REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA
DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ISSN 2177-8116

DESENVOLVIMENTO E EXCLUSÃO NA CONCESSÃO DO AEROPORTO SALGADO FILHO

DEVELOPMENT AND EXCLUSION IN THE CONCESSION OF THE SALGADO FILHO AIRPORT

DESARROLLO Y EXCLUSIÓN EN LA CONCESIÓN DEL AEROPUERTO SALGADO FILHO

Jéferson Ricardo Brito da Silva[1]
Liandro Souza Santos[2]

---

1 Sociólogo. Licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2008). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010). Pós-Graduação Especialização em Psicologia Humanista – Abordagem Centrada na Pessoa pela Universidade Feevale (2010). Pós-Graduado com Especialização em Filosofia e Sociologia: Ensino e Questões Contemporâneas pela Universidade Feevale (2011). Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia Ambiental, Sociologia das Religiões e Sociologia da Educação. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/5114463394916062. ORCID: https://orcid.org/0009-0003-8498-7438. Contato: lss5.pesquisa@gmail.com

2 Aluno de mestrado em Direito Público. Pós-graduado em Processo Civil pelo Centro Universitário Ritter dos Reis. (2022). Bacharel em Direito pela mesma instituição. (2020). Ex-voluntário da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul (2019-2022). Pesquisador em Conflitos entre Interesse Público e Propriedade Privada. Pesquisador em Direitos Fundamentais e Políticas Públicas de Habitação e Moradia. Pesquisador em Direito de Vizinhança e Responsabilidade Civil. Desde 2020, é microempreendedor individual na LSS-5 Consultoria Acadêmica, empresa especializada em prestar consultoria em pesquisa científica a alunos de graduação e pós-graduação (lato sensu e stricto sensu), e a escritórios de advocacia na produção de pareceres jurídicos e conteúdo jurídico para revistas do ramo. Currículo Lattes: https://lattes.cnpq.br/9924264090569807. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-1092-2160. Contato: lss5.pesquisa@gmail.com

REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA
DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ISSN 2177-8116

RESUMO

O presente artigo analisa, à guisa das heranças do processo de desenvolvimento e urbanização das grandes cidades na formação do exército industrial de reserva, o Contrato de Concessão do Aeroporto Salgado Filho que, além de ter concedido 100% da exploração do serviço a uma única Concessionária pelo prazo máximo de 25 anos, culminou na desapropriação e desocupação da Vila Nazaré. O contrato, realizado na modalidade leilão, foi celebrado em nome do "interesse público", com vistas ao desenvolvimento econômico da região. Contudo, a desapropriação promovida pela Prefeitura, dizimou a economia solidária consistente na reciclagem, principal fonte de trabalho, renda e, por conseguinte, dignidade daquela comunidade. Pretende-se explorar por que mais da metade do investimento nessa concessão saíram do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), enquanto a comunidade ali viveu desassistida de políticas públicas por mais de 30 anos. Indaga-se ainda em que medida o poder econômico alemão, organizado por meio de Lobby junto ao Estado, teria sido crucial para que o Poder Concedente assumisse tamanhos riscos na assinatura desse contrato. A esse respeito, vide o evento climático que assolou aquela região entre os meses de abril a maio do ano de 2024, que fez com que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o ano de 2025, fosse readequado mediante créditos extraordinários, para atender ao pedido de reequilíbrio financeiro feito pela Concessionária.

Palavras-chave: Concessões. Desapropriação. Economia Solidaria. Financiamento público. Migração.

ABSTRACT

This article analyzes, by way of the legacy of the development and urbanization process of large cities in the formation of the industrial reserve army, the Salgado Filho Airport Concession Contract, which, in addition to granting 100% of the service to a single concessionaire for a maximum period of 25 years, culminated in the expropriation and evacuation of Vila Nazaré. The contract, carried out in the form of an auction, was signed in the name of the "public interest", with a view to the economic development of the region. However, the expropriation promoted by the City Hall decimated the solidarity economy consisting of recycling, the main source of work, income and, consequently, dignity of that community. The aim is to explore why more than half of the investment in this concession came from the National Bank for Economic and Social Development (BNDES), while the community there lived without public policies for more than 30 years. It is also questioned to what extent German economic power, organized through lobbying with the State, would have been crucial for the Granting Authority to assume such risks in signing this contract. In this regard, see the climate event that devastated that region between April and May of 2024, which caused the Federal Budget Guidelines Bill for 2025 to be readjusted through extraordinary credits, to meet the request for financial rebalancing made by the Concessionaire.

Keywords: Concessions. Expropriation. Solidarity Economy. Public Financing. Migration.

REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA
DEFENSORIA PÚBLICA ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ISSN 2177-8116

RESUMEN

Este artículo analiza, através del legado del proceso de desarrollo y urbanización de las grandes ciudades en la formación del ejército industrial de reserva, el Contrato de Concesión del Aeropuerto Salgado Filho que, además de haber concedido el 100% de la explotación del servicio a un único Concesionario por un periodo máximo de 25 años, culminó con la expropiación y desalojo de Vila Nazaré. El contrato, realizado en forma de subasta, se firmó en nombre del "interés público", con vistas al desarrollo económico de la región. Sin embargo, la expropiación impulsada por el Ayuntamiento diezmó la economía solidaria consistente en el reciclaje, principal fuente de trabajo, ingresos y, en consecuencia, dignidad de esa comunidad. El objetivo es explorar por qué más de la mitad de la inversión en esta concesión provino del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), mientras que la comunidad vivió sin políticas públicas durante más de 30 años. También se cuestiona hasta qué punto el poder económico alemán, organizado a través del lobby ante el Estado, habría sido decisivo para que la autoridad concedente asumiera tales riesgos al firmar este contrato. Al respecto, véase el evento climático que afectó a esa región entre abril y mayo de 2024, que provocó que el Proyecto de Ley de Directrices Presupuestarias de la Unión para 2025 se reajustara mediante créditos extraordinarios, para atender la solicitud de reequilibrio financiero realizada por la Concesionaria.

Palabras clabe: Concesiones. Expropiación. Economía Solidaria. Financiamiento público. Migración.

Data de submissão: 08/07/2024

Data de aceite: 05/02/2025

1 INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea, caracterizada pela incerteza e compreendida sob diversas nomenclaturas, de informação, de consumo, de risco, reflexiva, pós-moderna e multicultural, nos lindes da ciência jurídica, é carente de maiores investigações consequencialistas.

Na Sociedade de Risco, a comunidade vive em estado de perigo, visto ser uma sociedade mundial que ultrapassa as fronteiras geográficas, políticas e sociais. Cumpre ao Direito, ante os perigos econômicos, ambientais, geopolíticos e culturais dessa aldeia global, para além do estruturalismo, valer-se de funções estratégicas e propositivas para a promoção do estatuto constitucional da pessoa.

Trata-se, portanto, de estabelecer parâmetros para reconhecimento de novas vulnerabilidades e encetar proteção e defesa necessárias quanto aos valores de solidariedade e sustentabilidade, inclusive em âmbito interdisciplinar, com a finalidade de manutenção da sobrevivência das gerações, atuais e que ainda estão por vir.

O plano de fundo da presente pesquisa, é o contrato de concessão do Aeroporto Salgado Filho, em Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, firmado em 2016, e o processo que envolveu a desapropriação e desocupação da Vila Nazaré, conhecida como o maior reassentamento contínuo da história de Porto Alegre, comunidade lindeira à área onde ocorreram as obras de expansão da pista.

Em março de 2017, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) concedeu a administração do Aeroporto Internacional de Porto Alegre (AIPA), Salgado Filho, para a empresa alemã Fraport, em leilão que previa a ampliação da estrutura para atendimento de cargas pelo prazo de 25 (vinte e cinco) anos. Nesse momento, foi abalada a estabilidade conhecida de 1.011 (mil e onze) famílias que moravam na área do sítio aeroportuário, a Ocupação Vila Nazaré.

A Vila Nazaré, é oriunda de uma intensa migração do campo à cidade naquele Estado, e que viveu à margem do Município de Porto Alegre por mais de 30 trinta anos. Aquela região, se tratava de uma área industrial decadente, onde as pessoas se encontravam à margem da divisão inter-regional do trabalho, na base de produção de subsistência, cujo excedente, mal atendia à vida urbana local.

Cerca de 1/3 (um terço) das famílias que viviam ali, obtinham sua renda da reciclagem de resíduos, atividade que ocupava o pátio de suas casas. As famílias foram alocadas em dois condomínios, que pertenciam à Prefeitura, construídos dentro do Programa federal "Minha Casa, Minha Vida". Contudo, na divisão, separaram-se familiares e amigos, quebrando os laços comunitários existentes na comunidade.

Em decorrência, essas atividades foram inviabilizadas, o que significou a perda da capacidade de gerar renda. Muitas pessoas, principalmente as mulheres, não conseguiram se colocar novamente no mercado de trabalho

porque a distância do condomínio e a precariedade dos equipamentos sociais e políticas públicas de educação infantil e mobilidade urbana dificultavam o deslocamento da população.

O problema surge quando o industrialismo, conectado às pressões da mercantilização generalizada, altera as conexões entre vida social e mundo material no contexto do urbanismo. Durante décadas, a proletarização da massa camponesa via migração expandiu a classe operária no lugar de destino. Dessa forma, aumentando a oferta de mão de obra não qualificada no mercado de trabalho, e reduzindo o nível de organização, com repercussões sobre sua remuneração e condições de trabalho.

Na sociedade industrial, o capitalismo demandava reservas de capacidade produtiva e de força de trabalho que somente eram utilizadas nos momentos de maior vigor da economia. Assim, a marginalidade, aqui, é entendida como não integração na economia capitalista e não participação em organizações sociais e no usufruto de certos serviços urbanos.

Pretende-se explorar o porquê da escolha por um investimento no setor de transporte de cargas por meio aéreo, sendo 60% deles oriundos de recursos públicos do BNDES, enquanto a Vila Nazaré ali viveu por mais de 30 (trinta) anos, desassistida de políticas públicas de trabalho e renda.

Indaga-se ainda se o poder econômico alemão, organizado por meio das práticas como Lobby e Advocacy junto ao Estado, teria sido crucial para a concretização desse contrato, ao ponto de justificar tamanha assunção de riscos pelo Poder Concedente. Isso porque, os verdadeiros custos impostos ao interesse público no contrato de concessão do AIPA Salgado Filho, não se limitaram àqueles avençados no contrato, conforme o evento climático que assolou o Rio Grande do Sul, entre os meses de abril a maio do ano de 2024.

Nesse contexto, a Concessionária solicitou o reconhecimento do direito a uma recomposição estimada em R$ 925,1 mi (novecentos e vinte e cinco milhões e cem mil reais) para a reconstrução do AIPA. O Contrato de Seguro, divulgado pelo Jornal Sul21, prevê a cobertura até o limite máximo de indenização contratado, no montante de R$ 2.955.867.200,00 (dois bilhões e novecentos e cinquenta e cinco milhões e oitocentos e sessenta e sete mil e duzentos reais),

para perdas e danos materiais causados ao AIPA em caso de alagamento e inundação (Sul21, 2024).

Apesar da existência de previsão no contrato de concessão para a contratação de apólice de seguros visando a mitigação de possíveis danos ao patrimônio da concessionária, tal sinistro está em avaliação pela seguradora responsável pela apólice e, segundo a ANAC, não houve, até o presente, comunicação de que a cobertura tenha sido paga, ou de quando a Concessionária receberá o seguro.

Fato é que, hoje, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (PLDO), relativo ao exercício financeiro de 2025, será readequado com o redirecionamento de dinheiro de outras políticas públicas, mediante créditos extraordinários, para atender ao pedido de reequilíbrio financeiro feito pela Concessionária após meses de paralisação por causa dos estragos (Brasil, 2024).

A metodologia escolhida para o desenvolvimento da primeira etapa deste trabalho é a da recolha bibliográfica, prestigiando o viés dogmático, seguido do método dedutivo. O arcabouço teórico é a Teoria da Economia Solidária, resultado dos estudos do economista Paul Singer (2019) sobre Economia Politica da Urbanização, e a Teoria do Risco, desenvolvida pelo sociólogo Ulrich Beck (2010), que trata de uma sociedade moderna caracterizada por uma crescente preocupação com os riscos e as incertezas produzidos pela modernização.

Na sequência, apresenta-se uma análise qualitativa intitulada Panorama das Desapropriações promovidas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT) nas BR’s 101 e 290 entre 1970 e 2021, com a finalidade de mensurar quantas vezes o Estado atendeu aos interesses do setor de infraestrutura, através da “Declaração de Utilidade Pública” para obras envolvendo desapropriações.

Desse modo, apesar de não se pretender exaurir a temática, o caráter questionador e desafiador do tipo de análise aqui apresentada, tem por finalidade dizer aos gestores de contratos públicos que a explosão demográfica decorrente da urbanização na era industrial impõe meios de resolver as heranças daquele

período, que tanto contribuíram para o aumento da marginalidade durante o processo de urbanização.

2 SOCIEDADE DE RISCO

> A obra de drenagem que realizamos é algo impressionante que eu nunca havia visto em Aeroporto algum. São cinco bacias que equivalem a mais de 400 piscinas olímpicas para coletar a água da chuva e quatro casas de bombas para escoar. Quando estão cheias, leva 116 dias para esvaziar. E 86% dessa água não cai no sítio aeroportuário, vem do restante da cidade. Juridicamente, teríamos margem para não realizar essa obra e ainda exigir que tirassem a água daqui. Mas decidimos realizar uma obra de R$ 117 milhões. São R$ 35 milhões a mais do que a ampliação da pista. Sem ela, brinco que eu recomendaria um hidroavião para aterrissar em Porto Alegre (Andreea Pal, Vice-Presidente da Associação de Comércio Brasil e Alemanha no RS, engenheira da Concessionária, para o jornal Gaúcha ZH de 19 jan. 2021) (Fonseca, 2021).

A Teoria do Risco, desenvolvida pelo sociólogo alemão Ulrich Beck (2010), trata da sociedade moderna caracterizada por uma crescente preocupação com os riscos, especialmente aqueles decorrentes de avanços tecnológicos e industriais. Para ele, o risco é uma forma sistemática de lidar com os perigos e as incertezas produzidos e introduzidos pela modernização (Beck, 2010).

Na "Sociedade de Risco", os riscos são globais e muitas vezes imprevisíveis, requerendo uma gestão compartilhada e responsável. Os riscos das diversas culturas são característicos das culturas modernas de Sociedade Industrial e de Sociedade de Risco, nas quais a ciência e tecnologia possuem papéis primordiais nos cenários econômicos (Beck, 1995a). Essa “comunidade de perigo”, traz consigo a ideia de que os novos riscos ecológicos limitaram a distância entre os “Outros e Nós” (Silva et al., 2012).

Nesse sentido, as consequências não podem ser revertidas ou totalmente compensadas. Por exemplo, a destruição de um ecossistema ou a perda de vidas humanas devido a um desastre ambiental não podem ser “reparadas” de forma satisfatória. Além disso, em muitas dessas ameaças, é difícil identificar um culpado específico, logo é difícil obter seguro contra eles.

Os desdobramentos econômicos e sociais das chuvas intensas que assolaram o Rio Grande do Sul entre os meses de abril e maio de 2024, por

exemplo, são o resultado de muitas ações combinadas ao longo do tempo, envolvendo agentes do Estado e da iniciativa privada, responsáveis por pautarem e produção, aplicação dos recursos públicos e destinação dos lucros. Esse caráter difuso torna desafiador aplicar as regras tradicionais de causalidade e responsabilidade, dificultando a atribuição de culpa a uma única entidade ou grupo.

Silva (2011), defende que cabe à política pública ambiental a possibilidade de estimular a mudança rumo a uma nova ordem social ambientalmente saudável, atentando-se à necessidade de construção de uma cultura ecológica que compreenda natureza e sociedade como dimensões intrinsecamente relacionadas.

E que não pode mais ser pensada separadamente das decisões governamentais e das ações da sociedade civil, portanto, para além da expressão de uma mera relação de poder. Ele destaca que a contextualização da Modernização Ecológica, está intrinsecamente relacionada com a ecologização e o crescimento econômico (Lenzi, 2006). Dessa forma, estando centrada primordialmente nos atores de mercado e no setor industrial (Spaargaren, 2000).

O objetivo é, portanto, a resolução de conflitos, assim como a construção e o aprimoramento do bem comum, e o direito a um ambiente livre de ameaças com o desenvolvimento de uma segurança ecológica tão importante quanto à segurança econômica e social.

2.1 MIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO

O economista Paul Singer (2019) observa que a urbanização do período colonial foi determinada pela política e pelas necessidades das potências dominantes. O predomínio colonial poderia ser aceito, nesse período, como a principal fonte de determinação da urbanização do continente. E a industrialização foi viabilizada mediante arranjos institucionais que permitiram acelerar a acumulação do capital e encaminhar o excedente acumulável às empresas que incorporavam novos métodos industriais de produção.

Nos países que chegaram tarde à corrida industrial, a exemplo do Brasil, a manipulação dos preços para favorecer a industrialização tornou-se explícita e a reserva do mercado interno para a indústria nacional passou a ser garantida por meio da fixação de taxas favorecidas de câmbio pelo Estado e, muitas vezes, pela imposição de quotas de importações (Singer, 2019).

O barateamento do capital e a ausência de um mercado de capitais suficientemente desenvolvido, passou a ser assegurado mediante crédito estatal a juros baixos, ou mesmo, negativos e, principalmente, sob a forma de isenções fiscais. Também o custo da mão de obra passou a ser subsidiado indiretamente mediante o fornecimento de serviços sociais, a exemplo de saúde, seguro social, educação, alimentação, habitação, em parte ou inteiramente pagos pelo Estado (Singer, 2019).

É preciso referir ainda acerca da extensa série de serviços, infraestrutura, transporte, energia, água, esgoto, comunicações, fornecidos às empresas a preços subvencionados (Singer, 2019). Assim, na medida em que o governo beneficiava direta ou indiretamente certas atividades industriais, a carga fiscal sobre o conjunto das demais atividades se tornava mais pesada.

2.2 HERANÇAS DA SOCIEDADE INDUSTRIAL

A urbanização na América Latina é um fenômeno social de grande relevância na explicação da formação das desigualdades de nações como o Brasil. E as migrações internas nada mais representaram do que o resultado de um processo global de mudanças decorrentes da industrialização, em especial aquelas que ocorreram aos moldes capitalistas das ex-colônias europeias que, primeiro se articulou ao colonialismo e, na sequência, ao imperialismo (Singer, 2019).

Os dados censitários pretéritos, sempre revelaram que a migração rural urbana, se acentuava de forma intensa em países da América Latina. A população urbana, crescia em descompasso com os serviços urbanos, principalmente os de habitação, trabalho e renda, que atendiam cada vez mais precariamente as necessidades do público, dessa forma, multiplicando os focos

de miséria. O que pressupõe que o desenvolvimento, não somente transforma a estrutura econômica, como também a estrutura social.

Nesse contexto, as migrações internas representaram um mecanismo de redistribuição espacial da população que se adaptava ao rearranjo espacial das atividades econômicas. Os mecanismos de mercado que no capitalismo orientavam os fluxos de investimentos às cidades e, ao mesmo tempo, criavam os incentivos econômicos às migrações do campo à cidade, sintetizavam a racionalidade macroeconômica do progresso técnico que constituiria a essência da industrialização.

As migrações internas, ainda desempenham papel de grande relevância nas transformações das estruturas econômicas e sociais, o que sempre demandou certa preocupação com o problema da absorção do migrante pela economia e pela sociedade do lugar de destino, e como elas contribuíram para trazer ao mercado de trabalho capitalista, pessoas que eram integradas à economia de subsistência.

Singer (2019) ensina que a uma parte delas, vislumbrava-se a possibilidade de se inserir no processo de produção social, como empresários ou assalariados, enquanto outros, eram forçados a exercer atividades que se encontrassem fora do âmbito da economia capitalista. Contudo, devido ao seu baixo nível de rendimento, elas constituíam um potencial de força de trabalho prontamente aproveitável, quando e onde conviesse ao sistema (Singer, 2019).

O autor lembra ainda que o capitalismo não possui mecanismos de ajustamento de demanda e oferta de mão de obra. Em contrapartida, possui mecanismos de transferência do excedente que asseguram a sobrevivência da força de trabalho não aproveitada, ainda que em condições miseráveis.

O modo como esse exército se inseria na sociedade de destino era explicado por meio da ausência de qualificação profissional ou ao analfabetismo dos migrantes proletarizados de origem rural. Porém, ele destaca a importância de considerar os laços de solidariedade familiar e de origem comum que, no contexto da Vila Nazaré, refletiam situações de classe social, e que desempenharam um papel preponderante na integração dos migrantes à economia e à sociedade da Porto Alegre da década de 1970.

Assim, a proletarização da massa camponesa via migração expandia a classe operária no lugar de destino, aumentando a oferta de mão de obra não qualificada no mercado de trabalho, por conseguinte reduzindo o nível de organização e, portanto, do poder de barganha da classe, com repercussões sobre sua remuneração e condições de trabalho. Nessas condições, o baixo nível de urbanização, decorria do fato de que grande parte da economia não estava integrada a qualquer divisão de trabalho.

Ao tempo da assinatura do contrato de concessão do AIPA Salgado Filho (2016) a situação da Vila Nazaré era precária, visto que não contava com saneamento, trabalho e renda, dentre outras necessidades básicas a qualquer ser humano civilizado. E o investimento para as obras no aeroporto, poderia ter contemplado desenvolvimento para os desapropriados, considerando que muitas daquelas famílias ajudaram a construir o aeroporto. Todavia, quando chegou o “desenvolvimento” essas famílias foram as primeiras a serem expulsas, num processo de “higienização da cidade”.

3 O PROTAGONISMO DOS ATORES NÃO ESTATAIS NA POLÍTICA

É preciso pontuar que numa democracia os desafios de convergência se impõem tanto à burocracia como ao corpo político diretivo do governo. Quanto menos institucionalizada uma democracia, menos regrada é a convivência entre os interesses distintos e maior o nível de disputa entre eles (Bucci, 2021).

Bucci (2021) ensina que a formulação da política, com a eleição das prioridades, a indicação dos recursos, a definição do foco de beneficiários, bem como o seu horizonte temporal, devem continuar sendo prerrogativas precípuas do governo, cuja legitimidade se funda no processo eleitoral.

O desafio da representação de interesses coletivos é fazer com que os grupos sociais mais numerosos, com menos recursos financeiros e que representam um déficit histórico de representação, possam ser devidamente representados junto aos tomadores de decisões. Quanto mais acessível se tornar a arena política para a manifestação desses segmentos, menor será o desequilíbrio em favor dos interesses dos em melhor posição de vantagem.

Ao longo de nossa história, a luta por direitos, especialmente os sociais e econômicos, mereceu disputas intensas, em decorrência da atuação constante e profunda de setores com visões diferentes e conflitantes sobre o "interesse público". No Brasil, a luta pelos direitos dos negros, por exemplo, demonstra um intenso e duro embate entre aqueles que defendiam seus direitos à cidadania, e a elite escravocrata que soube utilizar o lobby para postergar, ao máximo, a conquista dos direitos mínimos a toda população negra.

A organização do trabalho governamental, segundo regras de transparência e impessoalidade, é uma garantia democrática que visa pactuar, socialmente, a escolha de temas para a agenda governamental. Trata-se, portanto, do primeiro passo do ciclo de formação de uma política pública, fixando-se, em seguida, as condições em que se dará o debate público para a sua formação e implementação, definindo-se também os interlocutores desse debate.

4 PODER ECONÔMICO, PODER POLÍTICO E DEMOCRACIA NA REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES

As relações entre dinheiro, interesses e democracia são multifacetadas e assumem diversos contornos na política nacional. Sabe-se que no Estado capitalista, o empresariado é "responsável" pela geração de emprego e arrecadação tributária, o colocando em uma posição política vantajosa na mesa de negociação perante o governo, sempre que quiser proteger seus interesses.

A relação de interdependência que se estabelece a partir daí faz com que o Estado frequentemente atenda aos interesses empresariais sem necessidade de lobby, pois precisa desses interesses para se sustentar e evitar perdas políticas, e envolve essencialmente: i) o financiamento de campanhas e o lobby; ii) a corrupção que pode ser considerada uma terceira forma, embora ilícita; e, iii) as redes de relacionamento, amizade, parentesco, afinidades ideológicas e políticas entre empresários e governantes.

A atividade de lobby, por sua vez, é vista pela teoria política como parte do processo democrático, e está ligada ao pluralismo democrático. Nesse

sentido, o pluralismo democrático é um modelo de democracia onde grupos da sociedade civil se organizam e se mobilizam para defender mudanças nas políticas públicas vigentes. Da interação e mobilização entre interesses opostos espera-se que todos os interesses afetados por uma política pública se "assentem" para atuar politicamente, resultando em um equilíbrio político.

Os principais pontos positivos do lobby incluem a representação de interesses diversos e a facilitação do diálogo entre setores da sociedade e o governo. Os pontos negativos envolvem a falta de transparência e a possibilidade de favorecimento de interesses privados em detrimento do bem público, exacerbados pela ausência de regulamentação específica do lobby no país. Por outro lado, pequenos grupos compostos de grandes empresários podem investir mais em campanhas e lobby, ganhando mais influência política do que com grandes grupos mais pobres e desorganizados.

Portanto, o lobby, consideradas as decisões relativas à alocação de recursos orçamentários, formulação de projetos de lei pelo governo e outras iniciativas, pode contribuir para o processo democrático, mas também pode dar margem a problemas relevantes, principalmente à luz do princípio democrático da igualdade política.

4.1 COMO ESSAS FORÇAS MOLDAM POLÍTICAS LOCAIS?

O lobby vai além de pressão política, e significa ter mensagens contundentes e incisivas, e levá-las, de forma constante e sistemática, aos tomadores de decisão. O principal objetivo é acompanhar os projetos apresentados, analisar tecnicamente as propostas e atuar na tomada de posição em relação às proposições mais relevantes para o grupo de interesse.

A prática de Lobbying é, portanto, uma transmissão de mensagens do grupo de pressão aos tomadores de decisão, por meio de representantes especializados, que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções. Os diferentes segmentos sociais, contudo, não são igualmente capazes de arregimentar recursos para formar grupos em defesa de seus interesses. Grupos pouco numerosos têm mais facilidade do que grupos grandes para resolver

problemas de ação coletiva e, desse modo, constituir lobbies em busca de benefícios.

No caso da concessão do AIPA Salgado Filho, chama a atenção que a engenheira contratada pela Concessionária como responsável pela obra, figura como número dois no corpo diretivo da Câmara de Comércio Brasil-Alemanha, no Rio Grande do Sul, logo atrás do Presidente de uma empresa alemã, fundada em 1926, e conhecida globalmente por fabricar uma ampla gama de ferramentas motorizadas para uso florestal, agrícola, jardinagem e construção.[3]

A empresa, que está distribuída em mais de 160 países, incluindo Alemanha, Estados Unidos, Brasil, China, fabricando produtos em diversas instalações, garante uma ampla disponibilidade de seus produtos e serviços. Além de facilitar negócios e investimentos entre empresas Brasileiras e alemãs, e apoiar o desenvolvimento de parcerias tecnológicas, joint ventures e outras formas de cooperação empresarial, também atua por Lobby e Advocacy, representando os interesses das empresas associadas junto a governos e outras entidades, buscando influenciar políticas públicas que favoreçam o ambiente de negócios.

5 PANORAMA DAS DESAPROPRIAÇÕES PROMOVIDAS PELO DNIT NAS BR'S 101 E 290 ENTRE 1970 E 2021

A BR-101 é uma das principais rodovias longitudinais do país, com 4.551 (quatro mil e quinhentos e cinquenta e um) quilômetros de extensão ao longo da costa Brasileira, e liga os municípios de Rio Grande (RS) e Touros (RN), passando por 12 estados das regiões Nordeste, Sudeste e Sul. A rodovia, implantada no final dos anos 60 e início dos anos 70, dá acesso a importantes capitais Brasileiras como Recife, Salvador, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre.

3 Estatuto da Câmara de Comércio e Indústria Brasil – Alemanha no Rio Grande do Sul. Disponível em: https://www.ahkrs.com.br/ahkrs/vorstand. Acesso em: 23. jan. 2024.

Não raro, a BR 101, que no trecho gaúcho recebe o nome de BR 290 (Freeway), sofre intervenções para obras de duplicação pelo Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT), o que importa na desapropriação de imóveis e de uma população desconhecida dos sensos oficiais – possuidores de boa-fé que vivem à margem das rodovias, sem registro de propriedade, e que não tem atividade laborativa formal.

Em uma pesquisa no sitio eletrônico do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, utilizando-se os critérios de pesquisa “BR 101”, e “Desapropriação e Reassentamento”, e “Unidade da Federação: Rio Grande do Norte, Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, Sergipe, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul”, buscou-se por Portarias do DNIT com a informação “Declaração de Utilidade Pública” (DUP), entre os anos de 1970 e 2021, este o ano em que foi concluído o processo de desapropriação da Vila Nazaré para expansão do AIPA Salgado Filho.

Da análise dos dados coletados, destaca-se que:

i. o Estado de Santa Catarina, é o que tem o maior número de decretos de desapropriação, totalizando 51 (Brasil, 2021a). O que se atribui ao Porto de Itajaí que, associado ao de Navegantes (municípios vizinhos), transforma a região na segunda maior estrutura portuária do país. Esse complexo surgiu em 1914, na cidade de Itajaí, visando oferecer o escoamento da produção econômica do estado de Santa Catarina oriunda dos grandes frigoríficos da região sul do país. Os dois portos atendem atualmente as mais diversas necessidades de transportes, sendo fundamentais para a logística internacional do sul do país;
ii. o Estado do Espirito Santo, com 32, onde está o Porto de Vitória, está localizado na capital, que foi criado no ano de 1906 para atender preferencialmente as exportações do café (Brasil, 2021a). Atualmente, além do escoamento da produção agrícola, é um importante canal de transporte de produtos minerais; e, por fim
iii. o Estado Rio Grande do Sul, com 30 decretos, justamente para a exportação de sua produção (Brasil, 2021a).

Da análise, torna-se visível que o setor portuário e a infraestrutura que o ramifica, mais precisamente aqueles voltados para a exportação, são os que mais pautam investimentos em infraestrutura perante os governos, logo, o que mais demanda a intervenção do Estado quanto às providências atinentes à desapropriação. O que significa dizer que existe uma colidência de interesses onde a praxe demonstra que predomina quem está melhor organizado e não depende da assistência social do Estado, apesar de deixar para ele o encargo de cuidar das mazelas sociais criadas pela euforia de desenvolvimento econômico da vez.

Também na região Sul, entre os maiores portos do Brasil está o Porto de Paranaguá, situado no litoral paranaense, sendo considerado, ao lado do Porto de Vitoria, o principal exportador de commodities agrícolas do país.

6 SOLUÇÕES POSSÍVEIS

6.1 DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DOS RISCOS DO CONTRATO QUE CONTEMPLEM POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA

No Brasil, as relações entre dinheiro e política são fundamentais para avançar na problemática da desigualdade econômica. Formalmente, todos têm um voto igual nas eleições, mas na prática, a desigualdade econômica distorce essa igualdade. Para enfrentar essa questão, são criados, desde partidos políticos com raízes populares, até o fortalecimento de órgãos de proteção aos direitos humanos e sociais, como o Ministério Público e a Defensoria Pública são formados para defender interesses difusos. Apesar disso, essas instituições não puderam barganhar a tempo a preservação da economia solidária existente na Vila Nazaré, ou outras formas que garantissem trabalho e renda pela continuidade da reciclagem.

A discussão se estende aos desafios enfrentados pela democracia Brasileira, marcada por uma desigualdade econômica que distorce a igualdade política formal, favorecendo interesses empresariais em detrimento do bem comum. O que aponta para a necessidade de regulamentações mais eficazes e

medidas que visem a redução da desigualdade econômica como caminhos para uma democracia mais justa e transparente.

Ana Christina Darwich Borges Leal (2013), leciona que o novo aspecto da pobreza urbana nas sociedades avançadas, além das crescentes taxas de desemprego, decorre do acúmulo de carências múltiplas no âmbito das famílias e dos bairros, no estreitamento das redes sociais, seguida da dissolução dos laços sociais (Leal, 2013).

Nos processos de desapropriação, a Administração Pública deve se valer de mecanismos que favoreçam a possibilidade de trabalho e a garantia de condições existenciais mínimas, bem como a garantia e defesa da autonomia individual, através da sua vinculação a conteúdos, formas e procedimentos do Estado de Direito (Canotilho, 1993).

Ela deve ter em mente que a exclusão social está associada a uma ruptura do processo de integração social, onde o paradigma integrador, é o de estar ou não incluído nos padrões produtivos de mercado. Ou seja, é nas relações de trabalho e renda que se apresenta um dos cenários mais nefastos de uma desapropriação desastrosa, que é quando ela tende a instalar nas pessoas sentimentos de insegurança e um olhar desesperançoso diante do mundo (Leal, 2013).

Em uma democracia, o papel dos atores não estatais, incluindo as Associações de Materiais Recicláveis, seria de alta relevância aos tomadores de decisões, o que se ajustaria perfeitamente aos intentos constitucionais de tornar-se uma economia verde, sustentável e de baixo carbono (art. 43, SS 4º, CRFB/88).

A organização dessas entidades, sejam elas compostas por instituições, organizações sem fins lucrativos ou empresas privadas, devem ser consideradas imprescindíveis no contrabalanceamento de interesses e na construção de políticas públicas. Nesse passo, o lobby é um mecanismo instrumental de influência do dinheiro na política, em que se destacam aspectos positivos e negativos para a qualidade da democracia.

Se o público e o privado fossem autossuficientes, admitir-se-ia negar que a sinergia entre ambos fosse necessária. Todavia, a relação entre público e

privado é uma relação de “amor e ódio”, que se acentua cada vez mais, dado que de um lado tem-se um Estado permanentemente cobrado a diminuir as desigualdades e a miséria em face de um mercado cada vez mais “independente” e “liberal”. Dessa forma, sendo imperativo regular as atividades econômicas, ainda que o faça mediante resistências das forças econômicas que tentam de todas as formas deixar ao arbítrio do mercado as ações governamentais.

Assim, o setor privado acaba por intervir através da pressão e da influência numa ou noutra política pública, o que é contrabalanceado graças a mão do Estado regulador. O que, por seu turno, impõe um grande desafio na regulamentação do lobby de modo a estabelecer uma conexão legítima com o poder público na defesa de interesses mútuos e, principalmente, em criar valor compartilhado para a sociedade e para as organizações, tornando-as mais competitivas.

Um dos desafios da concessão do AIPA Salgado Filho, se dava em decorrência do financiamento do BNDES para a obra, que só poderia ser usado até dezembro de 2021. Mas, com o impasse sobre quem arcaria com os prejuízos econômicos às famílias, havia dúvidas sobre a capacidade de cumprimento no prazo acordado. O que, de certa forma, “acelerou” a execução das medidas expropriatórias promovidas pela Prefeitura, sem que políticas públicas de trabalho e renda fossem discutidas.

Anote-se que a desapropriação por declaração de interesse público, deve estar de acordo com os preceitos da Política Urbana Municipal, regulamentados e disciplinados por leis, como a Lei nº 10.257/2001, denominada de Estatuto das Cidades. A lei in comento, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e delega a competência aos Municípios, exigindo desses o dever de elaboração do Plano Diretor, onde deverão estar previstas as diretrizes de ordenação da cidade.

O Decreto-Lei nº 3.365/1941, Lei da Desapropriação, em seu art. 3º, incisos I e II, já estendia aos concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público, ou que exerçam funções delegadas de poder público, o poder de promover desapropriações, mediante autorização

expressa, constante de lei ou contrato (Brasil, 1941). Ao passo que a lei nº 14.133/2021, delega os atos formais da desapropriação ao contratado, consoante o art. 25, § 5º, (Brasil, 2021b).

Desse modo, se confirmadas as projeções dos analistas econômicos de investimentos público-privado da ordem de 600 bi (Brasil, 2021b) nos próximos dois anos, é imperioso que se trate a respeito das políticas de trabalho e renda em processos de desapropriação nos próximos contratos. Nesse aspecto, as desapropriações geram um impacto social e econômico relevante, sendo imprescindível a viabilização de planos e medidas alternativas que reduzam ou, ao menos, compensem seus efeitos às populações afetadas.

Na concepção doutrinária, os contratos são situações ganha-ganha, onde todas as partes envolvidas encontram-se melhor, após a transação. E, em regra, as pessoas devem ser devidamente recompensadas para que aceitem concessões em seu bem-estar. Afinal, pressupõe-se que as pessoas são auto-interessadas e somente cooperam na medida em que desfrutam de algum benefício proporcionado por essa cooperação (TIMM, 2014).

De outra sorte, se forem adotados os pressupostos da Escola Neoclássica dos contratos, os contratos geram riqueza na sociedade, na medida em que levam os bens para aqueles que mais os valorizam. O que significa dizer que a alocação inicial de bens entre um grupo de indivíduos, que promovam mudanças de alocação de interesses, devem deixar pelo menos um indivíduo em melhor situação e não deixar nenhum indivíduo em pior situação (TIMM, 2014).

Do contrato de concessão para a exploração de serviço aeroportuário naquela área deveria constar, além da avaliação de impacto ambiental (AIA) antes do início das operações, também um plano de gerenciamento socioeconômico, com medidas específicas para evitar, mitigar e compensar impactos negativos, que contemple alternativas de fonte de renda às populações desapropriadas.

A razão para regular as repercussões de contratos de concessão, portanto, é que alguns investimentos não representam os verdadeiros custos que a sua produção impõe à sociedade no momento da celebração. Assim, na fase de alocação de riscos, deve-se contemplar estímulos de apropriação de

tecnologia social de organização coletiva do trabalho e de autogestão empreendedora, que alcance a inclusão produtiva de catadores de materiais recicláveis.

6.2 AUTOGESTÃO EMPREENDEDORA

Na teoria da modernidade, o particular é compreendido a partir da análise da estética da reflexividade, da cultura popular, da vida cotidiana e da arte elevada (LASH, 1997). A modernização reflexiva tem por objetivo a libertação progressista da ação em relação à estrutura, em que o "Eu" está cada vez mais livre dos laços comunitários, sendo capaz de construir suas próprias narrativas.

Nesse sentido, a estrutura da modernização reflexiva funciona como crítica a partir da contraposição a seus próprios propósitos, visto tratar-se de uma *"teoria de poderes sempre crescente dos atores sociais, ou da atividade social"* (Beck et al, 1997, p.136).

Como visto, a pobreza pode ser marginalizada, mas não as ameaças da tecnologia e do meio ambiente (Beck, 1995b). E as posições de classe não coincidem no processo de vitimização. Ou seja, riscos ecológicos afetam os diversos grupos sociais, independentemente das classes sociais que estão inseridos os indivíduos, uma vez que não seguem a segregação tradicional, em que os males ambientais são compartilhados pelas pessoas em iguais situações.

Assim, os catadores de materiais recicláveis que se juntam para constituir uma cooperativa ou associação, são expressões da economia solidária as quais devem ser cada vez mais prestigiadas nos grandes centros urbanos. A economia solidária é, portanto, um jeito de viver que implica a solidariedade, o respeito à diversidade, o envolvimento com a comunidade, o comércio justo, as finanças solidárias, a preocupação pelo desenvolvimento local, pelo meio ambiente e pela sustentabilidade.

7 CONCLUSÃO

O capitalismo na sociedade industrial sempre demandou reservas de capacidade produtiva e de força de trabalho que somente eram utilizadas nos

momentos de maior vigor da economia. Dessa forma, amentando o contingente de pessoas abandonadas à própria sorte, não integrados na economia capitalista e que não participava de organizações sociais.

As migrações internas definiram a redistribuição espacial da população que se adaptava ao rearranjo espacial das atividades econômicas. E, na Sociedade de Risco, as ameaças e perigos produzidos, são partes da modernização e são distribuídas de forma ampla. O caráter difuso dos riscos globais provenientes da riqueza e associados ao desenvolvimento, ainda condicionados pela pobreza, torna desafiador aplicar as regras tradicionais de causalidade e responsabilidade.

Ao tempo da migração dos moradores da Vila Nazaré para aquela região, os mecanismos de mercado que orientavam os fluxos de investimentos às cidades, ao mesmo tempo, criavam os incentivos econômicos às migrações do campo à cidade. Assim, não é razoável, portanto, a escolha por um investimento financiado em 60% com recursos públicos para favorecer quem já se encontrava em melhor situação econômica, considerando-se as mais de trinta décadas em que aquela comunidade viveu desassistida de políticas públicas de trabalho e renda, dentre tantas outras.

As políticas de trabalho e renda podem ser discutidas nesses contratos sempre que envolverem desapropriações, desde que os governos e as associações empresariais estejam alinhados quanto à formulação de políticas, sendo imprescindível que as associações setoriais garantam a cooperação da base com estruturas organizacionais sólidas e comprometidas com o problema. E ainda que ousem em se estabelecer como interlocutores junto ao Estado, ciente de que este tem questões de desigualdade econômica que não podem mais ser postergadas ou tratadas de imprevisto durante a execução de um DUP.

As consequências pela destruição de um ecossistema ou a perda de vidas humanas devido a um desastre ambiental não podem ser “reparadas” de forma satisfatória. Nesse sentido, o exemplo da concessão do AIPA Salgado Filho, as chuvas sem precedentes na história daquele Estado, somente agora apresentaram os verdadeiros custos impostos ao interesse público; o que não justificaria a desapropriação nos moldes de como ocorreu.

Por fim, diante do aquecimento global e correlatas mudanças climáticas, os riscos ambientais não podem ser tratados como uma equação securitária de baixo impacto fiscal, cuja ocorrência supostamente remota justificaria a reduzida alocação em prevenção, dada sua episódica gestão, mediante créditos extraordinários. Isso porque é inadmissível o uso de créditos extraordinários, sob a justificativa de evento "imprevisível", para um fenômeno climático que tem ocorrido de forma cada vez mais reiterada ao longo dos últimos anos.

REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **Ecological Enlightment**: essays on the politcs of the risk society. New Jersey, US: Humanities Press, 1995b.

BECK, Ulrich. **Ecological politics in age of risk**. Cambridge, UK: Polity, 1995.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento, inclui uma entrevista inédita com o autor. São Paulo: Editora 34, 2010.

BECK, Ulrich et al. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Unesp, 1997.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365/1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: Acesso em: 20. mar. 2024.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura (DNIT). Planejamento e Pesquisa: Desapropriação e reassentamento. **Declaração de Utilidade Pública (DUP)**. 2021a. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/desapropriacao-e-reassentamento/dup. Acesso em: 20 jan. 2025

BRASIL. **Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20. mar. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. 344 p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993. Recurso eletrônico.

FONSECA, Caue. Com a pista ampliada, é possível voar de Porto Alegre à Arábia Saudita", diz presidente da Fraport. **Gaúcha ZH**, .Publ. em 19 jan. 2021. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2021/01/com-a-pista-ampliada-e-possivel-voar-de-porto-alegre-a-arabia-saudita-diz-presidente-da-fraport-ckk4ke4gp0029017wg5eseq06.html#:~:text=Com%20a%20nova%20pista%2C%20seria,a%C3%A9rea%20decolem%20de%20Porto%20Alegre. Acesso em: 20 jan. 2024.

LEAL, Ana Christina Darwich Borges. **Direito, políticas públicas e desenvolvimento**. [et al.]; coordenação Jean Carlos Dias, Sandro Alex de Souza Simões. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO; Belém, PA: CESUPA, 2013. Recurso eletrônico.

LENZI, C. L. **Sociologia Ambiental**: risco e sustentabilidade na modernidade. Bauru, SP: EDUSC, 2006.

SILVA, Jéferson Ricardo Brito da. Sociologia ambiental: estudo na perspectiva da sociedade de risco e identidade entre membros do programa catavida em Novo Hamburgo, RS. 2011. Trabalho de conclusão de graduação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS. Disponível em: https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/36009. Acesso em 07 abr. 2025.

SILVA, Jéferson Ricardo Brito da.; Et al. Sociologia Ambiental: estudo na perspectiva da sociedade de risco e bioética na esfera da educação. **Revista Conhecimento Online.** Ano 4, Vol. 2. Setembro de 2012. ps. 8-9. Disponível em: http://feevale.br/revistaconhecimentoonline. Acesso em: 21 mar. 2024.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 3. ed., 1a reimpressão. São Paulo: Contexto, 2019.

SPAARGAREN, G. Ecological modernization theory and changing discourse on environment and modernity. In: SPAARGAREN, G.; MOL, A. P. J.; BUTTEL, F. (Org.). **Environment and global modernity**. London, UK: Sage, 2000, p. 41-71.

SUL21. ANAC autoriza pagamento de R$ 425 milhões a Fraport concessionaria do Salgado Filho. **Jornal Sul21**. Publ. em: 23 ago. 2024. Disponível em: https://sul21.com.br/noticias/geral/2024/08/anac-autoriza-pagamento-de-r-425-milhoes-a-fraport-concessionaria-do-salgado-filho/#:~:text=O%20Sul21%20revelou%20em%20junho,para%20perdas%20e%20danos%20materiais . Acesso em: 30 ago. 2024.

TIMM, Luciano (org.). **Direito e economia no Brasil. Capítulo 6: Análise Econômica dos Contratos**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 158.