

## CÍRCULOS DE INFORMAÇÕES E USOS DO TERRITÓRIO: GRANDES EMPRESAS DE CONSULTORIA E A GESTÃO DA PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL.

Sérgio Henrique de Oliveira Teixeira

UNICAMP – [sergiothot@yahoo.com.br](mailto:sergiothot@yahoo.com.br)

Adriana Maria Bernardes Silva

UNICAMP – [abernar@ige.unicamp.br](mailto:abernar@ige.unicamp.br)

### Uso do Território

O espaço geográfico constitui a base material na qual a ação humana realiza-se. É no espaço que os seres humanos organizam suas relações e materializam seu trabalho em objetos técnicos cuja intencionalidade constitui o sentido de sua ação. O posicionamento e organização dos objetos técnicos, assim como o conteúdo de suas formas, funções e regulações, revelam sistemas de objetos e ações que nos indicam como o território é usado. Essa categoria, *território usado*, operacionaliza a noção de espaço territorial entendido como constituição de um país em sua dinâmica de movimento (SANTOS, 1994). Por isso, entendemos aqui o território usado como sinônimo de *espaço geográfico* analisado sistematicamente a partir da constituição e relacionamento dos sistemas de objetos técnicos (idem, 1994). A constituição dos sistemas técnicos materializam infraestruturas de produção e circulação e sua evolução possibilita a organização do mercado e das trocas mundiais hierarquizando cada território a funções determinadas pela divisão territorial do trabalho.

Funcionando em solidariedade as infraestruturas formam *sistemas de engenharia* que qualificam o uso do território e acusam a divisão entre as classes, o dinamismo social e o desenvolvimento econômico de cada *formação sociospacial* (SANTOS, 1977). Chamamos, portanto, a “evolução diferencial das sociedades, no seu quadro próprio e em relação com as forças externas de onde mais frequentemente lhes provém impulso” relacionando a forma particular “com que um dado modo de produção concretamente se manifesta” (CORRÊA, 2000, p. 124) no espaço nacional de *formação socioespacial*. É na formação socioespacial que encontramos as mediações entre o local e o global expressas com maior força.

É nesse sentido que orientamos o entendimento do uso do território. Entendendo a nação como território usado, condição e condicionador das relações sociais, é que buscamos uma interpretação geográfica do atual uso do território e de sua dinâmica corporativa à luz da dos processos de privatizações e planejamento territorial associado.

### **Sistema de Movimento Aeroviário, Privatização e Planejamento Corporativo**

Ancorados em Santos e Silveira (2001) e Contel (2001), definimos *sistemas de movimento* o conjunto indissociável de sistemas de engenharia (fixos) e de sistemas de fluxos (materiais ou imateriais) que respondem pela solidariedade geográfica entre os lugares.

A diminuição da atividade econômica que afetou o Brasil no final da década de 1970 representava uma ameaça à continuidade do modelo de desenvolvimento e industrialização iniciado na década de 1930 e aprofundado nas décadas posteriores<sup>1</sup>. Para manter a industrialização, era indispensável aprofundar o modelo exportador com atração e proteção ao grande capital, integrar o território e fomentar o mercado interno. Uma nova divisão de trabalho baseado na especialização produtiva e na extração de recursos de forma ampliada esboça-se como modelo de crescimento econômico. Para realizar esse projeto a nação havia de abrir portas ao capital internacional e fomentar as materialidades para a integração econômica e territorial.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND, 1974-1976), aportou pesados recursos estatais em infraestruturas nas indústrias de insumos básicos e de bens de capital. Brandão (2009) ressalta que esse período foi marcado pela expansão dos complexos minerais, agromercantis, agropecuários e agroindustriais com excessiva especialização regional. Nesse mesmo sentido, mas sobre ótica diferente, Oliveira (2008) qualifica que se tratava de interligar as regiões do Brasil à economia localizada no centro-sul do País. Tais pressupostos podem também ser atribuídos, como alerta Santos (1996), a necessária difusão seletiva do

---

<sup>1</sup> O período de 1930 à 1970 ficou conhecido na literatura econômica e regional como o período desenvolvimentista. Em linhas gerais buscou-se um processo de industrialização que buscasse o desenvolvimento capitalista da economia brasileira como superação do subdesenvolvimento. As seguintes obras nos parecem fundamentais nesse esforço de análise e interpretação das raízes do subdesenvolvimento e de sua superação: PRADO Jr., C. *Formação Econômica do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 23ª ed., 2004 [1942] e *A Revolução Brasileira*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2ª ed., 1966; FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*, São Paulo: Ed. Nacional, 18ª ed., 1982 [1959] e *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2ª ed., 1974; FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil – ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Ed. Globo, 5ª ed., 2006 [1975], *Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento*. São Paulo: Ed. Global, 5ª ed., 2008 [1968] e *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina*. São Paulo: Ed. Global, 4ª ed., 2009 [1973].

*meio-técnico-científico-informacional* por todo o território nacional, porém nucleado (ou tendencialmente mais contíguo) na *região concentrada*<sup>2</sup>. Segundo Santos (1999, p. 143), “Se os atuais sistemas técnicos são invasores, sua capacidade de invasão tem limites. Esses limites são dados pela divisão do trabalho e pelas condições de criação de densidade. Quanto mais forte, numa área, é a divisão do trabalho, tanto mais há tendência para que esses sistemas técnicos homogêneos se instalem”. A realização da interligação, no entanto, encontrava entraves de circulação em infraestruturas de sistemas de movimento. Impunha-se equipar o território e integrá-lo à serviço das empresas.

Graças à modernização das comunicações e das possibilidades de organização informacional, ascendentes nesse período, ampliaram-se as redes de transporte que possibilitaram as condições de instalação de infraestruturas destinadas a maior fluidez no território. Necessária à fluidez em velocidade, constitui-se uma rede de aeroportos no território nacional entre 1949 e 1970 formando um sistema que ganha cada vez mais importância e passa ser operado de forma estratégica pelo Estado. A partir dos anos 1990 este sistema aeroportuário será essencial à reestruturação da produção que complexificou e aprofundou a divisão social e territorial do trabalho. As plantas fordistas são substituídas por uma *produção flexível* (HARVEY, 2005; ANTUNES, 1999) dispersa pelo território, especializando cada setor aos lugares, formando-se verdadeiros *circuitos espaciais de produção*<sup>3</sup> em escala planetária. Surgem circuitos espaciais de produção dentro de cada formação socioespacial, pois a atual divisão do trabalho necessita fragmentar o território em espaços especializados. Ao mesmo tempo, para articular a produção deve-se organizar esses espaços em uma mesma lógica. Há uma produção-circulação-consumo que compõem as diferentes porções do território articulados em redes fluídas. O território fluído necessita de sistemas de movimento que integre os diversos pontos da produção. À medida que o território brasileiro se torna fluído, as atividades econômicas modernas se difundem e uma cooperação entre as empresas se impõe, produzindo topologias de empresas de geometria variável, que cobrem vastas porções do território, unindo pontos distantes subordinados as hierarquias das redes estabelecidas territorialmente.

---

<sup>2</sup> O conceito de *Região Concentrada* foi proposto por M. Santos e A. C. T. Ribeiro. Designa a área onde o meio técnico-científico-informacional é mais contíguo. Conforme explicou M. Santos (1994) "pode-se falar de uma região concentrada que abrange, grosso modo, os estados do Sul (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul) além de São Paulo e Rio de Janeiro e parcelas consideráveis do Mato Grosso do Sul, Goiás e Espírito Santo. Trata-se de uma área onde uma divisão do trabalho mais intensa que no resto do País garante a presença conjunta das variáveis mais modernas - uma modernização generalizada - ao passo que no resto do país a modernização é seletiva, mesmo naquelas manchas ou pontos cada vez mais extensos e numerosos, onde estão presentes grandes capitais, tecnologias de ponta e modelos elaborados de organização".

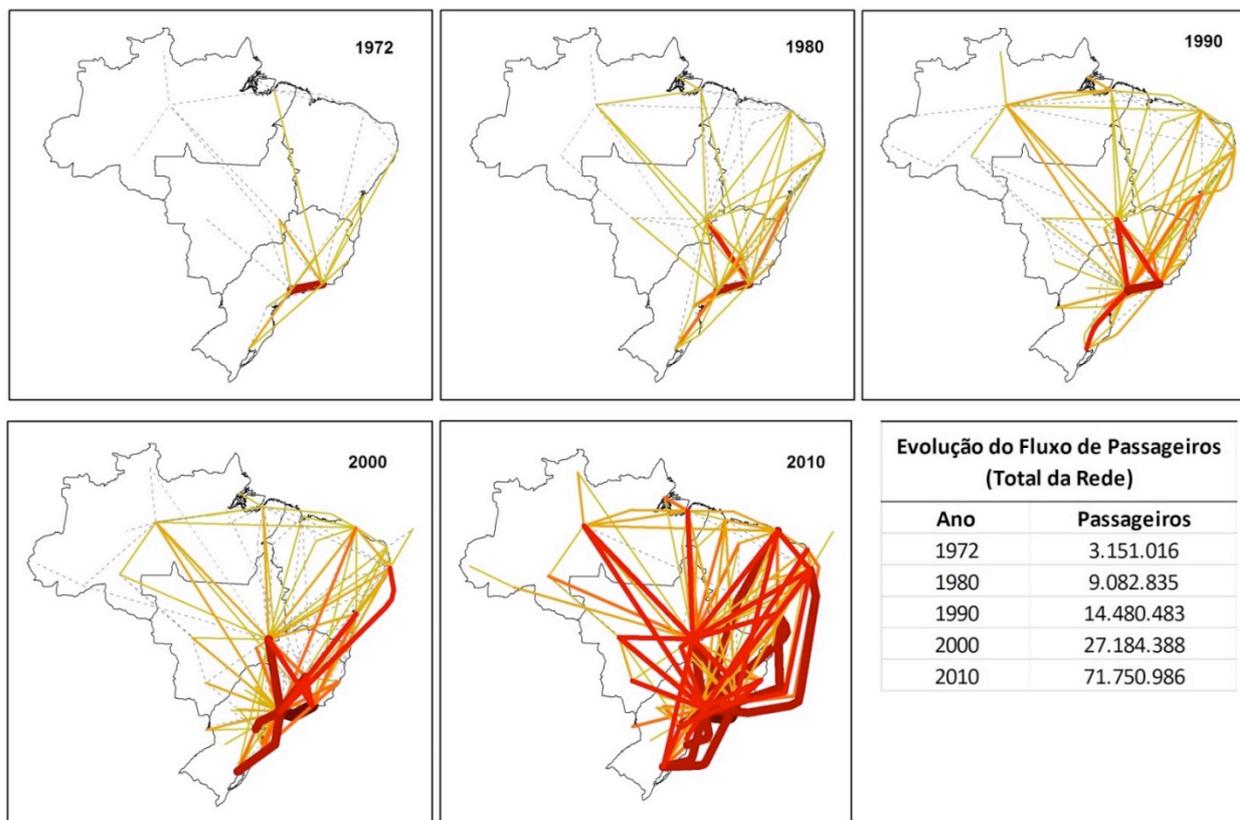
<sup>3</sup> Circuitos espaciais de produção “são definidos pela circulação de bens e produtos e, por isso, oferecem uma visão dinâmica, apontando a maneira como os fluxos perpassam o território (SANTOS & SILVEIRA, 2001, p. 143).

Obedecendo a essa lógica é que se consolidou o processo de construção, manutenção e ampliação do sistema de movimento aeroviária, sejam os aeroportos e suas conexões, que se deram sob a administração do Estado - nas várias escalas da federação – sustentando o período de investimento estatal em sistemas públicos de infraestrutura de fluidez. A Empresa Brasileira de infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) nasce nesse contexto (em 1972) como empresa estatal pública responsável por operar a organização do sistema de movimento aeroviário em todo o território nacional. Desde então se consolidou como operadora aeroportuária de grande eficiência, organizando um sistema que, até o começo de sua concessão a grandes corporações privadas (2011), contava com um total de 67 aeroportos distribuídos por todo o território, responsável por 97% de todo o transporte de passageiros e 99% do total de transporte de carga (INFRAERO, 2011).

A partir da década de 1970 o sistema passa por uma intensiva expansão. Segundo Santos e Silveira (2001, p. 57), “se a primeira metade do século XX foi a época da expansão ferroviária, a partir dos anos 50 o rearranjo da configuração territorial é, em grande parte, devido à expansão rodoviária e ao desenvolvimento do transporte aéreo, que criam modalidades de nova qualidade”.

Mapa 1: Evolução de fluxos de passageiros no Brasil (1972-2010)

## Evolução do Fluxo de Passageiros no Brasil (1972-2010)



Fonte: Fonte: Anuário do transporte aéreo 1980. Brasília, DF: Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, [1981]. Até 1974, publicado sob o título Anuário Estatístico da Aviação Civil. Até 2004, publicado sob a responsabilidade do Departamento de Aviação Civil - DAC, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/estatistica/estatisticas1.asp>>. Acesso em: abr. 2013.

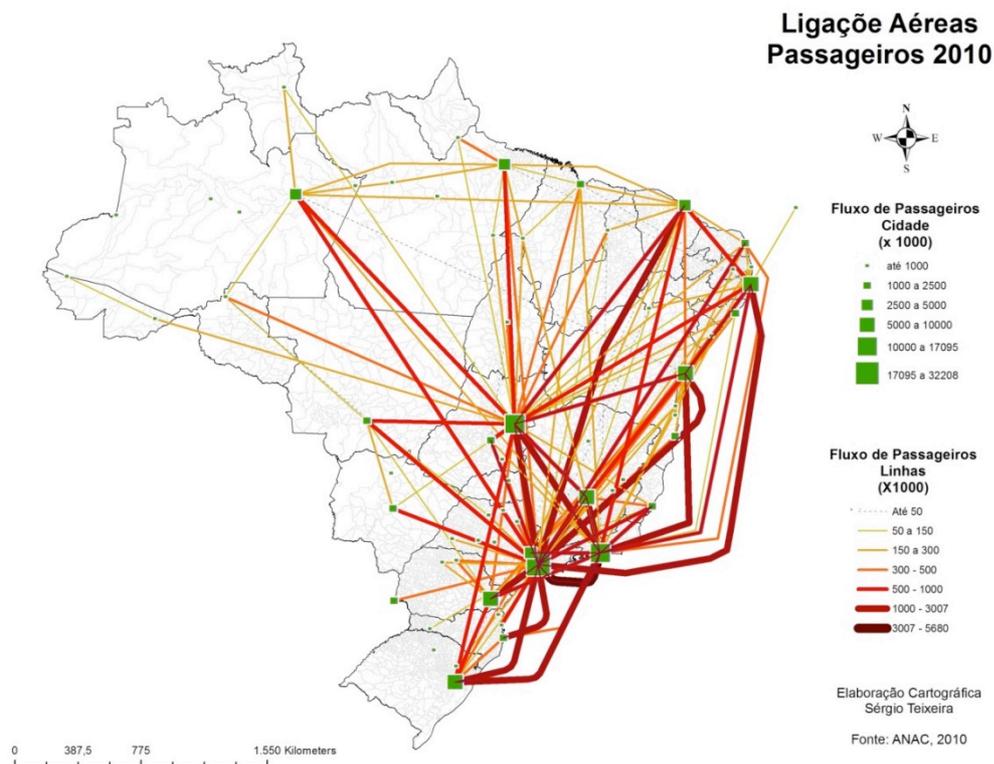
Elaboração Cartográfica  
Sérgio Teixeira

Em 1972 o fluxo de passageiros na rede de aeroportos registrava cerca de 3 milhões de passageiros transportados. Já em 2010 o número de passageiros transportados passa dos 70 milhões. Esse crescimento do fluxo foi acompanhado por um adensamento de aeroportos e de malhas de conexão por todas as cidades da rede urbana brasileira consolidando uma rede nacional dispersa. Em 1972 apenas 12 municípios contavam com aeroportos de grande porte administrados pela INFRAERO realizando o total de 30 ligações de origem/destino, sendo que a maior fluxo relaciona-se ao Rio de Janeiro com um fluxo de 1.232.690 passageiros. Em 2010 o total de pares de ligações origem destino chega a 877 ordenados de forma concentrada, mas agora o maior fluxo encontra-se na cidade de São Paulo com mais de 5 milhões de passageiros transportados (Mapa 1).

O conceito de *rede geográfica*, proposto por Corrêa (1997), enquanto um conjunto de localizações sobre a superfície terrestre, articulando vias de fluxos, torna-se central por descrever a forma como o fenômeno espacial da localização se configura pelo território.

Adamais, a rede de transporte aéreo é uma das manifestações da rede urbana, um de seus aspectos indissociáveis, que operacionalizam as ligações entre os *centros de comando e de gestão*<sup>4</sup> no território.

Mapa 2: Ligações aéreas de passageiros em 2010



Ao relacionar a malha de conexão com suas densidades nas principais cidades posicionadas como *centros de gestão* no território (Mapa 2), constata-se que o padrão topológico da rede revela ainda uma malha densa, no entanto adensada na *região concentrada*, nas principais cidades da região sul/sudeste, conformando um sistema de interligação territorial capaz de organizar a interligação inter e intra-regional no país. Do total de 877 pares de ligações registrados em 2010, cerca de 50% do tráfego de passageiros se concentravam em apenas 24 pares de ligações. A ligação das seis metrópoles mais populosas do país com São Paulo era responsável por mais de 25% do total de passageiros transportados, conforme apresentado no mapa 2.

<sup>4</sup> O conceito de centro de gestão é proposto por Corrêa como a cidade que exerce comando na rede de cidades. Esse conceito também é utilizado na atual classificação da rede de cidades adotada pelo IBGE no estudo REGIC.

Para Santos e Silveira (2001), essa concentração no Sul e no Sudeste vincula-se, de um lado, ao desenvolvimento de uma agricultura moderna, que exige deslocamentos rápidos, controle aéreo de safras, aplicação de pesticidas e, de outro, ao crescimento industrial em geral e da agroindústria em particular. Também relaciona-se a esse crescimento o fato do crescente fluxo de altos executivos e consultores responsáveis pela operacionalização e gestão das corporações terem aumentado nas últimas décadas. Como assinalou Cordeiro e Ladeira (1988)<sup>5</sup>, o modal aeroviário tornou-se uma das principais linhas de interligação de mercadorias de alto valor agregado e transporte de altos executivos entre as cidades polarizadoras da rede urbana. Em conjunto com o sistema de movimento aeroviário os investimentos em infraestruturas territoriais desempenham o papel de estruturador do território e, portanto, dimensão importante do planejamento. Vainer (2007) chama a atenção para esse aspecto alertando que não eram mais os planejadores regionais que planejavam a região, mas os planejadores e tomadores de decisão em cada um dos macros setores de infraestrutura. Por isso o desenvolvimento desses sistemas e sua posterior *espoliação* (HARVEY, 2005) representam os traços marcantes do uso corporativo.

### **O Controle dos Sistemas de Movimento pelas Corporações Privadas**

O Programa Nacional de Desestatização (PND)<sup>6</sup> é a maior expressão desse processo em curso. Tratou-se da consolidação em termos de planejamento estatal da substituição do projeto de desenvolvimento nacional, em benefício de um projeto de inserção competitiva no mercado internacional. Com a retórica de um planejamento consequente e racional o Estado brasileiro alienou as principais empresas estatais ao capital privado proclamando a lógica do Neoliberalismo e da eficiência. Esse processo faz parte de uma série de transformações que indica a mudança de período que se inicia, posto que o Estado retira-se de setores estratégicos que passam a ser administrados por grandes corporações aprofundando o que chamamos de *terceirização do planejamento* à ação corporativa.

---

<sup>5</sup> Assim, fortaleceu-se sobremaneira a acessibilidade do transporte aéreo no circuito intermetropolitano que já se firma no período anterior: essencial à circulação dos profissionais das atividades da economia transnacional, esses fluxos proporcionaram e impuseram a onipresença das metrópoles, sobretudo as da regiões-core sobre a rede urbana das regiões periféricas” (Cordeiro e Ladeira 1998 p. 293).

<sup>6</sup> “O Programa Nacional de Desestatização entrou em vigor em 15 de março de 1990 no início do governo do presidente Collor de Melo e prosseguiu com os governos de Itamar Franco/Fernando Henrique Cardoso. Ironia que a sigla PND seja a mesma utilizada pelo Estado brasileiro na década de 1970 para alavancar o desenvolvimento (PND – Plano Nacional de Desenvolvimento) via substituição de importações (em que o Estado atua como empresário)” (SILVA, 2001).

Buscamos, por meio da análise da primeira rodada de concessão dos aeroportos administrados pela INFRAERO<sup>7</sup>, identificar como o processo de uso corporativo do território é executado atualmente. A inclusão desses aeroportos no PND causou muitas controvérsias no cenário político brasileiro pela disputa de seu significado político: estaríamos vivendo uma privatização clássica aos moldes neoliberais da década de 1990 ou o processo de concessão seria algo novo? Ainda que relevante, não procuramos nesse trabalho levantar essa questão como mote de nossa pesquisa<sup>8</sup>. Buscamos contribuir nesse debate identificando a lógica de uso corporativo do território.

Identificamos três elementos que, sob o ponto de vista da análise geográfica, demonstra o processo de uso corporativo do território:

- I) Utilização do Estado como normatizador do processo de espoliação; e o uso dos fundos públicos por meio da ação estatal operada pelo BNDES na organização e viabilidade financeira para a espoliação.
- II) Participação das corporações no planejamento territorial operado, principalmente, pelo controle das infraestruturas dos sistemas técnicos antes operados pelo Estado
- III) Controle do processo de privatização por grandes empresas globais de consultoria responsáveis por dirigir estudos e serviços que se tornaram essenciais para a gerência do modo de produção capitalista globalizado.

### **Uso dos Fundos Públicos e Participação do Estado**

A utilização dos fundos públicos dos Estados nacionais por grandes empresas e corporações capitalistas marca o processo de utilização corporativa dos territórios dos países periféricos. Para Santos e Silveira (2001, p. 295), “a noção de espaço corporativo deriva de tal mecanismo, que inclui uma utilização privilegiada dos bens públicos”.

---

<sup>7</sup> Em 21 de julho de 2011 foi publicado o Decreto nº 7.531, que faz a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização (PND), dos aeroportos internacionais de Guarulhos (SP), Viracopos (SP) e Brasília (DF). O mesmo decreto incube a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) a responsabilidade por executar e acompanhar o processo de concessão.

<sup>8</sup> A normatização do processo de privatização da década de 1990 diferencia-se substancialmente do processo de concessão dos anos 2010. No entanto, buscamos outro caminho para análise. A análise dos termos normativos relacionados ao território sobre as concessões foi feito por Manzoni Neto (2007) em sua dissertação de mestrado.

O uso dos fundos públicos para a criação das empresas estatais foram fundamentais como condição para a industrialização e para a instalação das grandes corporações na formação socioespacial brasileira, principalmente na década de 1970. Assim como também o foi para a posterior privatização dessas mesmas estruturas; estes encontram sua maior expressão na utilização das receitas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A criação do BNDES se deu pela política estatal de expansão dos sistemas de engenharia no território. Conforme assinala Vainer (2007), foram os grandes projetos de investimento (GPI), que estruturaram os sistemas de energia, transporte, mineração, entre outros, com o objetivo de avançar na integração nacional para a industrialização. Nesse período os traços nacionais desenvolvimentistas buscavam dinamizar a industrialização brasileira, o banco (BNDES) serviria a tal projeto. Segundo Farias (2008, p. 21), o banco passou a financiar prioritariamente os sistemas de integração e circulação como os setores de transportes (ferrovias) e energia. Com isso buscou suprir as dificuldades de circulação no território, que até então se caracterizava por uma *mecanização incompleta* (SANTOS e SILVEIRA, 2001). Contudo, a transnacionalização do território e a entrada competitiva de empresas e produtos estrangeiros desarticularam o mercado interno fazendo com que a decolagem da industrialização não lograsse êxito. Novos rumos da economia brasileira deram também novos rumos ao BNDES.

A partir da década de 1980 houve um aprofundamento da involução do papel do banco, pois, será colocado e gerenciar os planos de privatizações no Brasil; contraditoriamente cumprindo um papel de desestruturar o sistema que ajudou a construir. O papel do BNDES nas privatizações foi fundamental para estabelecer uma participação ainda maior do Estado no processo de privatização, pois foi o banco responsável por gerenciar os leilões e fornecer linhas de crédito às empresas para compra e investimento nas estatais. Em suma, tratou-se de assumir os riscos do não pagamento e dos investimentos à custa dos fundos trabalhistas que compõem as reservas do banco<sup>9</sup>.

### **BNDES e a Privatização do Sistema de Movimento Aeroportuário**

Para operacionalizar a concessão dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília o BNDES disponibilizou linhas de créditos com montantes surpreendentes, mesmo para os

---

<sup>9</sup> Listamos os principais fundos de recursos do BNDES: FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador; FGE – Fundo de Garantia à Exportação; PIS- Programa de Integração Social; PASEP – Programa de Patrimônio do Servidor Público.

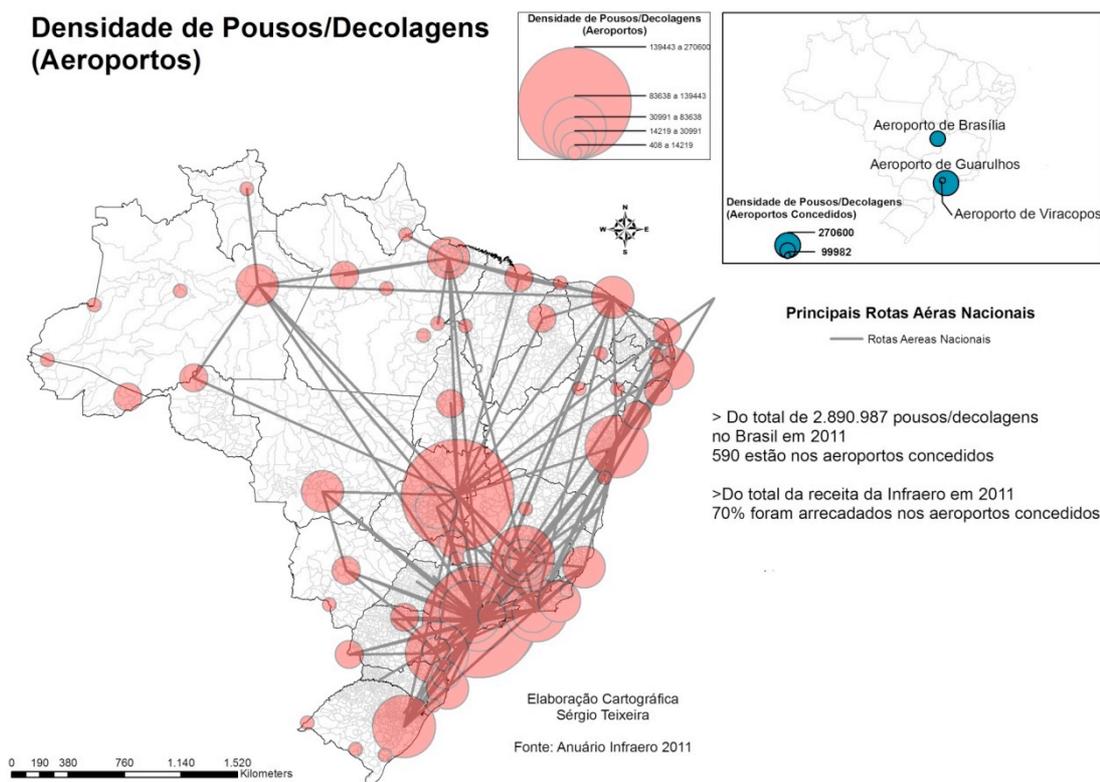
padrões das empresas privatizadas da década de 1990. Ficou o banco responsável por financiar até “70% dos investimentos financiáveis, definidos segundo as Políticas Operacionais do BNDES, podendo alcançar até 90% dos itens financiáveis” (BNDES, 2011). O banco aprovou a concessão de dois empréstimos de longo prazo para os aeroportos de Guarulhos e de Brasília, totalizando R\$ 4,27 bilhões (posteriormente liberados em 17 de Dezembro de 2013). Os recursos destinam-se à ampliação, modernização e exploração da infraestrutura dos dois aeroportos. A concessionária Invepar, responsável pelo aeroporto de Guarulhos, foi, nesse processo, contemplada com R\$ 3,48 bilhões. Já a Inframérica, concessionária do aeroporto de Brasília, receberá R\$ 797,1 milhões nos próximos anos.

O que mais surpreende nesses valores é que eles representam grande parte dos investimentos exigidos das concessionárias no processo de concessão. Para arrematar o aeroporto de Guarulhos a concessionária Invepar, liderada pela mega-corporação Airports Company South África Limited, ficou responsável pelo investimento de R\$ 4,7 bilhões em ampliação de infraestrutura, enquanto o Aeroporto de Brasília deveria receber em investimentos cerca de R\$ 2,85 bilhões. Constata-se que para a ampliação, manutenção e expansão do Aeroporto Internacional de Guarulhos, a participação dos recursos do BNDES chegou a 74% do total dos investimentos, enquanto que no projeto do Aeroporto Internacional de Brasília esse valor correspondeu a 61%. Dessa maneira, a ampliação dos aeroportos, de responsabilidade das empresas administradoras, acabou sendo garantido pelo próprio Estado por meio dos recursos do BNDES.

### **Controle do Planejamento Territorial por Corporações**

O controle dos principais aeroportos da rede pelas grandes corporações anuncia seu poder estruturador no planejamento territorial. A análise que segue separa a densidade de pouso/decolagem dos 67 aeroportos sob administração da INFRAERO com destaque para os aeroportos que foram concedidos (Mapa 3).

Mapa 3: Densidade de pousos/decolagens em 2011

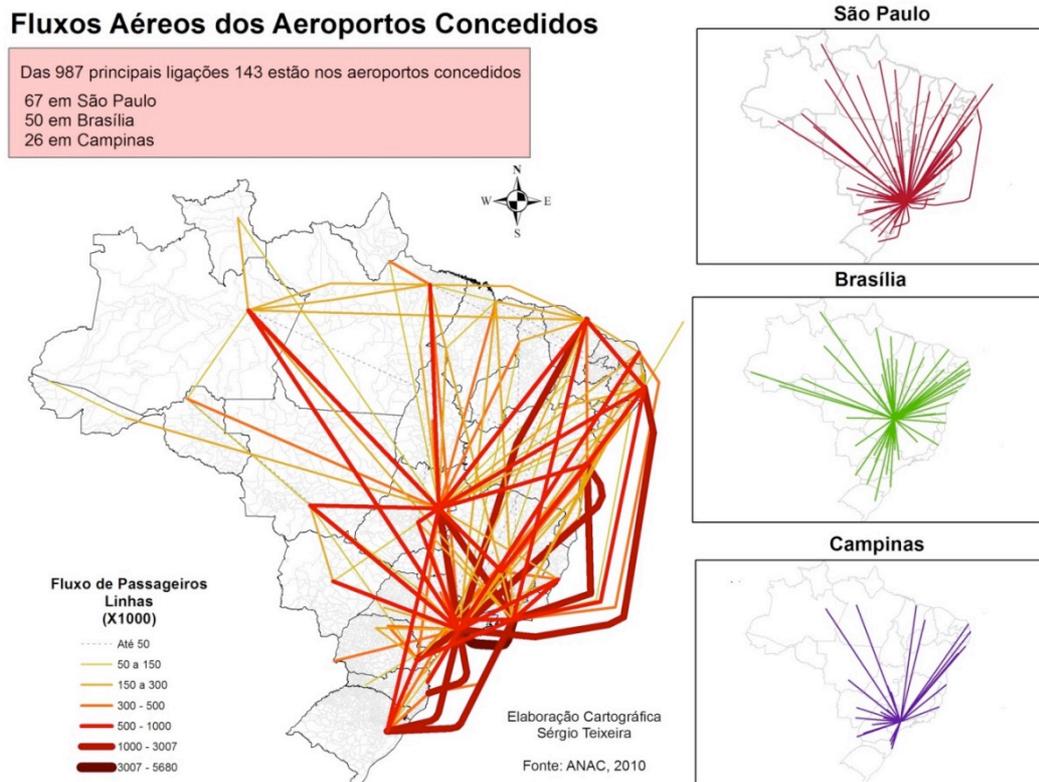


Do total dos 2.890.987 pousos decolagens em 2011, 590.000 foram realizados nos aeroportos concedidos, ou seja, cerca de 22% dos pousos/decolagens estão em poder das corporações que arremataram os aeroportos em questão. A decorrência desse processo é o controle de várias redes de conexões, já que esses vôos, como partem da região de maior conectividade, dão acesso a todos os aeroportos. Se analisarmos as receitas desses aeroportos temos que, segundo anuário de 2011, a renda desses pousos/decolagens correspondiam a 70% de toda a renda da INFRAERO. Para manter a rede os aeroportos que não são lucrativos recebem subsídios provenientes dos mais lucrativos, mantendo, assim a rede funcionando. Tendo esses aeroportos sobre administração privada os demais aeroportos passam a ter que receber receitas diretas da união para seu funcionamento, onerando o Estado com custos antes balanceados na própria rede.

Ao analisar os fluxos de conexão também conseguimos dados importantes sobre o controle territorial das corporações. Separamos no mapa 4 as principais linhas de ligação

identificando a sua densidade de fluxo, em seguida separamos as ligações feitas nos aeroportos concedidos<sup>10</sup>.

Mapa 4: Fluxos dos aeroportos concedidos (2011)



Passaram para as empresas privadas os principais fluxos da rede, sendo que das 987 principais ligações levantadas 67 chegam a São Paulo, Brasília e Campinas completam as ligações mais densas com 50 e 26 respectivamente. Verifica-se que por meio desses aeroportos as corporações apropriam-se das interligações que possibilitam acesso a todo o território a partir da rede mais densa. Destaca-se ainda que o padrão concentrador da rede aérea reproduz o padrão de desigualdades interna presentes na rede urbana; mais uma vez a Região Concentrada é a mais privilegiada em termos de acessibilidade do modal aéreo no território brasileiro e a Região Nordeste a menos favorecida. Essa herança heterogênea se aprofunda a cada dia, pois a divisão territorial do trabalho também se aprofunda fragmentando

<sup>10</sup> Tomamos certo cuidado com os dados, pois as ligações de São Paulo são referentes aos aeroportos de Guarulhos e Congonhas. Isso não prejudica a análise, visto que 80% das ligações em São Paulo se fazem no aeroporto de Guarulhos.

ainda mais o território. Essa rede complexa, em poder de grandes corporações, pode trazer decorrências desastrosas para o território aprofundando essas assimetrias.

### **Participação e Organização do Processo de Espoliação por Consultorias Internacionais.**

Tanto a base material dos lugares quanto as ações organizativas do sistema capitalista globalizado subordinaram-se ao seleto grupo de empresas globais de informação e consultoria estratégicas nos últimos anos. Segunda Silva (2009, p. 10), “as grandes organizações desenharam suas políticas territoriais valendo-se de modelos de gestão difundidos mundialmente por novos atores sociais, especialmente os vinculados ao ideário da ordem global”. Na tentativa de organizar o território para os usos corporativos o Estado brasileiro incorporou a gestão empresarial como modelo, encomendando estudos e pacotes gerenciais à essas empresas; e dessa forma terceirizou o planejamento territorial às grandes corporações. O caso em tela é exemplar.

Diante da necessidade imposta pelos impulsos corporativos o Estado brasileiro contratou a consultora Mckinsey&Company para desenvolver um estudo que pudesse nortear o planejamento do sistema de movimento territorial no Brasil subordinado a lógica global.

O desenvolvimento desta nova lógica tem como berço universidades internacionais, sobretudo norte-americanas. São teorias difundidas por “*gurus*” gerenciais internacionais e repassadas, de forma verticalizada, aos cursos de administração e engenharia das universidades brasileiras. Esses consultores são formados nas chamadas *business schools*. Vainer (2007) destaca o papel das escolas dos consultores nas estratégias de planejamento: “A senha dos novos tempos: planejamento estratégico. A adesão de Castells apenas ilustra um movimento intelectual que, ao longo dos anos 1990, conferiria à palavra *estratégia* e à expressão *planejamento estratégico* lugar de honra no jargão dos planejadores. Em um primeiro momento, Sun Tzu, Clausewitz e outros menos votados foram importados das escolas militares para as escolas de *business*, em primeiro lugar a escola-líder – a Harvard Business School. Em seguida, com os devidos cuidados e adaptações, foram conduzidos às escolas e práticas de planejamento regional e urbano” (VAINER, 2007 p. 18).

Abaixo organizamos um quadro que inventaria os principais estudos sobre as privatizações em ordem cronológica.

**Quadro 1 - Estudos sobre a privatização dos aeroportos no Brasil**

Ano	Estudo	Objetivo
2003	Aeroportos e Privatizações: proposta de privatização aeroportuária para o Brasil (COMANDO DA AERONÁUTICA).	Informar sobre o desenvolvimento do processo de privatização aeroportuária e sugerir opções de concessão que possam se adequar ao modelo de administração de aeroportos adotado no Brasil
2008	Relatório de desempenho regulatório 2008 (ANAC)	Elaboração de medidas para retirar restrições não-operacionais em aeroportos centrais; a criação de regra de entrada em aeroportos com limitação de novos voos; a liberação das tarifas internacionais; e a preparação de um marco regulatório para a concessão dos aeroportos brasileiros à iniciativa privada
2008	Projetos do setor de transporte Aéreo e Concessão de Aeroportos (BNDES)	O estudo busca legitimar as futuras intervenções do BNDES no processo de privatizações operado como concessão
2009	Estudo Econômico sobre regulação e concorrência do setor de aeroportos (ANAC)	Traça uma revisão completa da privatização e pela primeira vez adota o conceito de concessão como o melhor modelo para o Brasil
2011	Relatório Consolidado de Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil (MCKINSEY)	A realização de uma avaliação técnica para o desenvolvimento e a modernização da Aviação Civil Brasileira, servindo de base política e institucional para o processo de concessão dos principais aeroportos do Brasil.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos estudos supracitados.

A análise desses estudos possibilita traçar a lógica que se operou no sentido da terceirização do planejamento, mediante o gerenciamento do sistema de movimento aeroviário entregue à elaboração de uma grande empresa de consultoria. O “*Relatório Consolidado de Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil*”, estudo contratado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é encomendado à consultora internacional McKinsey&Company<sup>11</sup> em 2010. O estudo teve como objetivo a realização de uma avaliação técnica para o desenvolvimento e a modernização da Aviação Civil Brasileira, servindo de base política e institucional para o processo de concessão dos principais aeroportos do Brasil. Isso, pois, a consultoria trabalhou em seu estudo diretamente com as corporações que posteriormente participariam dos processos de concessão: A-Port, Invepar, AG Concessões, Aeropuertos de México (Advent), Aéroport de Paris (AdP). Uma breve análise dessas empresas nos fornecem informações importantes para analisar as diretrizes imprimidas ao setor e que foram eleitas pelo estado como norteadoras da concessão.

O quadro exposto nos autoriza a afirmar que o relatório elaborado pela consultoria foi feito resguardando os interesses das principais corporações do setor, analisando o sistema de maneira a facilitar sua espoliação e não sua importância para a formação territorial brasileira. Uma breve análise dos principais pontos do relatório confirma o que estamos dizendo.

O mínimo de coerência comprometeria a consultora a abordar os 67 aeroportos sob administração da INFRAERO, bem como suas funções dentro do sistema territorial planejado. No entanto, ao caracterizar os aeroportos a empresa apresenta a seguinte fórmula. “Para permitir uma análise detalhada do estado atual dos aeroportos, foram selecionados os 20 principais aeroportos do País, dos quais 19 possuem o maior movimento de passageiros, e o da Pampulha, aeroporto secundário da região metropolitana de Belo Horizonte, importante metrópole do País. Os 20 aeroportos juntos representam 90% do movimento total de passageiros no Brasil e 96% do transporte de carga, e são, portanto, uma amostra representativa da realidade da infraestrutura aeroportuária brasileira” (MCKINSEY, 2011 p. 87).

Revela-se que a representatividade apresentada pela empresa não leva em consideração as características estruturais do sistema de aeroportos brasileiro, bem como seus desdobramentos territoriais, tais como a integração nacional, segurança e desenvolvimento

---

<sup>11</sup> O estudo fez parte do termo de cooperação técnica firmado entre o Ministério da Defesa (MD) e a agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para reorganizar a estrutura aeroportuária no Brasil.

regional. Ao analisar os 20 principais aeroportos a empresa indica que seu critério para seleção foi o movimento de passageiros já que os aeroportos em destaque são representativos de 90% do movimento. O resultado dessa fórmula é criar um cenário em que os aeroportos mais rentáveis estejam nos planos de concessões e privatizações preconizadas como salvamento do gargalo infraestrutural desses aeroportos, isto é, para os cenários de crescimento da demanda para os próximos anos.

Diante de tal cenário elaborado pela empresa, fica evidente a pressão sobre as estruturas que olhadas dessa maneira parecem estarem em colapso. O discurso da concessão ganha força no relatório na medida em que, de forma limitada e sem uma proposta coesa de todo o sistema, aponta um sistema em colapso cuja única saída é sua concessão à grandes corporações.

## **Conclusão**

Sob a tutela neoliberal o Estado brasileiro preparou o arcabouço normativo para a espoliação do território por meio do Plano Nacional de Desestatização (PND) e disponibilizou fundos públicos para essa operação por meio do BNDES. Orientado por estudos de grandes empresas de consultoria internacional o território brasileiro insere-se, cada vez mais, como subordinado na economia mundial. Foi o que verificamos ao constatar que a concessão dos principais aeroportos do Brasil foi orientada diretamente pela empresa de consultoria McKinsey&Company.

Avaliamos que as recomendações feitas pela empresa orientou o projeto de concessão dos principais aeroportos do Brasil no sentido do aprofundamento do uso corporativo do território. A análise feita por nós do relatório da empresa revelou que tratou-se mais de construir um discurso condizente com as ações globais, norteadas para a espoliação dos bens públicos, do que uma análise que levasse em conta as características e singularidades do sistema, assim como sua importância para a fluidez no território.

Nesse sentido, podemos concluir que a lógica corporativa, presente nos primeiros anos da década de 1990, continuou a atuar no território por meio de formas mais sutis, como é o caso das concessões. Essas formas recentes de espoliação são organizadas pelo Estado para mascarar seus impulsos corporativos. “Em consequência, o mecanismo do planejamento tornou-se mais sutil. Os povos e países envolvidos, que têm passado da lavagem cerebral das

teorias ocidentais acerca do crescimento e do espaço ou que se encontram indefesos perante elas, podem sequer suspeitar dos efeitos do planejamento” (SANTOS, 2007, p. 188). É necessária criar novas formas de planejamento que priorizem a participação das pessoas e privilegia uma ação mais solidária e igualitária.

### **Bibliografia**

- ANTAS JR, Ricardo Mendes. *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não formal do direito*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.
- ANAC. Editais: Concessão: Aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília. dos Aeroportos. Disponível em <http://www2.anac.gov.br/gru-vcp-bsb/> Acesso de jul. 2009 a jan. 2013.
- BENKO, Georges. *Economia, Espaço e Globalização na Aurora do Século XXI*. São Paulo: Hucitec , 1996.
- BNDES. Programa Nacional de Desestatização. Relatório de Atividades. Rio de Janeiro. Vários anos, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000,2001, 2002c, 2003, 2004, 2005, 2006.
- BNDES: 50 Anos de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: BNDES, 2002a.
- BNDES. BNDES: Privatização no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2002b.
- BRANDÃO, Antônio Carlos. *Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- CONTEL, Fabio B. *Os sistemas de movimento do território brasileiro*. In SANTOS & SILVEIRA. O Brasil, Edusp. 2001
- CORDEIRO, H. Konh & LADEIRA F. S. Bernardes. O espaço aéreo favorece a desterritorialidade? In SANTOS, Milton. *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec. 1998

- CORRÊA, R. L. O sistema urbano brasileiro: uma análise através dos fluxos aéreos de passageiros. *Revista brasileira de geografia*. Rio de Janeiro, número 39 (3), p 92-111, Jul/Set. 1977.
- DONADONE, Júlio César. “Os Hunos já chegaram!” *Dinâmica organizacional, difusão de conceitos gerenciais e a atuação das consultorias*. 2001. Tese de Doutorado, Departamento de Engenharia de Produção. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- ESTATÍSTICAS dos aeroportos. Brasília, DF: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, [2013]. Disponível em: <<http://www.infraero.gov.br/index.php/br/estatistica-dos-aeroportos.html>>. Acesso em: abr. 2013.
- FARIAS, Hélio e SILVA, Adriana Maria Bernardes. *Da integração nacional a Integração competitiva: o papel do BNDES no uso do território brasileiro*. In: I Encontro Internacional de Geografia: tradições e perspectivas. Homenagem ao centenário de nascimento de Pierre Monbeig, 2008.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- HARVEY, A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Região de Influência de Cidades 2007*. Rio de Janeiro, 2008.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Redes e fluxos do território: ligações aéreas*. Rio de Janeiro, 2010.
- LOJKINE, Jean. *A revolução informacional*, São Paulo: Cortez, 1995MCKINSEY & COMPANY. *Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil: relatório consolidado*. Rio de Janeiro: McKinsey & Company, 2010.
- MCKINSEY&COMPANY. *Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil: relatório consolidado*. Rio de Janeiro, 2010.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A Noiva da Revolução / Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste, Planejamento e conflitos de classe*. São Paulo: Boitempo: 2008.

SANTOS, Milton. “Society and space: social formation as theory and method”. *Antipode*, vol. 9, nº 1, fev, 1977, pp. 3-13.

SANTOS, Milton. “O retorno do território”. In In SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. e SILVEIRA, Maria Laura (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. ANPUR/HUCITEC, São Paulo, 1994, pp. 15-20.

SANTOS, Milton *Por uma economia política da cidade. O caso de São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: espaço e tempo: razão e emoção*. 3ª ed, São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: Edusp, 2005.

SILVA, Adriana Maria Bernardes. *A contemporaneidade de São Paulo: a produção de informações e o novo uso do território brasileiro*. Tese de Doutorado, FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2001.

SILVA, Adriana Maria Bernardes. *Círculos globais de informações e uso corporativo do território brasileiro: privatizações e planejamento territorial a partir dos anos 1990*. *Cadernos IPPUR/UFRJ*. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – ano 1, n.1 (jan./abr. 1986) – Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, p. 9-32, Jan/Jul. 2009.

VAINER, Carlos B. *Fragmentação e Projeto Nacional: Desafios para o Planejamento Territorial*. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém, 2007.