

JUSTAPOSIÇÃO DE INTERESSES TRANSESCALARES EM GRANDES PROJETOS URBANOS DE INFRAESTRUTURA ¹

JUXTAPOSITION OF CROSS-SCALE INTERESTS IN INFRASTRUCTURE MEGAPROJECTS

RAFAEL KALINOSKI, JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA

RESUMO

A produção do espaço urbano é crescentemente pautada por interesses privados. Os grandes projetos urbanos, apesar de sua natureza pública, demandam altos investimentos e justapõe interesses locais e globais no espaço urbano. Neste artigo, será explorado o caso do Aeroporto de Guarulhos por meio de uma metodologia multidimensional desenvolvida no Brasil para a análise de grandes projetos urbanos. O objetivo é definir quais tipos de rupturas de gestão e espaciais ocorrem à medida que um GPU passa a ser explorado pelo setor privado. Os resultados dialogam com estudos anteriores e corroboram evidências de que esses projetos geram contradições socioespaciais. As conclusões apontam que as rupturas geradas pelos GPUs ocorrem de forma transescalar, da escala do sítio aeroportuário à escala da macrometrópole, e intensificam a fragmentação do espaço físico e social da cidade à medida em que a atuação de agentes privados foca na eficiência e na lucratividade da atividade-fim do projeto, mas não necessariamente nas funções públicas de interesse comum.

PALAVRAS-CHAVE: Aeroportos. Grandes Projetos Urbanos. Infraestrutura. Transescalaridade.

ABSTRACT

Private agents are increasingly taking over the management of urban space production. Megaprojects, besides their public nature, demand high investments and juxtapose local and global interests in the urban space. In this paper, the case of Guarulhos Airport, Brazil, will be explored by applying a locally developed multidimensional methodology designed to analyze megaprojects in the local context. The objective is to define which management and spatial ruptures occur when the megaproject is operated by private agents. The results of this investigation dialogue with previous studies and corroborate their findings about how megaprojects create socio-spatial contradictions. The conclusions suggest that ruptures created by megaprojects intensify the splintering of the physical and social space of the city at the pace of private agents focusing on efficiency and profitability of the main economic activity explored in disregard of common public interests.

KEYWORDS: Airports. Megaprojects. Infrastructure. Cross-scale.

INTRODUÇÃO

O PARADIGMA DA ADMINISTRAÇÃO do espaço urbano nos países capitalistas ocidentais se confronta com transformações socioespaciais causadas por um novo modelo de produção do espaço que ascendeu em conjunto com políticas neoliberais a partir dos anos 1980. Nesse modelo, a cidade é prioritariamente planejada e construída pela ação ou de acordo com os interesses de agentes privados, seja de modo direto, seja por meio do *lobby* no setor público. Pesquisadores da área de planejamento urbano entendem que, nesse modelo, a produção do espaço urbano ocorre via mercado (HARVEY, 2005a; 2005b; LITTLE, 2011; WRIGHT, 2013; VAINER, 2013; SANFELICI; HALBERT, 2018). Porém, a questão específica da produção da infraestrutura brasileira de transportes via mercado e sua relação com a economia política da produção do espaço é um assunto incipiente e ainda apresenta lacunas de pesquisa.

A última década consolidou o esforço crescente por parte de governantes de todo o espectro político e de todos os níveis federativos (União, estados e municípios) em conceder infraestrutura portuária, ferroviária, rodoviária e aeroportuária para a administração e exploração privadas. No entanto, parece haver crescente desarticulação entre a ampliação e a modernização desses projetos e sua relação com o espaço urbano consolidado. A partir do estudo da reinserção do Aeroporto de Guarulhos no espaço urbano, concedido para o setor privado em 2012, este artigo trata de pensar nos processos espaciais, eminentemente locais, decorrentes dos processos de globalização, partindo da premissa de que os Grandes Projetos Urbanos (GPUs) aeroportuários são uma das expressões físicas mais pujantes da sociedade vivendo em rede e transcendendo todo tipo de limite geográfico em suas dinâmicas sociais e mercantis.

O valor de uso dos GPUs de infraestrutura de transportes pode ser catalisador de melhorias na dinâmica econômica de uma região por meio da otimização da conectividade física com outras regiões. Porém, esses benefícios econômicos não necessariamente atingem todos os estratos da população. Pelo contrário, estratos populacionais que não usufruem da modernização da infraestrutura urbana acabam prejudicados pelos projetos, visto que essas intervenções têm demandado remover populações que já ocupam territórios consolidados e podem causar rupturas nas dinâmicas urbanas dos que permanecem. Assim, os GPUs auxiliam na dinâmica urbana de alguns grupos sociais ao passo que prejudicam a dinâmica de outros, desencadeando um “urbanismo fragmentado” (GRAHAM; MARVIN, 2002).

Esse embaraço de resultados, positivos para uns e negativos para outros, é acentuado no caso da infraestrutura aeroportuária, que é multifacetada por sua complexidade tanto no “lado-ar” quanto no “lado-terra” (YOUNG; WELLS, 2003). Partindo dessa premissa, é possível questionar se as recentes concessões de aeroportos ao setor privado têm sido objeto de preocupação urbanística para além dos critérios intrínsecos a seu funcionamento. Ou seja,

o que se pode elucidar da relação espacial entre aeroporto e cidade? Quais os efeitos, no espaço urbano, de múltiplas escalas de poder que incidem em um ponto nodal cujos interesses convergem a ele por conta de sua própria natureza? E, em termos metodológicos, como elucidar essa relação e esses efeitos? Essa problemática se traduz na análise do Aeroporto de Guarulhos em seu período pós-concessão e os efeitos contraditórios da administração privada em um espaço urbano historicamente desigual e fragmentado. O objetivo é definir quais tipos de rupturas de gestão e espaciais ocorrem à medida que um GPU passa a ser explorado pelo setor privado.

Na próxima seção do texto, a conceituação de GPUs e a metodologia de análise adotada serão tratadas. Na seção seguinte, serão apresentados os resultados partindo das questões de gestão circunscritas ao sítio aeroportuário e avançando progressivamente à escala do município, da metrópole e da macrometrópole. Essa seção de resultados culmina na apresentação das rupturas criadas no espaço físico e social da cidade. Por fim, as conclusões argumentarão que o GPU exerce um papel paradoxal de ordem transescalar no espaço urbano.

GPUS: QUÃO GRANDES? COMO ANALISÁ-LOS?

A complexidade dos GPUs exige que sua análise seja multidimensional. O conjunto de autores que se dedicou a definir o próprio conceito de “grandes projetos urbanos” converge à ideia de que são intervenções com expressivo potencial de criar rupturas no espaço físico e social consolidado. Trata-se de projetos cujo processo de tomada de decisões tende a ser pautado em necessidades de partes específicas do espectro social, tipicamente nas classes dominantes. Além disso, ao adotarem tecnologias exógenas em sua construção e operação, os grandes projetos subordinam o local ao global, dando ênfase às dimensões econômicas e, por vezes, desconsiderando os interesses das comunidades locais que são diretamente afetadas (LUNGO, 2002; LUNGO; SMOLKA, 2005; CUENYA, 2006; NOVAIS *et al.*, 2007; MOURA, 2011; CUENYA; CORRAL, 2011; HAYNES, 2011; LITTLE, 2011; GADENS *et al.*, 2012; VAINER *et al.*, 2012; FREITAS, 2018; KOZAC; FELD, 2018; JAJAMOVICH, 2018). Mesmo que a análise de um projeto específico parta dos efeitos locais, a questão da transescalaridade é fundamental para compreender projetos submetidos a lógicas do capitalismo global, como é o caso do maior e mais movimentado aeroporto do país, sob regime de administração privada e com lastro no mercado financeiro.

Por meio das abordagens teóricas adotadas, percebe-se que estudar um GPU e sua relação com a cidade requer análises multilaterais capazes de abranger as múltiplas faces desses projetos relacionadas ao espaço urbano, à economia e às políticas urbanas. Vainer *et al.* (2012) propuseram uma grade metodológica pensada para analisar GPUs no contexto urbano brasileiro, evitando, assim, o risco de mimetizar a ciência sobre GPUs consolidada em outros países. A grade “sugere” indicadores, como destacam os autores, já que

cada projeto permitiria apenas determinadas análises a partir de determinados dados disponíveis a seu respeito.

O caso do Aeroporto de Guarulhos (*Figura 1*) se assemelha aos estudos que já aplicaram a referida metodologia para analisar GPUs de infraestrutura de transportes, como o Arco Metropolitano do RJ e o Aeroporto de Confins (OLIVEIRA *et al.*, 2012), pois são semelhantes em escala, no espaço-tempo, e são produto da associação entre agentes públicos e privados. Mesmo que administrados por agentes privados, esses projetos têm caráter público. Por isso, entende-se ser apropriado aplicar a mesma metodologia ao caso do Aeroporto de Guarulhos, com adaptações para incluir outros indicadores sugeridos em estudos posteriores a 2012. Esta pesquisa apresenta, portanto, abordagem qualitativa de natureza exploratória e interpretativa.

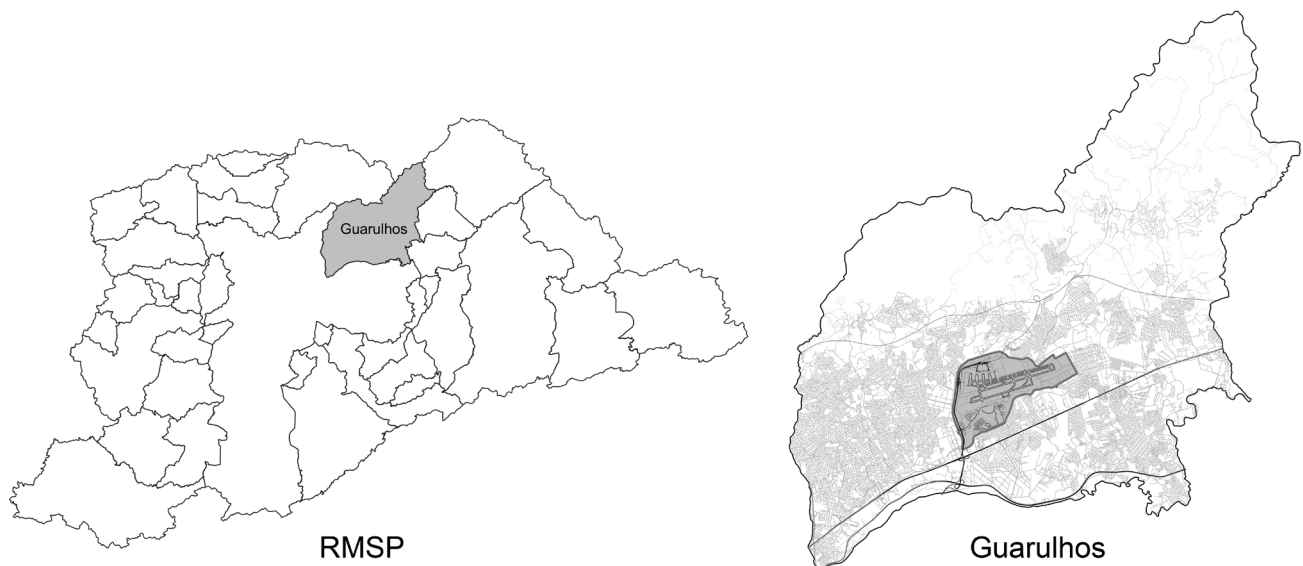


FIGURA 1 – Localização de Guarulhos na RMSP e do Aeroporto de Guarulhos no Município.

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

A partir da sistematização dos indicadores de análise sugeridos pela metodologia citada, o estudo foi dividido em duas dimensões. A primeira, Dimensão de Gestão, engloba processos de natureza institucional, da relação política e de poder entre os agentes públicos e privados envolvidos no projeto. A segunda, Dimensão Espacial, engloba processos de natureza morfológica, da relação física entre o aeroporto, as obras de infraestrutura complementar no entorno e a cidade. Dada a amplitude das dimensões, cada uma foi subdividida em indicadores (*Quadro 1*) a partir dos quais foram identificadas as rupturas ocorridas.

Esses indicadores foram explorados a partir de quatro procedimentos: (a) Análise documental da concessão, como o Decreto 7.624/11, o Edital 2/11 de leilão do projeto, o contrato de concessão e notas oficiais dos agentes públicos e privados envolvidos; (b) Análise de legislação urbanística, especialmente os

QUADRO 1 – Dimensões e indicadores de análise.

Dimensões	Indicadores (Ind.)
Gestão	G1- Coalizões e contexto político
	G2- Mudança de agentes institucionais
	G3- Legislação ad hoc
	G4- Alterações na legislação urbanística
	G5- Motivações acionadas como justificativa
	G6- Financiamento do projeto
	G7- Distribuição de custos, benefícios e riscos
Espacial	E1- Reconfiguração para serviços de alto padrão
	E2- Obras de infraestrutura no entorno
	E3- Relação com o entorno imediato
	E4- Relação com o planejamento metropolitano
	E5- Formação de centralidade
	E6- Uso e ocupação do solo no entorno
	E7- Incorporação imobiliária e variação no preço de imóveis
	E8- Impactos ambientais e desenvolvimento urbano
	E9- Deslocamentos compulsórios

Fonte: Elaborado pelos autores (2020), a partir de Vainer *et al.* (2012).

Planos Diretores e Plano de Mobilidade Urbana que vigoraram em Guarulhos no período estudado, o Estudo de Impacto Ambiental do Aeroporto e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP); (c) Análises espaciais de distribuição do setor terciário no entorno do aeroporto, das novas obras para acessos físicos e da morfologia urbana do município; (d) Consultas por escrito aos agentes Federais, Estaduais, Municipais e privados envolvidos no projeto. Na próxima seção, serão sumarizados os resultados que servirão de subsídio à discussão do papel do aeroporto como ponto de conflitos transescalares no espaço urbano.

O AEROPORTO DE GUARULHOS: ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL TRANSESCALAR

Por meio de cinco subseções, os resultados da pesquisa serão apresentados a partir da escala do sítio aeroportuário em direção à escala do município, da metrópole, da macrometrópole e, por fim, culminando nas rupturas identificadas a partir da análise dos 16 indicadores apresentados.

GESTÃO DO SÍTIO AEROPORTUÁRIO: AGENTES E ATRIBUIÇÕES

Em artigo anterior (KALINOSKI, 2020a), argumentou-se que o Aeroporto de Guarulhos é um novo núcleo “supermoderno” (AUGÉ, 2005) na metrópole paulista que destoa dos demais (como as operações urbanas consorciadas do vetor sudoeste) em razão de sua localização geográfica quase periurbana. No entanto, a análise falhou em deixar claro que, apesar da diferença na localização geográfica dos aglomerados (centro versus periferia da metrópole), suas condições são semelhantes, e todos esses aglomerados, produtos de GPUs de diferentes naturezas, materializam contradições da justaposição de interesses locais e globais no espaço. Desde que foi concedido ao consórcio *GRU Airport*, o sítio aeroportuário e seu entorno passam por um processo de transformação espacial focado na reprodução do capital dos agentes privados envolvidos na concessão (Figura 2).

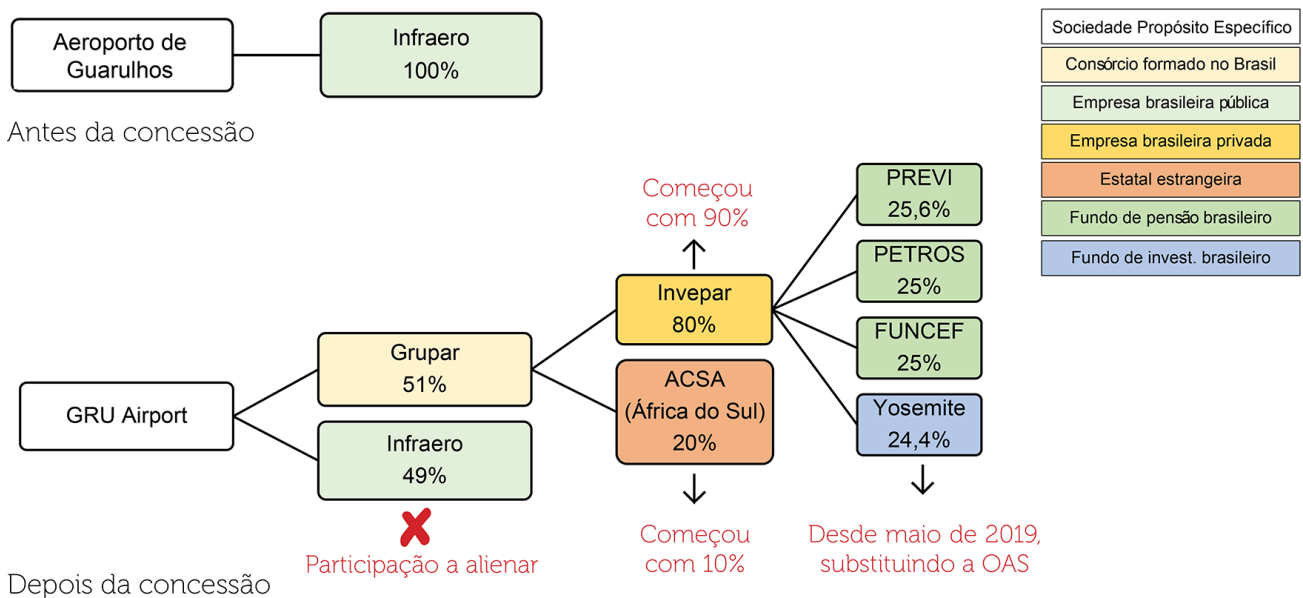


FIGURA 2 – Mudança de agentes institucionais envolvidos no GPU.

Fonte: Elaborado pelos autores (2020), com base em Kalinoski (2020b), Agência Nacional de Aviação Civil (2012) e Invepar (2019).

O diagrama da Figura 2 evidencia que, no que tange a G2 – Mudança de agentes institucionais (Ind. G2), houve transformações expressivas no arranjo de instituições públicas e privadas envolvidas na administração do terminal após a concessão. O escopo de atribuições do Governo Federal e da concessionária *GRU Airport*, firmado com base em documentos que integram as análises de G3 – *Legislação ad hoc* (Ind. G3), estabelece que essa é responsável pela ampliação, manutenção e exploração do aeroporto ao longo de duas fases de transferência dessas responsabilidades do setor público para o privado, enquanto aquele continua responsável pelo gerenciamento do tráfego aéreo (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2011, 2012).

A primeira fase da concessão, I-A, refere-se ao procedimento de transferência gradual das operações do aeroporto da Infraero para a concessionária. Na fase I-B, a concessionária inicia a implementação das condições de eficácia definidas em contrato, por exemplo, ampliação e adequação das instalações do aeroporto e dos níveis de serviço. As mudanças mais expressivas foram a construção de um novo terminal internacional (o T3) e a ampliação da pista principal de pousos e decolagens. Na fase I-C, ocorreram as demais intervenções para a manutenção do nível de serviço estabelecido no Plano de Exploração Aeroportuária (PEA, anexo 2 do contrato). Por fim, na fase II, a concessionária é obrigada a manter o plano de qualidade de serviço estabelecido em contrato. As obras de modernização dos terminais existentes, implantação de um novo terminal, ampliação da pista principal e adequação para que a pista principal e a secundária possam ser utilizadas simultaneamente possibilitaram aumentar a capacidade de operação de voos. Embora haja um mapeamento de influências físicas de uma terceira pista para o aeroporto, as discussões parecem ter sido deixadas de lado após forte resistência de movimentos populares dos bairros que seriam impactados pela sua construção (*Figura 5*, na sequência do texto). A garantia da segurança aérea e do tráfego aéreo continua sendo atribuição exclusiva do Poder Público, ou seja, a concessionária está orientada à exploração do espaço terrestre necessário para a plena operação do espaço aéreo.

Entende-se que o escopo de atribuições da concessionária focado na manutenção e exploração da infraestrutura terrestre do aeroporto está associado à ideia de “empreendedorismo urbano”, cuja característica principal é a noção *lato sensu* de parceria público-privada (PPP) (HARVEY, 2005a). A partir dessa noção, os governos passaram de “*central players*” a “*strategic enablers*” do desenvolvimento de políticas públicas, visando ações flexíveis, responsivas e empreendedoras (IMRIE; RACO, 1999). Nesse contexto, o Estado “faz fazer no lugar de fazer” (ARANTES, 2013, p. 81). No entanto, as estratégias desses agentes privados ao produzir a cidade resultam, como aponta este estudo, em fragmentação e desarticulação entre diferentes usos da terra justapostos no espaço urbano que, por vezes, desconsideram as necessidades dos cidadãos locais frente às demandas das dinâmicas globais de circulação e realização do capital.

A infraestrutura de transportes é crucial para o empreendedorismo urbano que visa posicionar as cidades no cenário global. A efetivação desses projetos possui como condição essencial em seu discurso de legitimação criar a impressão de que, por serem liderados pela iniciativa privada, não oneram o Estado (CARRIÓN, 2016). Essa afirmação responde parcialmente às G5 – Motivações acionadas como justificativa (Ind. G5) da adoção do regime de administração privada dos aeroportos brasileiros. Outras motivações acionadas como justificativa para a política nacional de concessões foram o apagão aéreo de 2006-2007 e a necessidade de o país modernizar sua infraestrutura aeroportuária para os megaeventos de 2014 e de 2016.

Entretanto, o discurso da não oneração do Estado sob a alegação de sua incapacidade em financiar e gerir a rede nacional de aeroportos por meio da estatal *Infraero* é paradoxal. Ao analisar o G6 – Financiamento do projeto (Ind. G6), percebe-se que a concessionária tomou empréstimos do BNDES, banco estatal de desenvolvimento, para viabilizar os melhoramentos na infraestrutura prevista em contrato. Segundo o BNDES, R\$3,48 bilhões foram emprestados à *GRU Airport* para a ampliação, modernização e exploração da infraestrutura concedida, quantidade bastante superior ao financiamento privado, valor bastante superior aos R\$ 0,6 bilhões de financiamento privado obtido por meio da emissão de debêntures com remuneração atrelada à inflação (IPCA). Então, pode-se argumentar que o “empresariamento” da gestão não significa a ausência do Estado, mas a transformação das relações de poder de modo a incluir novos atores em uma complexa e burocrática rede que é típica do processo de globalização, quando o poder das finanças domina a economia capitalista em escala planetária (CARRIÓN, 2016). A análise das G1 – Coalizões e contexto político (Ind. G1) sugere, inclusive, que o arranjo de agentes envolvidos na concessão segue o *modus operandi* das concessões realizadas nos governos do PT. Os consórcios sempre eram formados (com exceção do aeroporto de Natal) por diversos agentes privados e participação de 49% da *Infraero*.

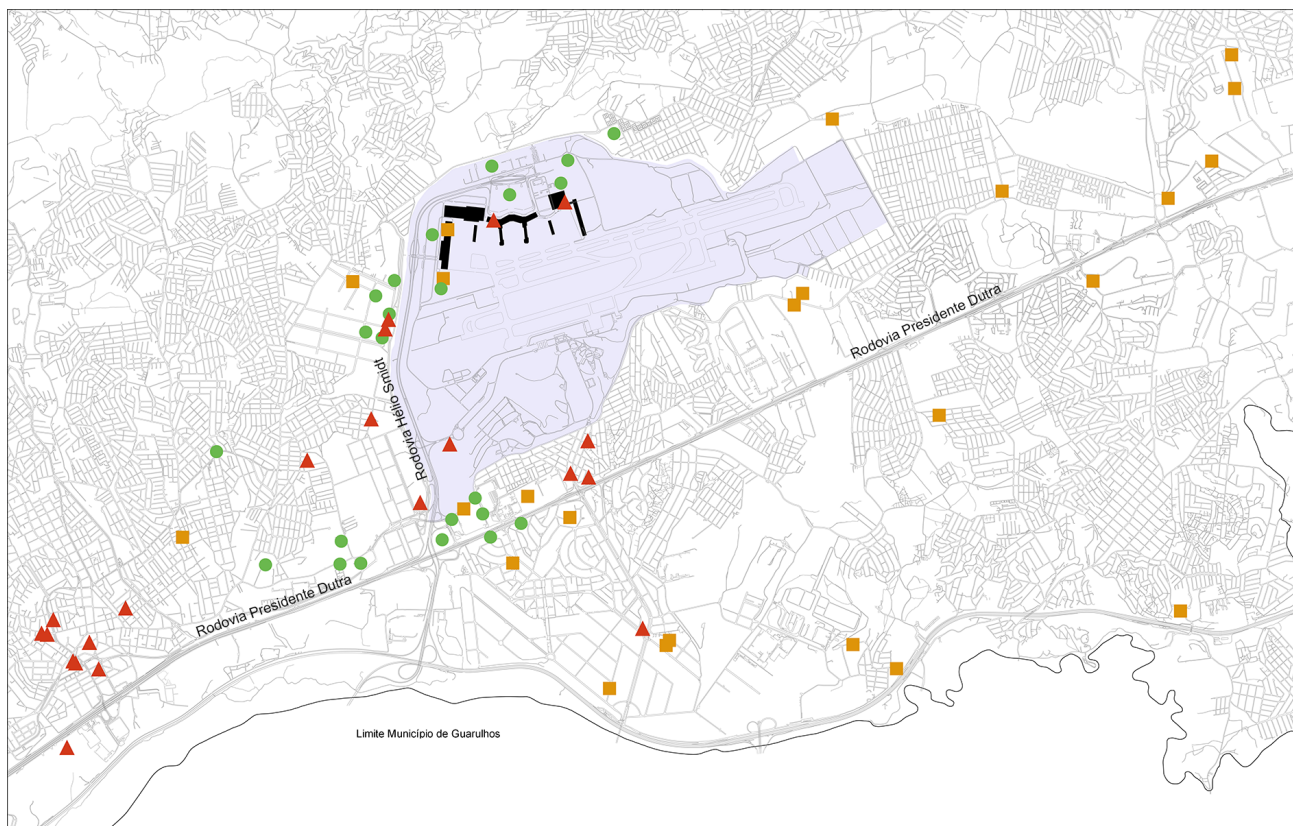
E se o projeto demanda investimento de qualquer tipo, demanda, além de lucros, retorno financeiro que remunere os investidores na forma de juros e/ou dividendos. Isso explica o foco das concessionárias na geração de renda por meio dos diversos usos do sítio aeroportuário que implementam elementos típicos dos centros urbanos tradicionais sob novas condições. Os efeitos da supermodernidade e da homogeneização do espaço construído podem ser identificados desde o apelo simbólico dos painéis publicitários que cumprimentam os passageiros em diversos idiomas no entorno do aeroporto, até as marcas globais que comercializam produtos e serviços no interior do terminal e no seu entorno. Denotando que o a E1 – Reconfiguração para serviços de alto padrão (Ind. E1) é um dos indicadores mais importantes para compreender como as mudanças de gestão se refletem, em um segundo momento, em mudanças espaciais. O apelo da recepção cosmopolita da concessionária *GRU Airport* (cujo próprio nome é em inglês, apesar de ser composta majoritariamente por agentes brasileiros) alinha o GPU a uma rede de consumo de bens e serviços na qual a imagem de cidadão global tem forte apelo. À medida que essa rede de consumo adentra a análise, o aeroporto precisa ser investigado para além do sítio aeroportuário e adentrar a escala do município de Guarulhos.

DO SÍTIO AEROPORTUÁRIO À ESCALA DO MUNICÍPIO

Desde a concessão, intensificaram-se ações com o objetivo de maximizar os lucros por meio do consumo orientado aos passageiros. O novo terminal inaugurado para a Copa de 2014 possui características de centro comercial, assim como os demais aeroportos brasileiros concedidos cujos espaços interiores se

tornaram negócio imobiliário. Ou seja, a atividade-fim do GPU, a aviação civil, não é o único meio de reprodução do capital dentro do aeroporto e em seu entorno imediato, afinal a exploração comercial dos espaços está no escopo de atribuições da concessionária como forma de compensar os investimentos feitos na modernização do espaço.

No que diz respeito às influências do aeroporto no município de Guarulhos, a atividade-fim demanda outras atividades econômicas, o que cria um “aglomerado produtivo” (LOPES; NETO, 2005) no entorno aeroportuário. Isso ocorreu especificamente ao longo da Rodovia Presidente Dutra, principal conexão rodoviária entre São Paulo e Rio de Janeiro, e ao longo da Rodovia Hélio Smidt, que faz a conexão entre a Dutra e o Aeroporto (Figura 3). A E5 – Formação de centralidade (Ind. E5) sugere que, à medida que as atividades do setor hoteleiro e de estacionamentos independentes do aeroporto e locação de veículos se concentram no entroncamento da Dutra com a Hélio Smidt, as empresas de logística (transportadoras e cargo) se espalham por uma área maior do município, especialmente ao sul da Dutra e a leste do aeroporto, formando uma grande centralidade urbana de economia apoiada na atividade aeroportuária.



AGLOMERADO PRODUTIVO DO
AEROPORTO DE GUARULHOS

1000 0 1000 m

- ▲ Hotéis
- Estacionamentos e Locadoras
- Transportadoras e Cargo
- Terminais de Passageiros GRU
- Sítio Aeroportuário

FIGURA 3 – Mapa do aglomerado produtivo imediato do Aeroporto de Guarulhos.

Fonte: Kalinoski (2020b).

À medida que o ponto nodal se transforma, os acessos a ele demandam transformações de outra ordem. É comum que GPUs criem um “efeito dominó” de intervenções e E2 – Obras de infraestrutura no entorno (Ind. E2). No caso estudado, essas obras são elucidativas dos impactos espaciais desse GPU na cidade de Guarulhos à medida que o aeroporto sob gestão privada tem como objetivo aumentar o fluxo de passageiros e, por isso, demanda novos meios de conexão com a RMSP. Após a adoção do modelo de administração privada, diversas obras de infraestrutura foram realizadas ou anunciadas no entorno, como uma nova linha da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e estações de monotrilho conectando os três terminais aeroportuários entre si e à CPTM (Figura 4). Os impasses de gestão em torno da conexão transporte aéreo-transporte sobre trilhos serão tratados na próxima subseção, quando o texto avançar para a escala metropolitana, onde é centralizado o transporte sobre trilhos da RMSP.

A Prefeitura de Guarulhos também realiza estudos preliminares para uma linha de veículo leve sobre trilhos (VLT) que conecte o Centro à estação Aeroporto da CPTM. Duas agências internacionais estão trabalhando nestes estudos (Agência Francesa de Desenvolvimento e Agência de Urbanismo de Lyon) e o traçado ainda não está definido (PREFEITURA MUNICIPAL DE

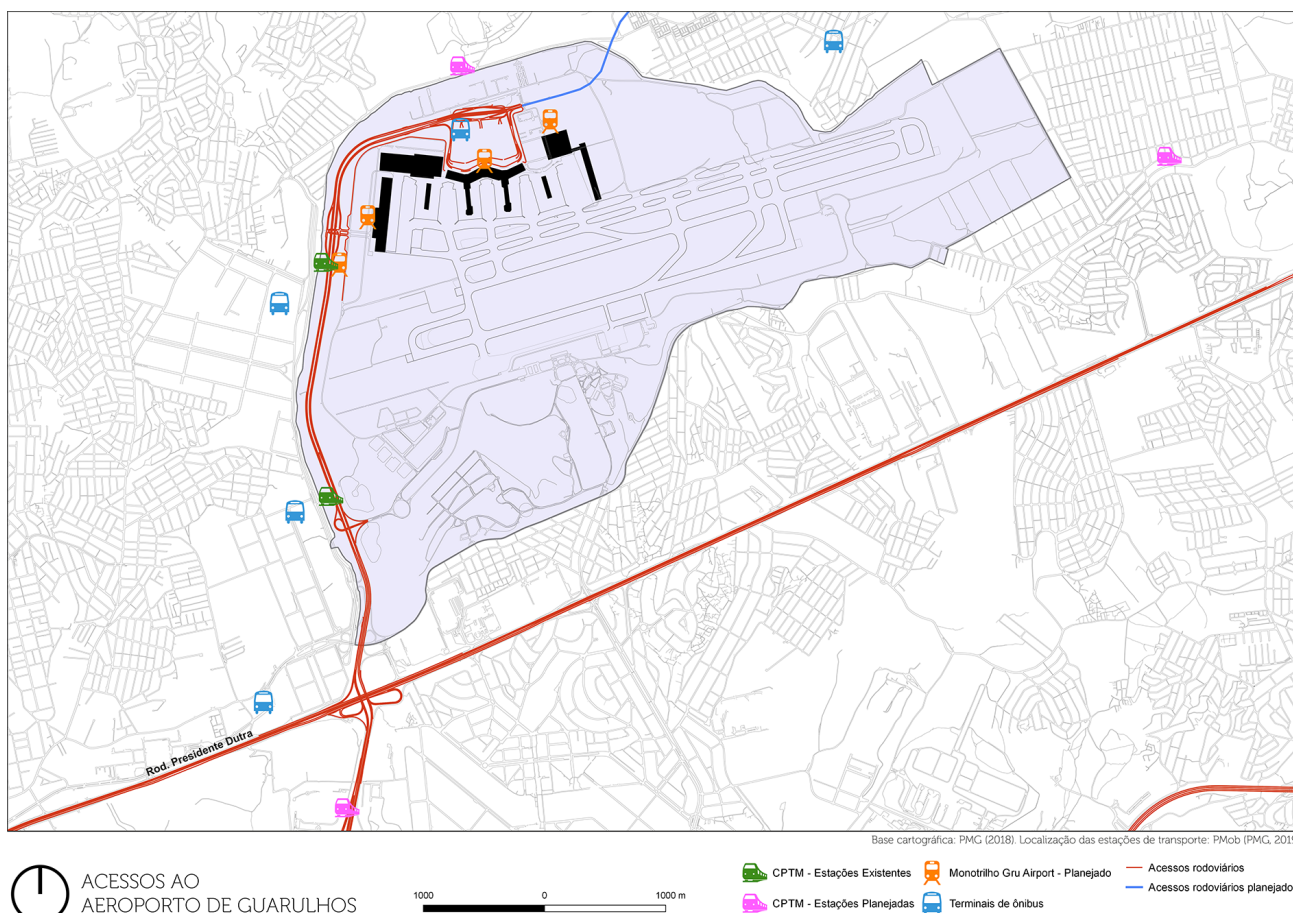
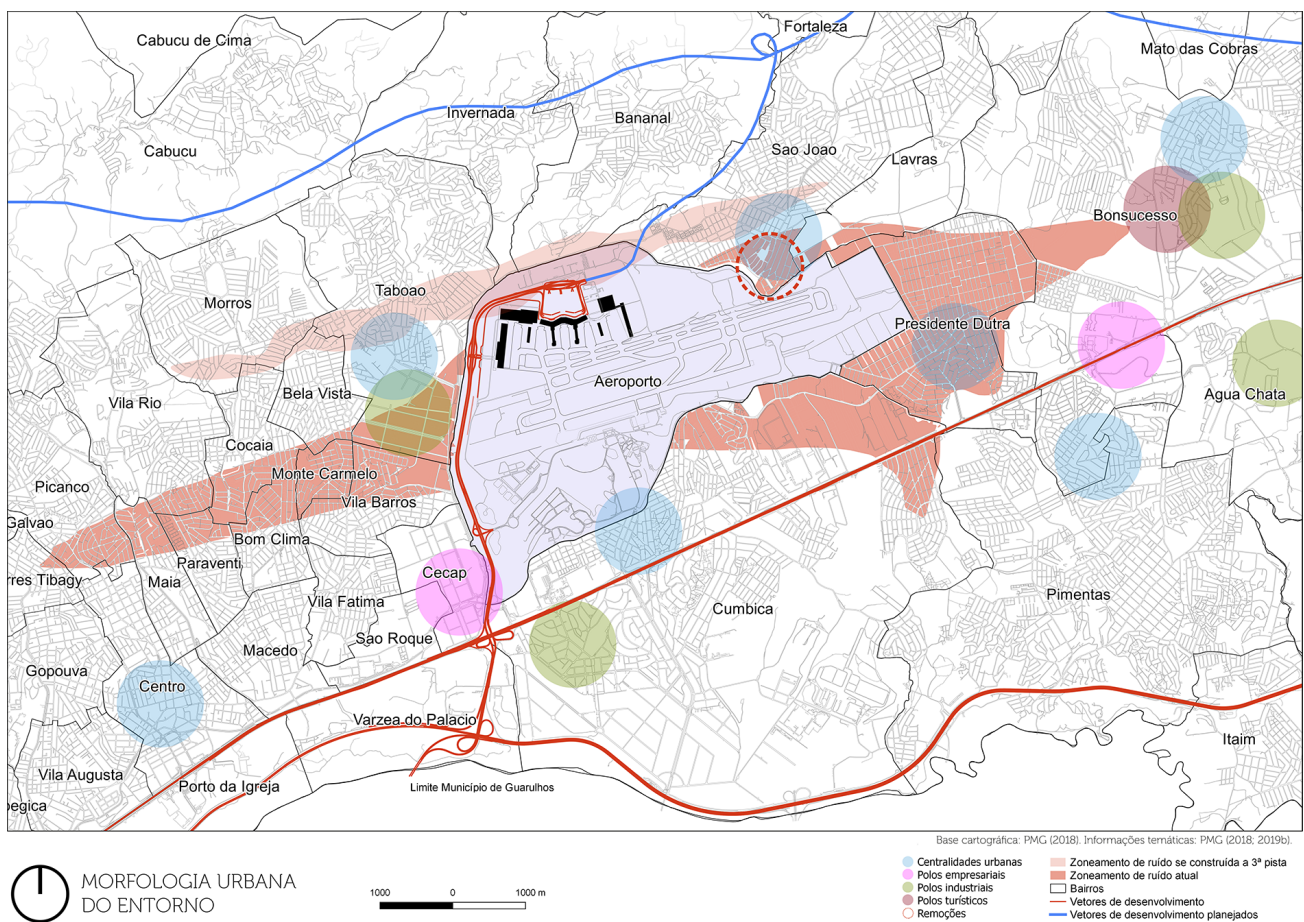


FIGURA 4 – Mapa de projetos de infraestrutura complementar.

Fonte: Kalinoski (2020b).

GUARULHOS, 2019b). Também na esfera municipal há um plano para o anel viário do Aeroporto (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2019b) a fim de aprimorar a circulação em volta do complexo que constitui grande barreira à circulação intraurbana em face de seu grande porte. O setor oeste, o mais próximo do Centro de Guarulhos (Figura 5), é onde ficam também as funções centrais do município e é o mais desenvolvido da cidade, contendo os principais lançamentos imobiliários do município. O setor sul (Bairros Cumbica e Pimentas) apresenta características industriais e residências de baixo padrão, assim como os setores ao leste (Bairros Presidente Dutra, Bonsucesso e Lavras) e ao norte (Bairros Invernada, Bananal e São João) do aeroporto, onde ficam os bairros mais precários da cidade. O anel viário prevê conexão entre esses setores e a alça de acesso do Rodoanel Norte (traçado azul no mapa da Figura 5). A E3 – Relação com o entorno imediato (Ind. E3) sugere, portanto, uma gama de intervenções que se desenvolvem à medida que o aeroporto cresce e os conflitos com o espaço urbano na escala do município se transformam, principalmente no que tange à mobilidade urbana, dado o caráter “impenetrável” de um GPU do tipo aeroportuário, que requer controle rígido de circulação e segurança de seu perímetro “fortificado”.



MORFOLOGIA URBANA DO ENTORNO

1000 0 1000 m

FIGURA 5 – Mapa de centralidades urbanas, bairros e área de influência direta da pista aeroportuária.

Fonte: Kalinoski (2020b).

No entanto, o modelo de pensar-se na conexão do ponto de vista rodoviário perpetua a tradição rodoviarista da metrópole, onde a infraestrutura para o transporte individual é priorizada em detrimento de meios coletivos de transporte. As questões referentes a E8 – Impactos ambientais e desenvolvimento urbano (Ind. E8) apontam, então para a incrementação de um dos meios de transporte que mais causa danos ao meio ambiente, o veículo individual, em detrimento de soluções articuladas de mobilidade urbana coletiva. Ao passo que a ideia de desenvolvimento é associada pelos documentos oficiais às novas obras de infraestrutura, não foram encontradas evidências de intenções de requalificação urbana nas ocupações e bairros carentes que cercam o aeroporto, conforme será tratado a seguir.

No que diz respeito ao E6 – Uso e ocupação do solo no entorno (Ind. E6), um dos objetivos da lei de uso e ocupação do solo vigente é justamente “reduzir os impactos decorrentes de equipamentos do Aeroporto Internacional” (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2007, p. 1). Uma das zonas definidas na lei é a Zona Aeroportuária (ZA), que compreende o aeroporto e seu entorno imediato. A ZA busca conter a densidade populacional, já que essa área está submetida à legislação federal sobre a altura de edificações em entornos aeroportuários. Essa zona admite dois tipos de usos residenciais, denominados R1 e R2. O primeiro se refere a uma unidade habitacional isolada por lote. O segundo, ao “conjunto de duas ou mais unidades habitacionais, agrupadas horizontalmente e/ou superpostas” (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2007, p. 19). No Plano Diretor de 2019, a nova Macrozona de Amortecimento e Qualificação Urbana (polígono rosa claro no mapa da direita da *Figura 6*) é apresentada como frente de expansão para a “economia aeroportuária”. Trata-se de uma área com “loteamentos predominantemente residenciais, comércios e serviços de âmbito local e pequenas e médias indústrias”. Parte das residências carece de urbanização e regularização fundiária. Os sistemas de infraestrutura urbana são deficitários neste polígono e a declividade topográfica põe restrições à ocupação urbana. A proposta deste novo plano diretor é que, nesse recorte, seja implantada “infraestrutura compatível visando atrair empresas vinculadas à economia aeroportuária” (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2019, p. 6). Ainda no PD/2019, a Macrozona de Dinamização (polígono roxo), que inclui o aeroporto, é caracterizada pelo “uso predominantemente industrial, comercial e de serviços”. Também possui “núcleos habitacionais que necessitam de urbanização e regularização fundiária sustentável”. Os sistemas de infraestrutura nesta macrozona são deficitários, e há “alta incidência de terrenos vazios e subutilizados, áreas públicas e de preservação ambiental ocupadas, potencial para atrair novos investimentos” (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2019a, p. 7). O PD/19 não especifica quais tipos de investimento seriam considerados preferenciais nesta área, nem quais seriam os potenciais investidores.

A análise de E6 – Uso e ocupação do solo no entorno do GPU (Ind. E6) permite compreender porque o GPU não atrai o mercado imobiliário de

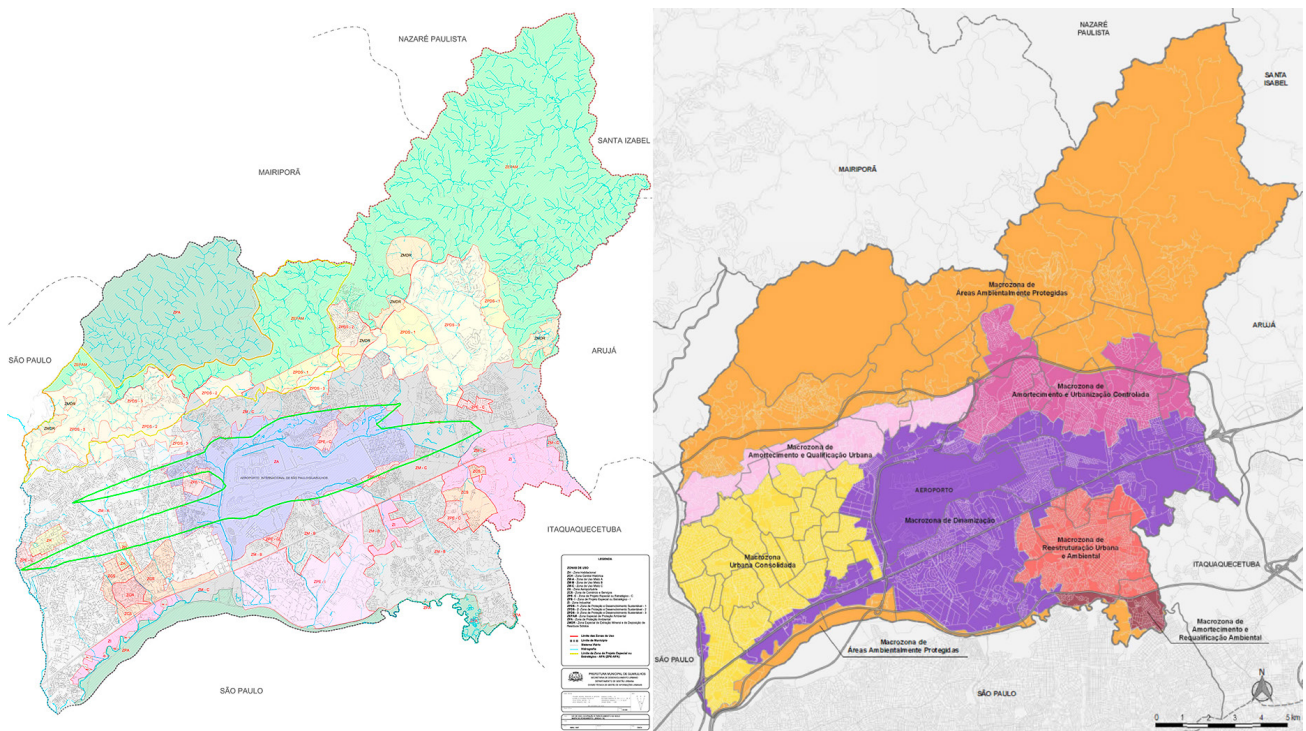


FIGURA 6 – Imagem da Esquerda: No centro, em roxo, polígono da Zona Aeroportuária (ZA). Imagem da direita: No centro, em roxo, Macrozona de Dinamização.

Fonte: Esquerda: Lei 6.253/07 (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2007). Direita: Plano Diretor de 2019 (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2019a).

incorporação residencial, afinal, a verticalização é uma atividade conflitante com a natureza do projeto, fazendo com que a E7 – Incorporação imobiliária e variação no preço de imóveis (Ind. E7) não apresentasse mudanças desencadeadas a partir do início da exploração privada do complexo. Além disso, dois tipos de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS A e ZEIS L) estão demarcadas no entorno do aeroporto de acordo com a lei de uso, ocupação e parcelamento do solo do Município de Guarulhos (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2007). O primeiro tipo trata de “áreas públicas ou privadas ocupadas por assentamentos habitacionais consolidados, surgidos espontaneamente e ocupados sem título de propriedade por população de baixa renda, carentes de infraestrutura urbana”. O segundo tipo trata de “áreas sobre as quais foram implantados loteamentos irregulares ou clandestinos, ocupados por população de baixa renda, que se encontram consolidados e que não atendem aos requisitos urbanísticos exigidos nas legislações pertinentes” (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2007, p. 14). Esses trechos da legislação urbana municipal denotam que, apesar de ser um aglomerado com funções especializadas e de ser um nó de conexão global, o Aeroporto de Guarulhos apresenta relação dicotômica com seu entorno, outro ponto importante da Relação com o entorno imediato (Ind. E3) pois, apesar da modernização da atividade-fim, o contraste com a precariedade é expressão das desigualdades crônicas da formação do espaço urbano brasileiro. As observações empíricas do sítio aeroportuário permitem inferir que a concessionária “nega” o entorno precário

do Aeroporto e fabrica um simulacro de cidade global na área, um enclave de altíssima qualidade espacial, bem provido de infraestrutura, em contraste com a precariedade do espaço da reprodução da vida humana. Esse contraste é uma característica fundante da geografia econômica e urbana do sul global desde o desenvolvimentismo industrial.

Com relação aos E9 – Deslocamentos compulsórios (Ind. E9), o PEA previa a remoção de 570 famílias do Jd. Novo Portugal (*Figura 5*) até novembro de 2012, onde foram desapropriados 348 imóveis a um custo de R\$ 38,5 milhões. O objetivo das remoções foi a ampliação do pátio de manobras do Aeroporto. Segundo a análise documental, esse era o único processo de desapropriação previsto. O antigo plano da terceira pista do aeroporto, no entanto, previa a desapropriação de 5.330 moradias no entorno do aeroporto, conforme levantamento de 2002. À época, os moradores se mobilizaram por meio do *Movimento contra a terceira pista*, cujos planos não têm mais sido discutidos. No contrato de concessão não há previsão expressa para a terceira pista, embora há metas operacionais que poderiam ser acionadas como justificativa para a obra.

Em 2019, uma nova ocupação do MTST se consolidou com 1.800 famílias em terreno pertencente à VASP, criando mais uma situação de vulnerabilidade social no município e acentuando o contraste entre a dinâmica global de circulação de pessoas e a dinâmica local de moradias precárias. Percebe-se que a força humana de trabalho tem uma territorialidade, e essa territorialidade é reproduzida de forma precária se o trabalho for inserido de forma também precária na relação de reprodução do capital. Essa relação de reprodução do capital fica mais pujante à medida que a pesquisa amplia o olhar para a escala da metrópole e começa a explorar os impasses de gestão ocorridos entre a esfera privada e a esfera pública.

DA ESCALA DO MUNICÍPIO À ESCALA DA METRÓPOLE

O Aeroporto de Guarulhos é um ponto nodal da conexão da metrópole com o mundo, gerando diversos fluxos diários entre seus terminais e as centralidades metropolitanas. A literatura especializada em aeroportos destaca que o acesso por trilhos é essencial para o bom funcionamento de um grande aeroporto (YOUNG; WELLS, 2003). Essa recomendação, inclusive, foi feita pela McKinsey & Company (2010) ao Governo Federal brasileiro junto da recomendação para adoção do modelo de concessões aeroportuárias que integram o conjunto de G3 – *Legislação ad hoc* (Ind. G3) analisado. A conexão por trens entre aeroportos e centros empresariais tem emergido como condição essencial para cidades que almejam o status de cidade global (FREESTONE; BAKER, 2011), lógica à qual o estado de SP tentou aderir, já que o Aeroporto movimentou, em 2019, seu ano recorde, mais de 43 milhões de passageiros. Mesmo em 2020, um ano absolutamente atípico para a aviação civil, foram mais de 20 milhões de passageiros. Essa média de 117 mil passageiros por dia em 2019 demanda conexões eficientes com as áreas mais centrais e dinâmicas da RMSP, como o próprio

município de São Paulo. A E4 – Relação com o planejamento metropolitano (Ind. E4), no entanto, aponta para o fracasso no alinhamento de intenções da concessionária com o governo do estado na implantação de transporte sobre trilhos em escala metropolitana para atender o GPU.

Para conectar o centro da RMSP ao seu maior aeroporto, foi construída a linha 13-Jade da CPTM, que liga a Estação da Luz à Estação Aeroporto e deve ser estendida, no futuro, ao leste de Guarulhos. Na extremidade aeroportuária da Linha 13, o trem não chega perto o suficiente dos terminais de passageiros de modo que seja possível caminhar até o *check-in*. É necessário tomar um ônibus, o que adiciona tempo ao trajeto e o torna fragmentado e pouco eficiente. No caso do T3, a estação da CPTM dista 2,5km. O impasse na locação da Estação Aeroporto começou com a negativa da concessionária à utilização do sítio sob concessão para a estação, já que havia outros interesses de incorporação imobiliária para maximizar a exploração financeira do espaço.

Segundo reportagem da “Folha de S. Paulo” (ZYLBERKAN, 2018), os planos da concessionária de construir um shopping center no sítio aeroportuário foram o motivo do impasse que fez que com a obra de infraestrutura da CPTM não conectasse o centro de São Paulo efetivamente nem ao Aeroporto, nem às áreas mais densamente habitadas de Guarulhos, que é o segundo maior município do estado. Pode-se argumentar que a decisão dos gestores aeroportuários em se opor a essa obra compromete a mobilidade relacionada ao empreendimento, pois os planos de extração de lucros do sítio aeroportuário prevaleceram em detrimento do transporte público, uma função de interesse social da metrópole. Para a população que reside ou trabalha no centro do município de Guarulhos, a nova linha de trem também acabou sendo pouco útil, pois a Estação Aeroporto dista 9km do Centro. A despeito do direito de veto que o Governo Federal poderia ter exercido por meio da *Infraero*, o impasse persistiu e inviabilizou que a CPTM se inserisse no aeroporto.

A área adjacente aos terminais é, atualmente, ocupada por bolsões de estacionamentos e um edifício garagem construído após a concessão. Segundo a concessionária, atualmente (março/2021) há 3.831 vagas de estacionamento com diárias de 20 a 90 reais, ou mensalidades de 300 a 1.090 reais, o que denota ser uma excelente estratégia de extração de lucro do espaço sob concessão e explicaria, em parte, a oposição feita à utilização do espaço pelo governo do estado para a implantação adequada da CPTM. Os planos de construção do shopping center não foram mais mencionados desde que o impasse ganhou espaço na mídia em 2018.

Esse impasse caracteriza um problema de soberania territorial onde o setor privado faz seus interesses prevalecerem sobre o interesse público e leva essa discussão à G7 – Distribuição de custos, benefícios e riscos (Ind. G7). Nesse caso, o uso da propriedade privada não cumpre com o ideário da função social estabelecido pela legislação brasileira, pois os interesses do agente privado, que não é dono da terra, mas apenas concessionário do projeto, prevalecem

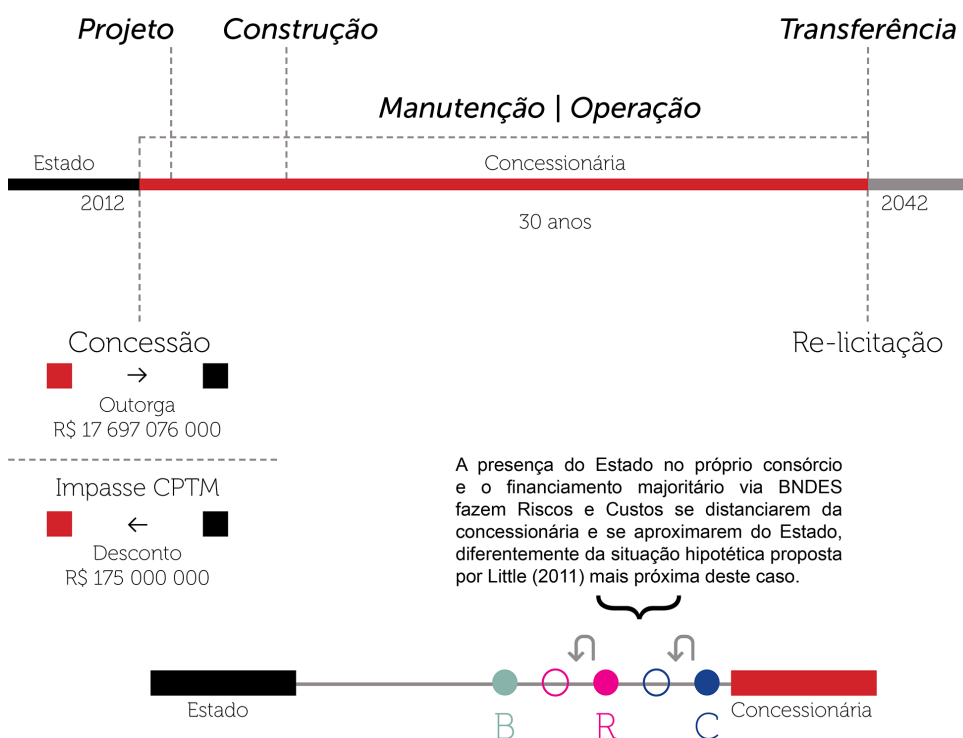
sobre o interesse do setor público em uma questão de mobilidade urbana que poderia beneficiar a dinâmica de circulação da metrópole como um todo ao evitar que o meio mais prático de chegar ao aeroporto continuasse sendo o veículo privado. Assim, a gestão da terra concedida ao agente privado se descola dos interesses de planejamento e gestão do transporte coletivo.

Em maio de 2019, o Governo do Estado de SP anunciou um monotrilho de 6km que ligará a linha 13 da CPTM aos três terminais aeroportuários como solução para a implantação ineficaz do trem. O monotrilho custará, segundo o Governo do Estado, R\$ 175 milhões, e será custeado com o valor da outorga devida pela concessionária ao Governo Federal. Ou seja, a resolução do impasse entre a concessionária e a CPTM será custeada com recursos Federais, em descontrao ao discurso de que o processo de produção do espaço via mercado não onera o Estado. Além de a propriedade não ter cumprido sua função social, gerou prejuízos ao erário e aproximou a “distribuição de riscos” (LITTLE, 2011) do GPU ao Estado.

No modelo de administração privada dos aeroportos brasileiros, custos, benefícios e riscos são compartilhados entre o Estado e a Concessionária. Segundo os modelos de PPP (*lato sensu*) propostos por Little (2011), essa concessão tende a aproximar os riscos do parceiro privado, pois o contrato estabelece que ele seja responsável pelo projeto, construção, operação e manutenção do equipamento ao longo da concessão. Outro modelo que aproxima os riscos do parceiro privado é aquele no qual ele constrói, opera e devolve o equipamento ao Estado ao fim da concessão. No caso do aeroporto de Guarulhos, o modelo é uma fusão dos dois: projeto, construção, operação, manutenção e transferência (Figura 7). Mesmo assim, o impasse na implantação da CPTM fez

FIGURA 7 – Distribuição de Benefícios (B), Custos (C) e Riscos (R).

Fonte: Kalinoski (2020b), com base em Little (2011).



com que o risco financeiro do projeto desse um passo na direção do Estado a partir do momento que esse aceitou os custos de implantação do monotriplho. Desse raciocínio, denota-se que a mais sólida literatura especializada em distribuição de riscos pode ser posta à prova pela tradição patrimonialista entre Estado e empreendedores no Brasil.

DA ESCALA DA METRÓPOLE ÀS CONEXÕES MACROMETROPOLITANAS

Ampliando a escala geográfica da discussão, as E2 – Obras de infraestrutura no entorno (Ind. E2) avançam para a conexão macrometropolitana por meio da construção, ao norte da RMSP, da última parte do Rodoanel metropolitano. O Rodoanel Norte, que ligará a Bandeirantes à Dutra, possibilitará um novo acesso ao aeroporto (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2019b) e é uma obra importante na escala macrometropolitana, pois viabilizará novas conexões entre o nó logístico e outras cidades sem que seja preciso circular pelo município de São Paulo. No entanto, é possível inferir que o acesso tende a fragmentar ainda mais o espaço urbano de Guarulhos, separando desta vez os bairros São João e Jardim Santo Expedito dos bairros Jardim Lenize e Jardim São João (Figura 8).

Na contramão desse entendimento, o Plano de Mobilidade de Guarulhos idealiza que esta nova ligação entre o Aeroporto e o Rodoanel possa “[...] acelerar o processo de ocupação e adensamento dos bairros ao redor desses empreendimentos [...], com forte tendência para usos industrial e de apoio logístico às indústrias e às atividades aeroportuárias” (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS, 2019b, p. 63). A partir do discurso do PMob de Guarulhos,



FIGURA 8 – À esquerda, diagrama dos trechos do Rodoanel. À direita, Rodoanel Norte em obras e indicação da futura conexão com o Aeroporto.
Fontes: Edição dos autores (2020), com base em Portal R7 (à esquerda) e Google Earth (à direita).

posterior à concessão aeroportuária e, portanto, integrante das G4 – Alterações na legislação urbanística (Ind. G4), percebe-se a sinergia entre novas intervenções no espaço urbano e a intensificação da atividade aeroportuária; a partir dos incentivos que a política urbana dá aos usos industriais e de apoio logístico ao inserir as transformações da escala municipal na esteira de outro GPU de escala metropolitana, o Rodoanel, com potencial de melhorar a conexão do aeroporto com uma escala ainda mais ampla, a macrometropolitana.

Ao considerar a macrometrópole como um amálgama de difícil delimitação que pode compreender todas as regiões metropolitanas (RMs) adjacentes do estado de São Paulo (RMSP, RM Baixada Santista, RM Vale do Paraíba e Litoral Norte, RM Sorocaba e RM Campinas), é possível afirmar que as obras do Rodoanel Norte e sua alça de acesso ao Aeroporto de Guarulhos farão com que a rede dos três maiores aeroportos na macrometrópole (Congonhas em São Paulo, Guarulhos e Viracopos em Campinas) tenha novas possibilidades de conexões aéreas interaeroportuárias, algo que já acontece. Dessa forma, a partir de um conjunto de obras executadas após a concessão, mesmo que independentes da concessão propriamente dita, o Aeroporto de Guarulhos se posiciona de modo mais imponente na macrometrópole à medida que a oferta de voos aumenta e que novas conexões espaciais são estabelecidas.

RUPTURAS IDENTIFICADAS

Como acontece geralmente, e de forma mais intensa no contexto do sul global, a reprodução do capitalismo passa pela reprodução das relações sociais que são materializadas no espaço urbano na forma de desigualdades sociais. O espaço periférico parece ser desconexo, mas não é. É parte constitutiva do enclave de alta renda e alta concentração de capital, fenômeno que a literatura brasileira explora desde a “crítica à razão dualista” (OLIVEIRA, 1981). A partir dessa crítica, entende-se que há simbiose entre o moderno e o atrasado, pois a existência do moderno depende da existência do atrasado, e assim esses polos se retroalimentam mantendo a desigualdade da sociedade. E é justamente essa condição de desigualdade que permite caracterizar um polo como moderno, e outro não.

Entende-se que as rupturas causadas pela gestão privada do GPU são mais visíveis na paisagem urbana, por conta da supermodernização, do que no traçado urbano, essencialmente inalterado. A faceta de cidade global se tornou mais pujante com a construção de um novo terminal internacional, reforçando o contraste entre o aeroporto e seus bairros adjacentes. Desde que o sítio aeroportuário passou a ser objeto de exploração por agentes privados, parece estar em curso um processo de reconfiguração espacial do interior do sítio e de seu entorno imediato para a comercialização de serviços de alto padrão. A própria legislação urbanística de Guarulhos aprovada depois da concessão demonstra as intenções do município em fortalecer a “economia aeroportuária” nas macrozonas adjacentes ao aeroporto.

Os indicadores sugerem que as “Rupturas Espaciais” decorrentes da concessão se deram à medida que a atuação dos agentes privados criou um enclave supermoderno em meio à desigualdade socioeconômica do município de Guarulhos. Esse processo ampliou contrastes, ainda que dialeticamente articulados, entre um nó supermoderno da rede global de cidades e as deficiências locais do espaço urbano cronicamente desigual (OLIVEIRA, 1981; AUGÉ, 2005). Diversas obras complementares de infraestrutura foram desencadeadas a partir da concessão do aeroporto e, no caso da principal delas, a linha da CPTM, um impasse de gestão entre agentes públicos e privados criou uma “ruptura dentro das rupturas” ao fazer com que todo o impacto espacial na nova linha de trem pareça, em última instância, em vão, já que não é efetiva nem para a dinâmica aeroportuária nem para a mobilidade dos moradores do entorno ou dos milhares de trabalhadores de empregos diretos e indiretos que poderiam ter sido beneficiados com um meio de transporte rápido até o aeroporto.

Já as “Rupturas de Gestão” se deram principalmente a partir da inserção de novos agentes econômicos na exploração da atividade aeroportuária e da aprovação de novas legislações. Entende-se que, mesmo com a contínua atuação da *Infraero*, houve uma ruptura institucional na administração do GPU, pois ela passou de única administradora a sócia minoritária. Essa ruptura marcou um novo modelo de gestão do projeto, orientado para o aumento do fluxo de passageiros e aeronaves. A flexibilidade do modelo de concessão permite que a estrutura societária do consórcio seja alterada ao longo da concessão. De fato, conforme explorado anteriormente (*Figura 2*), duas alterações já ocorreram desde a assinatura do contrato e há especulações na mídia a respeito da futura alienação da participação da *Infraero* no consórcio. Esses eventos denotam que o Estado tem sido flexível para que a concessionária altere sua estrutura conforme dinâmicas de mercado, fazendo com que rupturas de gestão sejam tão fluidas quanto as dinâmicas capitalistas. Dentro das rupturas de gestão, estão também as mudanças na legislação vigente. Na esfera Federal, a ruptura é o próprio marco legal da administração privada do setor, enquanto na esfera Municipal, a ruptura de gestão se apresenta por meio do incentivo crescente às atividades econômicas complementares à aeroportuária.

Ao considerar que a história do planejamento urbano no Brasil é repleta de contradições desde os grandes projetos higienistas do início do século XX, o próprio termo “ruptura” abre espaço para questionamento. Poder-se-ia argumentar que, mais do que gerar rupturas socioespaciais, o projeto estudado reproduziu o *modus operandi* de produção do espaço urbano no Brasil. A marca desse processo é a desigualdade crônica entre os detentores da terra e dos meios de reprodução do capital em relação àqueles que vendem sua força de trabalho para os primeiros e habitam as densas áreas urbanas carentes de infraestrutura que, nesse caso, cercam um nó global de circulação do capital, o aeroporto. A história da expansão das cidades brasileiras está cravada no avanço da urbanização em direção a terras mais baratas, levando consigo os

limites da malha urbana que, nesse caso, já se estende muito além do aeroporto. Ainda que se reconheça essa linha de continuidade, a intensificação de certos processos pode ser identificada como expressão de ruptura ou inflexão nas dinâmicas urbanas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel dos GPUs de infraestrutura no espaço urbano é paradoxal. O conceito de urbanismo fragmentado é elucidativo ao sugerir que esses projetos são um problema de ordem transescalar, pois podem conectar metrópoles distantes e desconectar bairros ou municípios adjacentes. Entretanto, apesar de causar efeitos perversos na escala local, esse mesmo local não existiria, não da mesma forma, sem os grandes projetos que articulam a rede global de cidades. Apesar da fragmentação da escala local, a atividade aeroportuária é central na economia de Guarulhos.

Os resultados da pesquisa permitem observar a integração entre o GPU e o processo de reconfiguração da imagem de cidade global, mas também indicam a desintegração entre o GPU e a operação dos demais serviços de transportes e usos do solo no entorno. Ao passo que o GPU se integra com outras metrópoles ao oferecer novas rotas aéreas, se desintegra dos moradores do entorno por meio do processo de reconfiguração do padrão de comércio de serviços orientados para um estrato social com maior poder aquisitivo. Trata-se de um enclave que é político, além de físico. A circulação pelos terminais é desimpedida, o aeroporto continua sendo um edifício público, porém, trata-se de um local que oferece serviços consumidos por uma parcela restrita da população.

As alterações espaciais feitas pela concessionária focam na infraestrutura aeroportuária e no incremento das atividades comerciais dentro de seu sítio para intensificar os mecanismos de acumulação de capital ao longo da exploração econômica do complexo. Nesse processo de exploração econômica, os interesses da cidade e do estado de SP para o espaço urbano parecem ficar em segundo plano. Apesar da função metropolitana do GPU, sua imagem dentro da RMSP é marcada por contradições como os tensionamentos entre movimentos de moradores e as demandas por ampliação do sítio aeroportuário que exigiriam remoções.

Na contramão dos exemplos de GPUs estudados por outros autores latino-americanos, esse está inserido em uma área menos prestigiada para se viver, especialmente pelo seu caráter de estruturador das redes logísticas e de transportes e do entorno com características industriais. Não foi identificado, por exemplo, aumento no número de lançamentos de imóveis residenciais no entorno do GPU. Embora a questão da relação entre GPU e mercado imobiliário precise de mais pesquisa para ser elucidada, o foco da economia aeroportuária parece fazer com que a influência do GPU seja justamente no sentido de não intensificar a dinâmica imobiliária no entorno, sobretudo porque a verticalização conflita com o tráfego aéreo.

Os autores da metodologia multidimensional que balizou esta pesquisa deixam claro que as políticas urbanas devem focar em aprofundar a cidadania democrática e reduzir as desigualdades socioespaciais. A partir da grade analítica que propuseram, considera-se que nenhum desses objetivos foi atingido no caso do Aeroporto de Guarulhos. Muito pelo contrário: o projeto foi centralizado pela concessionária e acentuou o contraste entre sua supermodernidade e a precariedade do entorno, além de não se integrar de forma efetiva aos planos de implantação de transportes em escala metropolitana.

Em face dessas discussões, entende-se que as rupturas geradas pelos GPUs intensificam a fragmentação do espaço físico e social da cidade à medida que a atuação de agentes privados foca na eficiência e na lucratividade da atividade-fim, mas não necessariamente nas funções públicas de interesse comum da metrópole. Pode-se entender que esse modo dos agentes privados de intervir no espaço configura a antítese do planejamento urbano, pois trata-se de intervenção pontual para a resolução de um problema pontual, por vezes de ordem logística ou econômica. Neste cenário, as cidades são construídas a partir de recortes espaciais com objetivos diferentes, sem planejamento coordenado em ampla escala do território.

Quanto à dicotomia da relação território versus gestão do território, entende-se que não são apenas as forças de agentes públicos e privados que influenciam o modo como o espaço urbano se transforma. O inverso também ocorre. Ou seja, as próprias dinâmicas do país, do estado, da metrópole e do município exigem modificações nesse ponto nodal do sistema logístico que vão além das necessidades do entorno imediato e sofrem pressões exógenas para atender à demanda global por transporte aéreo. Desse modo, não seria prudente atribuir ao aeroporto, enquanto objeto físico no espaço, a responsabilidade pelas rupturas identificadas, quando as próprias relações sociais e de poder da região onde se insere requerem sua existência e demandam sua constante ampliação e aumento de capacidade operacional. Sem esta porta de saída e entrada, a RMSP não teria tamanha importância nos fluxos de capital, de informações e de pessoas.

A própria noção de território se liquidifica nesse raciocínio: o território deste estudo pode ser o município de Guarulhos, mas também pode ser a metrópole, a macrometrópole, o estado, o país ou, por que não, o mundo. O aeroporto pode ser entendido como um ponto físico de confluência de pressões das esferas de poder do Estado, dos agentes privados nacionais e estrangeiros e dos usuários. Em síntese, poder-se-ia dizer que o objeto de estudo está mais condicionado à sua dinâmica de uso e à sua importância nas redes globais de circulação do capital do que à sua localização no espaço, pois acredita-se que estes resultados seriam facilmente replicáveis em GPUs de mesma natureza em outras metrópoles brasileiras.

NOTA

1. Artigo elaborado a partir da dissertação de R. KALINOSKI, intitulada "Grandes Projetos Urbanos de Infraestrutura e suas Implicações Socioespaciais: Estudo do Aeroporto de Guarulhos". Universidade Federal do Paraná, 2020.

Apoio/Support: Bolsa Demanda Social da Coordenação de Pessoal de Nível Superior (Processo nº 88882.383232/2019-01).

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. *Edital do Leilão Nº 2/2011*. Concessão Para Ampliação, Manutenção e Exploração dos Aeroportos Internacionais Brasília, Campinas e Guarulhos. Brasília: ANAC, 2011.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. *Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de Guarulhos*. Brasília: ANAC, 2012.

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: A cultura das novas gestões urbanas In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. (org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2013.

AUGÉ, M. *Não lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade*. 5. ed. Campinas: Papirus, 2005.

CARRIÓN, A. Megaprojects and the restructuring of urban governance: the case of the New Quito International Airport. *Latin American Perspectives*, v. 43, n. 1, p. 252-265, 2016.

CUENYA, B. Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte Rosario, Argentina. *Medio Ambiente y Urbanización*, v. 65, n. 1, p. 81-108, 2006.

CUENYA, B.; CORRAL, M. Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *EURE*, v. 37, n. 111, p. 25-45, 2011.

FREESTONE, R; BAKER, D. Spatial planning models of airport-driven urban development. *Journal of Planning Literature*, v. 26, n. 3, p. 263-269, 2011.

FREITAS, D. M. Neoliberalização da política urbana nos Grandes Projetos Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte. *Journal of Latin America Geography*, v. 17, n. 1, p. 86-107, 2018.

GADENS, L. N. et al. Das práticas de gestão de grandes projetos urbanos. *Saúde e Sociedade*, v. 21, n. 3, p. 21-32, 2012.

GRAHAM, S.; MARVIN, S. *Splintering Urbanism*. Londres: Taylor & Francis Group, 2002.

HARVEY, D. *A Produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005a.

HARVEY, D. *A brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press, 2005b.

HAYNES, W. Infrastructure megaproject leadership, management, innovation, and accountability. *Public Works Management & Policy*, v. 16, n. 3, p. 193-198, 2011.

IMRIE, R.; RACO, M. How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom. *Transactions of the Institute of British Geographers*, v. 24, p. 45-63, 1999.

INVEPAR. *GRU Airport*. Rio de Janeiro: Invepar, 2019. Disponível em: <http://www.invepar.com.br>. Acesso em: 21 jun. 2019.

IAJAMOVICH, G. Promocionando grandes proyectos urbanos: cuestiones (trans)locales en Puerto Madero (Buenos Aires), 1989-2017. *Revista de Urbanismo*, n. 38, p. 1-13, 2018.

KALINOSKI, R. Aeroporto de Guarulhos, (mais) um aglomerado supermoderno em São Paulo. *E-metropolis*, n. 41, p. 30-38, 2020a.

KALINOSKI, R. *Grandes Projetos Urbanos de Infraestrutura e suas Implicações Socioespaciais: Estudo do Aeroporto de Guarulhos*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Paraná, 2020b.

KOZAC, D.; FELD, N. Grandes proyectos urbanos y su relación con la ciudad: el caso de Puerto Norte (Rosario, Argentina). *EURE*, v. 44, n. 133, p. 187-210, 2018.

LITTLE, R. G. The emerging role of public-private partnerships in megaproject delivery. *Public Works Management & Policy*, v. 16, n. 3, p. 240-249, 2011.

LOPES, A. R. G.; NETO, L. M. O Aeroporto Internacional de Florianópolis e o aglomerado produtivo do entorno. *Revista de Ciências da Administração*, v. 7, n. 13, não paginado, 2005.

LUNGO, M. Grandes proyectos urbanos: desafios para las ciudades latinoamericanas. *Lincoln Institute of Land Policy*, 2002.

LUNGO, M.; SMOLKA, M. Land value and large urban projects: the Latin American experience. *Land Lines*, v. 17, n. 1, p. 3-6, 2005.

MCKINSEY & COMPANY. *Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil*. Rio de Janeiro: McKinsey & Company, 2010.

MOURA, R. Grandes projetos urbanos e planejamento territorial. *Boletim Campineiro de Geografia*, v. 1, n. 1, p. 7-30, 2011.

NOVAIS, P. et al. Grandes projetos urbanos: panorama da experiência brasileira. In: *Anais do XII ENANPUR*. Belém: ANPUR, 2007.

OLIVEIRA, F. L. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 4. ed. São Paulo, Petrópolis: CEBRAP, Vozes, 1981.

OLIVEIRA, F. L. et al. (org.). *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 66-89.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. *Lei Nº 6.253, de 24 de maio de 2007*. Dispõe sobre o Uso, a Ocupação e o Parcelamento do Solo no Município de Guarulhos e dá providências correlatas. Guarulhos: Prefeitura Municipal, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. *Lei Nº 7.730, de 04 de julho de 2019*. Institui o plano diretor do Município de Guarulhos (...). Guarulhos: Prefeitura Municipal, 2019a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. *Plano de Mobilidade Urbana de Guarulhos: Relatório com Diagnóstico, Prognóstico e Propostas*. Guarulhos: Prefeitura Municipal, 2019b.

SANFELICI, D.; HALBERT, L. Financial market actors as urban policy-makers: the case of real estate investment trusts in Brazil. *Urban Geography*, 2018. Doi: [10.1080/02723638.2018.1500246](https://doi.org/10.1080/02723638.2018.1500246)

VAINER, C. B. et al. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos metropolitanos. In: OLIVEIRA, F. L. et al. (org.). *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 11-23.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. (org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2013.

WRIGHT, I. Are we all neoliberals now? Urban planning in a neoliberal era. In: *The 49th World Congress of the International Society of City and Regional Planners*. Brisbane, Austrália, 2013. Disponível em: http://www.isocarp.net/data/case_studies/2412.pdf. Acesso: 8 jan. 2019.

YOUNG, S. B.; WELLS, A. T. *Airport: planning and management*. 6th ed. New York: McGraw Hill, 2003.

ZYLBERKAN, M. Trem de Cumbica leva mesmo número de passageiros que ônibus. *Folha de São Paulo*, 11/07/2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/07/trem-de-cumbica-leva-mesmo-numero-de-passageiros-que-onibus.shtml>. Acesso em: 14 mar. 2021.

RAFAEL KALINOSKI

<https://orcid.org/0000-0001-7615-0273> | Centro Universitário de Tecnologia de Curitiba | Cursos de Arquitetura e Urbanismo e Engenharia Civil | Curitiba, PR, Brasil.

JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA

<https://orcid.org/0000-0003-2594-3550> | Universidade Federal do Paraná | Centro Politécnico | Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano | Av. Coronel Francisco H. dos Santos, 100, 81530-900, Jardim das Américas | Curitiba, PR, Brasil | Correspondência para/Correspondence to: J. R. V. FARIA. E-mail: jrvfaria@ufpr.br

RECEBIDO EM
11/11/2020

REAPRESENTADO EM
16/4/2021

APROVADO EM
2/7/2021

COMO CITAR ESTE ARTIGO/HOW TO CITE THIS ARTICLE

KALINOSKI, R.; FARIA, J. R. V. Justaposição de interesses transescalares em grandes projetos urbanos de infraestrutura. *Oculum Ensaios*, v. 19, e225157, 2022. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v19e2022a5157>