimento.

Retomando a identificação dos atores, além das empreiteiras executoras, as fontes consultadas<sup>21</sup> revelaram a existência de outros tipos de empresas que tiveram contratos importantes no contexto da construção e implantação da CAMG, tais como as de consultorias, “Lume Estratégia Ambiental”, responsável pelo projeto de licenciamento ambiental na construção da CAMG, quanto às consultorias empresariais trabalharam a Price Consultoria, Auge Consultoria de Sistemas de Gestão e a “Idéia Comunicação Empresarial”.

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

<sup>17</sup> Para uma comparação com a avaliação do custo provável de outros investimentos que tem sido discutidos para a cidade de Belo Horizonte: a linha do metrô subterrânea do trecho Lagoinha /Savassi com extensão de 3,5km representaria um custo de R\$ 1,4 bilhões; a construção da linha do metrô 2 (trecho Calafate-Barreiro) está preliminarmente avaliada em R\$ 700 milhões (Fonte: BHTRANS - Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte. Prefeitura de Belo Horizonte.).

<sup>18</sup> Em entrevista realizada em 24/8/2011.

<sup>19</sup> Membros do legislativo estadual críticos do projeto relataram dificuldades semelhantes em obter informações pormenorizadas, a bancada do PT, partido de oposição, apesar de diversas tentativas para ter acesso aos dados junto à CODEMIG e ao Tribunal de Contas do Estado.

<sup>20</sup> [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br). O Instituto Transparência Brasil relaciona as doações por partido, assim se pode ter uma visão mais adequada, identificando também financiamento por cargos, no caso governador e senador. ([www.votolimpo.org.br/candidato](http://www.votolimpo.org.br/candidato)).

<sup>21</sup> Relatórios de Atividades de Comunicação da CODEMIG, obtidos no arquivo Superintendência Regional de Regulação Ambiental, SUPRAM Central- Metropolitana (Belo Horizonte).

se refere à gramática do corporativismo. Através das contribuições de Schmitter (1971) sobre o que analisou como uma maneira nova de corporativismo, pode-se tentar avançar naquilo que Nunes (1999) descreve e analisa como corporativismo.

Pensada e estabelecida pelo governo Vargas esta forma sólida e persistente no Brasil, a ponto de ser considerada gramática fundamental na constituição da política e da economia brasileira, pode estar apresentando novas manifestações. Seria legítimo perguntar se essas diferentes nuances de relações ainda podem guardar o mesmo nome? Em que consiste a forma pensada e negociada que as empresas se articulam com a burocracia do Estado assim como com seus centros de decisão? 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.

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. 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. Ainda seria útil o conceito de corporativismo apenas em sua nuance varguista? Modernamente, principalmente em países europeus de capitalismo avançado, a presença dos setores mais organizados da sociedade dentro do Estado garantem espaços especiais de negociação.<sup>22</sup> Até que ponto se pode tratar a experiência das empreiteiras, que têm acesso ao Estado e sua burocracia técnica encapsulada, como uma forma de corporativismo? Embora não se tenham dados muito esclarecedores sobre o tema crê-se poder falar, com alguma cautela, em corporativismo na sua vertente empresarial.

## **6- Críticos do projeto**

A prefeitura de Belo Horizonte, desde 1993 em oposição ao governo estadual, arrefecida nos últimos cinco anos, não parece ter apresentado resistência ao projeto, lembrando que ela possui reserva ambiental destinada a parques para a população dentro do entorno da CAMG.

Quanto aos atores dos municípios, 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. Nesta ocasião uma vereadora manifestou grande preocupação com as consequências negativas que a construção da Cidade Administrativa poderia causar aos moradores do entorno. Preocupou-se ainda com a escassa mobilização dos cidadãos para conseguir garantir seus direitos e os riscos de estarem sendo atropelados pelo governo estadual. Segundo ela, a construção da Cidade Administrativa gerou a valorização da

---

<sup>22</sup> No desenvolvimento do fenômeno em suas formas empíricas Lijphart (2003), distingue dois tipos de neo-corporativismo, aquele que denomina “corporativismo social”, no caso das organizações de trabalhadores se afirmarem através de acordos com o Estado, em busca de consensos sobre medidas sócio-econômicas, caso típico da indústria automobilística alemã. O outro, que ele denomina “corporativismo liberal” é o caso em que são as associações comerciais e industriais que se fazem presentes no aparelho do Estado, cujo exemplo é a Suíça.

terra do seu entorno, o que trouxe aspectos positivos e negativos. Positivos porque os proprietários terão seu bem valorizado, mas negativo porque podem ser pressionados a saírem de seus imóveis. Ainda segundo ela, muitas pessoas que tem dinheiro já compraram imóveis daqueles que moram no entorno da Cidade Administrativa. Políticos e artistas teriam adquirido terrenos imensos na região.

Na Audiência Pública presidida pelo deputado estadual André Quintão, do Partido dos Trabalhadores (PT), participaram ainda o prefeito de Vespasiano, a presidente da Câmara Municipal de Vespasiano, o Gestor da Cidade Administrativa, um representante da Agência de Desenvolvimento da RMBH e vereadores do município. No conjunto, a reunião contou com participantes da população dos municípios de Vespasiano, São José da Lapa, Santa Luzia, Sabará e Ribeirão das Neves. O prefeito de Vespasiano, Carlos Murta, afirmou não ter havido negociação, ou mesmo informação aos prefeitos do entorno por parte do governo do Estado. Segundo o prefeito:

“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 ajudar o cidadão que irá receber os benefícios ou que irá sofrer com a queda da qualidade de vida da nossa região.”<sup>23</sup>

A participação da imprensa é um item que também merece ser considerado visto que a CAMG ficou em evidência na mídia, no entanto a informação sobre os processos decisórios e de execução foi pouco profunda e parece ter se limitado ao que o governo se propôs a divulgar. O projeto da CAMG se destacou na mídia principalmente pela divulgação de publicidade patrocinada pelo governo do estado e pela empresa responsável<sup>24</sup>. O governo do Estado teve gastos substantivos com publicidade, incluindo aquela relativa ao centro administrativo, porém esta propaganda não forneceu informação sobre os recursos utilizados na obra.

Outros atores estratégicos como empresas de publicidade, a já mencionada “Idéia, Comunicação Empresarial”, tiveram participação junto com pessoas estrategicamente posicionadas nas decisões de como se colocar em relação às críticas, sobre o que divulgar e a quem responder. Um exemplo é a manifestação do grupo assessor quando a imprensa nacional, em matéria intitulada “A Disneylândia de Aécio”, em 31 de março de 2009, divulgou matéria questionando a necessidade da CAMG e os custos envolvidos na sua construção. O grupo responsável pela área de comunicação do gabinete do governador,

<sup>23</sup> Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Notas taquigráfica da Primeira Reunião Extraordinária da Comissão de Participação Popular, realizada em 18/03/2010.

<sup>24</sup> Embora os gastos da CODEMIG com publicidade não se resumam à cidade administrativa sendo responsável também pela área de turismo, a CAMG é sua obra mais importante. 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. Comparando com a maior empresa do estado, a Companhia Energética de Minas Gerais, Cemig, que gastou 18,97%, tem-se uma ideia da não modesta posição da CODEMIG, que ocupa o 3º lugar em gastos com publicidade no período.



contestou prontamente à matéria<sup>25</sup>, possivelmente por considerar que se tratasse de um “marketing” político negativo.

O jornal “Estado de Minas” publicou em março de 2011 artigo de Leonardo (2011) argumentando que, um ano após a inauguração da nova sede administrativa, os objetivos do governo estadual, de economia com o corte de despesas, ainda não haviam sido cumpridos. Naquele momento os prédios que abrigavam órgãos do poder executivo que deveriam ter sido transferidos estavam parcialmente desocupados e não foram vendidos. Outras secretarias, que também não haviam sido transferidas ainda pagavam alugueis. Ou seja, ainda não se confirmara a economia esperada com a construção da Cidade Administrativa.

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 da CAMG não uma prioridade administrativa ou econômica, mas sim um projeto de projeção política do governador.

O projeto político mencionado diz respeito ao interesse de Aécio Neves em candidatar-se à presidência da República. Com a CAMG, o governador, 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, trás também a imagem do mineiro moderno e empreendedor ao associar sua figura à de Juscelino Kubistchek. Em sendo um político considerado jovem, 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 culturais.<sup>26</sup>

## 7 – Licenciamento Ambiental

Nas obras de infra-estrutura o processo de decisão se refere à regulação ambiental é um fator importante. O licenciamento ambiental da CAMG merece ser destacado porque, também com relação a ele o governo de Minas Gerais obteve uma agilidade no processo que, considerando a dimensão e complexidade do projeto, poderia não ser esperada.

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Na inauguração estiveram presentes políticos como José Alencar, vice-presidente, Gilmar Mendes, presidente do Supremo Tribunal Federal, governadores de vários outros estados e deputados federais. Quanto às personalidades artísticas e culturais, coube à conhecida atriz Cristiane Torloni ser a mestre de cerimônias. O hino nacional foi interpretado por Fafá de Belém e Milton Nascimento interpretou “Coração de estudante”, não por coincidência 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, a cargo de Jandira, cantora da região. O representante de Niemeyer, arquiteto José Carlos Sussekind associou o projeto à administração de JK que começou 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*”. [www.lagoasanta.com.br/mg10-serra-verde-centro-administrativo-adm-gov-mg](http://www.lagoasanta.com.br/mg10-serra-verde-centro-administrativo-adm-gov-mg). Consultado em 11/11/2011.

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.<sup>27</sup> 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, COPAM.

O Plano de Controle Ambiental, feito por uma empresa especializada, foi apresentado em agosto de 2007.<sup>28</sup> A Superintendência Regional de Regulação Ambiental, SUPRAM Central- Metropolitana (Belo Horizonte) da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SUPRAM) emitiu um parecer único para subsidiar o julgamento do pedido de Licença de Operação para a construção da CAMG, pleiteado pela CODEMIG. Tendo essa recebido, em 06/07/2007 e 14/11/2007, as licenças prévias para instalação tendo sido o processo de Licença de Operação formalizado em 20/10/2009.

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. A exigência legal de obtenção do licenciamento ambiental necessariamente anterior à construção do complexo de obras da Cidade Administrativa Tancredo Neves, sugere ter havido algum processo de negociação com prefeituras da Região Metropolitana de Belo Horizonte. 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 município.

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<sup>29</sup>. 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 alguma, licença “ad referendum” pela Secretaria Estadual (SEMAD). Além de propor reconsideração da mesma, a entidade solicitou que o parecer técnico incluía 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: a) levantamento preliminar de custo de aquisição de terrenos (prazo estipulado para 2007), b) identificação de reservas legais e áreas de preservação permanente (prazo 2009) e c) alocação de recursos internos para o relatório indicativo das áreas protegidas (prazo 2007).

A propósito da inauguração da obra, a AMDA entregou carta ao governador, em comemoração ao dia do Meio Ambiente, cobrando os compromissos ambientais assumidos pelo governador por ocasião da licença prévia.<sup>30</sup> Em carta aberta ao Governo, quatro dias

---

27 O acesso aos dados foi concedido através de uma petição feita à SUPRAM Central- Metropolitana (Belo Horizonte). Os documentos consultados referem-se à Licença Prévia dada pela Fundação Estadual do Meio Ambiente, FEAM, com data de julho de 2007, neles, em número de nove, estão contidos os condicionantes a serem cumpridos para formalização do processo de Licença de Instalação. Eles 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.

28 LUME Estratégia Ambiental Ltda.

29 A entidade emitiu parecer desfavorável apensado ao Processo Copam nº 1049/2007/003/2009- Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais. O parecer data de 3 de maio de 2010, assinado por sua presidente Maria Dalce Ricas.

30 Solenidade realizada no Palácio da Liberdade em junho de 2009. [www.amda.org.br/detalhe/2,37,839](http://www.amda.org.br/detalhe/2,37,839), nova-sede-do-governo-poe patrimonio- ambi. Acesso em 24/02/2012.

após a inauguração da obra da CAMG, a entidade denunciou a “*morosidade das ações necessárias à implantação do Sistema de Áreas Protegidas- SAP Vetor Norte*” sendo que o prazo final para a implantação terminaria em outubro do mesmo ano, 2010. Aponta 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.”*

A AMDA alerta ainda para os perigos da degradação do patrimônio natural e científico da Região Carste de Lagoa Santa, situação que pode ocorrer em curto espaço de tempo uma vez que a especulação imobiliária e a atração e deslocamento avança sobre a região. Assinala, ademais, outro aspecto importante para se compreender o contexto da pesquisa: diante do anúncio da obra:

*“Quando protestamos, o governo assumiu compromissos, mas enquanto a construção da Cidade Administrativa andou no tempo esperado, não faltou dinheiro, o processo de criação e implantação da SAP, principal compromisso assumido, mal começou”* .

Até que ponto os “compromissos 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 ganhe espaço se houver 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. Fica por enquanto a pergunta: A sociedade estaria sensível à questão como essa quando estão em jogo promessas de prosperidade em um ambiente de propaganda intensa e informação controlada?

## **8- Considerações finais**

O caso da Cidade Administrativa Tancredo Neves, no contexto da antiga e nova conjuntura das obras de infra-estrutura urbana no Brasil apresenta particularidades que valem a pena ser recuperadas. É uma obra independente no cenário das disputas pelos recursos do governo federal assim como de Emendas Parlamentares. O estado de Minas Gerais executou sua obra em condições de tempo e divulgação totalmente controlados, com novos atores, empresas de consultorias especializadas em marketing, administração, meio-ambiente, gestão, articuladas 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 tem o valor eficiência como norte. 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.

Seria possível demonstrar essas ligações particularistas em uma pesquisa empírica? Embora tenha sido mencionada pela oposição partidária a existência de amizades pessoais do então governador com diretores de empresas responsáveis pela construção da CAMG, como demonstrá-las? Não é próprio da pesquisa acadêmica fotografar atores políticos proeminentes em viagens recreativas em jatos particulares com diretores de empresa construtora de uma obra, também proeminente. Isto tampouco provaria que houve favorecimento. A pesquisa a

que se propôs realizar baseou-se em dados oficiais, contudo permitiu-se identificar as lacunas na informação disponibilizadas pelos órgãos do governo estadual que apontaram para perguntas relacionadas à percepção de que o sistema de negociação e financiamento ficou protegido pelo controle excessivo das informações. Isto dado às suas condições de estar independente dos recursos federais, caso contrário talvez houvesse maior possibilidade de ter que tornar as informações mais visíveis.

A pesquisa sugere que 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 formação da construção da mensagem de que o estado de Minas Gerais pode ser um exemplo de modernidade e eficiência para o país. Mensagem que contém um 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 construção da Cidade Administrativa tem característica de obra arrojada que se projeta no tempo e, ao mesmo tempo centralizada, nos velhos moldes dos períodos autoritários. A mensagem de que o estilo empreendedor de Minas Gerais, associada à figura de Juscelino Kubitschek, possa representar uma alternativa para o Brasil 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”. Não cabem aqui considerações sobre o impacto do “choque de gestão” como propaganda política, este não foi o objetivo da pesquisa. Contudo é possível considerar que sob o desgaste da imagem dos políticos e da política vivida no país, a mensagem de um modelo de um governante técnico e eficiente tem grande valor de credibilidade.

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 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? Se o modelo de modernidade transmitido pelo “choque de gestão” e todos os conteúdos que a acompanham, teve caráter local, em se tratando das empresas construtoras nenhuma delas tem dimensão localistas e se ocupam exclusivamente de obras do estado de Minas, o que sugeriria uma possibilidade de ampliação da escala para o âmbito nacional. Entretanto, se o modelo pôde funcionar contando com o controle das fontes de informação, protegido da visibilidade que exporia um possível sistema de contatos pessoais, no panorama nacional seria mais complexa sua prática. Como compatibilizar a construção da imagem de popularidade da política que envolveria alguma forma de distributivismo com o “insulamento burocrático” necessariamente livre de pressões populares?

Não se trata de prever se este projeto pode se efetivar em âmbito nacional. O que a teoria assinala é que, no Brasil o “sincretismo de gramáticas” é um recurso muito 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 sobre o que não haveria uma teoria geral senão um método de análise.

## Referências

- AUGUSTO, Leonardo. “Em ritmo lento”. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 16/03/ 2011. Caderno Política, p. 7.
- 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. Apresentação em power point.
- 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**.

*Sites consultados na Internet:*

[www.amda.org.br](http://www.amda.org.br)

[www.augeconsultoria.com.br](http://www.augeconsultoria.com.br)

[www.codemig.com.br](http://www.codemig.com.br)

[www.ideiacom.com.br](http://www.ideiacom.com.br)

[www.lagoasanta.com.br](http://www.lagoasanta.com.br)

[www.lumeambiental.com.br](http://www.lumeambiental.com.br)

[www.priceconsultoria.com.br](http://www.priceconsultoria.com.br)

[www.tce.mg.gov.br](http://www.tce.mg.gov.br)

[www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br)

[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)