

Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica

Beatriz Rufino, Raphael Faustino e Cristina Wehba
Organizadores



Copyright © Beatriz Rufino, Raphael Faustino e Cristina Wehba
(Organizadores), 2021

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem
os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa das organizadoras.*

EDITOR João Baptista Pinto
PROJETO GRÁFICO Ana Clara Moita
CAPA Ana Clara Moita
REVISÃO Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

136

Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica / organização Beatriz Rufino, Raphael Faustino, Cristina Wehba. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2021.

364 p. ; 15,5x23 cm. (Letra Capital acadêmica)

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-87594-87-3

1. Infraestrutura (Economia) - Brasil. 2. Desenvolvimento econômico - Brasil.
3. Brasil - Política econômica. I. Rufino, Beatriz. II. Faustino, Raphael. III. Wehba, Cristina.

21-70146

CDD: 338.0981

CDU: 338.1(81)

Camila Donis Hartmann - Bibliotecária - CRB-7/6472

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels: (21) 3553-2236/2215-3781
vendas@letracapital.com.br

Beatriz Rufino, Raphael Faustino
e Cristina Wehba

ORGS.

Infraestrutura na reestruturação
do capital e do espaço:
análises em uma perspectiva crítica

LETRCAPITAL

 **CNPq**
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico

Conselho Editorial
Série Letra Capital Acadêmica

Ana Lole (PUC-Rio)
Beatriz Anselmo Olinto (Unicentro-PR)
Carlos Roberto dos Anjos Candeiro (UFTM)
Claudio Cezar Henriques (UERJ)
Ezilda Maciel da Silva (FAAO)
João Luiz Pereira Domingues (UFF)
João Medeiros Filho (UCL)
Leonardo Santana da Silva (UFRJ)
Luciana Marino do Nascimento (UFRJ)
Maria Conceição Monteiro (UERJ)
Maria Luiza Bustamante Pereira de Sá (UERJ)
Michela Rosa di Candia (UFRJ)
Olavo Luppi Silva (UFABC)
Orlando Alves dos Santos Junior (UFRJ)
Pierre Alves Costa (Unicentro-PR)
Rafael Soares Gonçalves (PUC-Rio)
Robert Segal (UFRJ)
Roberto Acízelo Quelhas de Souza (UERJ)
Sandro Ornellas (UFBA)
Sergio Azevedo (UENF)
Sérgio Tadeu Gonçalves Muniz (UTFPR)

APOIO



Sumário

Infraestrutura em disputa: da construção crítica de um objeto de pesquisa à compreensão das transformações no contexto da financeirização	9
<i>Beatriz Rufino, Raphael Faustino e Cristina Wehba</i>	
Parte 1 - Infraestrutura como condições gerais de produção	35
Condições gerais de produção e espaço-tempo nos processos de valorização e capitalização	37
<i>Sandra Lencioni</i>	
Conceptualización del binomio condiciones y servicios generales de la producción	61
<i>Gustavo Garza</i>	
Parte 2 - Expansão dos investimentos e transformações na produção e financiamento: Estado e grandes empreiteiras em alinhamento	91
Formas de atuação do Estado na privatização da rede metroviária de São Paulo.	93
<i>Laércio Monteiro Júnior</i>	
O modelo muda, os agentes seguem os mesmos? O avanço das PPPs no metrô de São Paulo e as grandes empreiteiras nacionais.....	119
<i>Ana Lígia de C. Magalhães</i>	
Financiamento indireto do BNDES para infraestrutura no território brasileiro.....	144
<i>Fernanda Lira Goes e Rodrigo de Oliveira Vilela</i>	

Parte 3 - Articulações entre infraestrutura e imobiliário nos processos de reestruturação metropolitana.....	167
Os significados da infraestrutura nos negócios imobiliário-financeiros: reflexões a partir de três empreendimentos liderados pela Odebrecht	169
<i>Cristina Wehba e Beatriz Rufino</i>	
O Complexo infraestrutural-imobiliário-financeiro como possibilidade de análise da urbanização financeirizada: o exemplo do Complexo Multiuso Reserva do Paiva.....	198
<i>Alexandre Sabino do Nascimento</i>	
Do ciclo das operações urbanas à generalização dos projetos de intervenção urbana na produção do espaço em São Paulo	226
<i>Carolina Heldt D’Almeida</i>	
Operações Urbanas como máquinas de gerar fluxos de renda.....	254
<i>Laisa Stroher e Nilcio Regueira Dias</i>	
Parte 4 - Crise e a radicalização do binômio privatização-financeirização	279
As empreiteiras brasileiras na transformação dos padrões de acumulação: estratégias hegemônicas e conflitos contemporâneos	281
<i>Pedro Henrique Pedreira Campos</i>	
A circulação da água como dinheiro: grupos econômicos e a financeirização do setor de saneamento básico no Brasil	306
<i>Alexandre Yassu e Magaly Marques Pulhez</i>	
Construindo regulação: incentivos ao mercado privado de infraestrutura urbana no Brasil	334
<i>Raphael Brito Faustino e Luciana de Oliveira Royer</i>	
Sobre os autores.....	360

Agradecimento

O projeto deste livro nasce como desdobramento do Seminário Internacional Finanças na Produção Imobiliária e de Infraestruturas: novos processos espoliativos nas cidades latino-americanas (SEFIIAL)¹ realizado em 2019. Um dos importantes resultados do evento foi reunir pesquisadores em torno de uma reflexão mais aprofundada sobre a questão da financeirização das infraestruturas e de suas implicações na produção do espaço. No contexto latino-americano, o conceito de financeirização tem sido amplamente mobilizado nos estudos sobre as dinâmicas imobiliárias, tendo menor relevo na interpretação das transformações na produção das infraestruturas.

O crescimento econômico acelerado no continente, durante parte do século XXI, legitimou e viabilizou uma importante agenda de investimentos em infraestrutura, implementados em grande parte dos casos por governos progressistas e em forte convergência com a agenda global de privatização. Esses processos impulsionaram transformações radicais na reestruturação de metrópoles sem resultar na redução das desigualdades históricas. A complexidade dessas dinâmicas tem mostrado que uma apropriação esvaziada do conceito de financeirização, que não considere as especificidades da produção das infraestruturas, as estratégias políticas nacionais e os fortes poderes das elites locais, está longe de ser suficiente para os desafios que o tema impõe.

A relevância do tema e a necessidade de avançarmos em análises críticas nos motivaram a organizar esta obra, que reúne as contribuições de pesquisadores de diferentes gerações e campos disciplinares. Trazendo distintas abordagens, recortes e ênfases, o conjunto dos trabalhos nos ajuda a avançar na compreensão das importantes transformações evidenciadas na produção e operação das infraestruturas, entendendo estas como aspecto determinante nos processos de urbanização contemporâneo.

¹ Informações mais detalhadas sobre o evento podem ser encontradas em: <https://sites.usp.br/sefiial2019/>.

Este livro não seria construído sem amplas colaborações. Primeiramente, gostaria de agradecer à Cristina Wehba e Raphael Faustino que, convidados a participar como organizadores do livro, se comprometeram de maneira integral. Estendo meus agradecimentos a todos os autores pela generosidade em compartilhar suas pesquisas e pelo forte envolvimento com nosso projeto. Agradeço ainda aos amigos professores Paulo Cesar Xavier Pereira (FAU-USP), Luciana Ferrara (CECS-UFABC), Guilherme Petrella (IC-UNIFESP) e Lúcia Shimbo (IAU-USP), que compartilharam comigo a Coordenação Geral do SEFIAL e permanecem como interlocutores de pesquisa essenciais.

O livro se viabiliza como parte das atividades do Projeto de Pesquisa “Quando empreiteiras tornam-se incorporadoras: produção imobiliária e de infraestruturas na transformação da metrópole de São Paulo do século XXI” (Edital Universal – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-Processo 426963/2016-4). Nesse sentido, agradeço o suporte financeiro do CNPq por meio deste projeto de pesquisa. Também foram fundamentais à realização do evento os apoios recebidos da FAU-USP, FAPESP e AUCANI-USP.

Beatriz Rufino

Infraestrutura em disputa: da construção crítica de um objeto de pesquisa à compreensão das transformações no contexto da financeirização

Beatriz Rufino
Raphael Faustino
Cristina Wehba

Introdução

A pandemia de COVID-19 expôs de maneira contundente as carências de infraestrutura urbana, em especial nos países periféricos, impactando não apenas a capacidade da população em cumprir os protocolos sanitários para prevenção, como ainda foram apontadas como grande fator de disseminação do vírus (SIMONI, 2020). Simultaneamente, a forte queda da circulação de pessoas e mercadorias expôs a insustentabilidade da crescente mercantilização das infraestruturas, com grandes empresas de concessão de serviços, como aeroportos e rodovias, demandando dos governos a revisão urgente dos contratos para assegurar a recuperação dos rendimentos perdidos (MARTINEZ-VARGAS, 2020), em um contexto de claro esgotamento fiscal. Essa articulação perversa entre a persistente insuficiência e a crescente mercantilização, exacerbada pela pandemia e característica dos países periféricos, insere-se num contexto de ampliação da centralidade das infraestruturas no capitalismo contemporâneo e na resolução de suas crises. Como se evidencia do discurso de governos e instituições financeiras, as infraestruturas são hoje a aposta-chave na retomada do crescimento econômico.

Essa centralidade é em parte respaldada por uma consistente construção da relação destas com a melhoria das condições de vida, em especial nos centros urbanos, com as questões ambientais e de desenvolvimento sustentável. Estudos com importante

participação do bancos multilaterais e agências internacionais procuram demonstrar a estreita relação dos investimentos de infraestrutura com ganhos de produtividade econômica, geração de empregos e redução da desigualdade, sendo estes considerados como elementos primordiais no alcance consistente dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ODS/ONU) (THACKER et al., 2019).

Por outro lado, a contínua transformação das formas de produção e operação das infraestruturas, ilustrada pela extensão dos processos de privatização e pela diversificação dos arranjos de parcerias público-privadas, e o crescente controle do setor por grandes corporações e instituições financeiras mundiais tem consolidado as mesmas como importante ramo global de acumulação capitalista. Os investimentos em infraestrutura encontram-se globalmente no ponto mais elevado da história, em torno de US\$ 2,3 trilhões ao ano (THACKER et al., 2019). Sofisticadas projeções destacam ainda a necessidade de investimentos de US\$ 94 trilhões até o ano de 2040, superando todo estoque mundial de infraestrutura existente no planeta, hoje estimado em US\$ 50 trilhões (THACKER et al., 2019). A mobilização dos números e métricas, em crescente coordenação por instituições globais, sustentam a previsão de ganhos futuros exponenciais, acirrando os interesses e disputas sobre o controle de territórios e o desenho das políticas e dos instrumentos financeiros em escala mundial. No Brasil, essas disputas tomaram forma paradigmática e estiveram no cerne da crise econômica e política precipitada pela operação Lava-Jato.

De maneira geral, o amplo consenso das infraestruturas tem dificultado o avanço de interpretações críticas que problematizem as lógicas específicas de sua produção e as implicações políticas, econômicas e sociais delas derivadas. Ao mesmo tempo, a crescente relevância das infraestruturas nos processos de acumulação globais colocam-nas como elemento central da compreensão do capitalismo financeirizado e da produção do espaço. Dessas inquietações surge uma questão transversal ao conjunto de trabalhos deste livro, que, de forma exploratória, procuramos enfrentar neste capítulo introdutório: como desenvolver um conhecimento crítico que, embora reconheça a importância das

infraestruturas, avance na compreensão do seu papel no capitalismo e das substanciais transformações evidenciadas no contexto contemporâneo? Compreender esses processos de acumulação e a crescente disputa em torno deles torna-se chave no enfrentamento de uma episteme hegemônica que oculta conflitos e contradições e tem guiado a concepção de políticas pouco inclusivas.

A consolidação de uma análise crítica sobre as infraestruturas e seu processo de produção e apropriação trazem para o primeiro plano a necessidade de superação de sua percepção limitada a um suporte para a realização de atividades que o significado literal do termo induz. Na verdade, o termo infraestrutura está longe de abarcar a complexidade das discussões que precisam ser desenvolvidas¹, e o debate a ser feito precisa transcender a infraestrutura enquanto coisa, base ou objeto, problematizando as relações sociais que as determinam, desde suas funções na reprodução ampliada do capitalismo e dos espaços urbanos às condições imediatas de sua produção. Dentro dessa perspectiva, entendemos que as infraestruturas se constituem como elemento central na consolidação de uma Crítica à Economia Política do Urbano.

As infraestruturas que historicamente tiveram função relevante na reprodução do capital e tornaram-se determinantes nas condições de reprodução social nos contextos urbanos projetam-se na contemporaneidade como importantes engrenagens de acumulação fictícia sob controle de sofisticados cálculos financeiros. Por outro lado, a intensificação de uma racionalidade financeira na concepção das mesmas tem reforçado de distintas maneiras o incremento de processos espoliativos. Tão característicos da urbanização das metrópoles latino-americanas, esses processos se renovam aproximando, em alguma medida, dinâmicas do sul e norte global.

Neste capítulo, ensaiamos essa perspectiva crítica com a problematização das infraestruturas na reprodução ampliada do capital e das transformações em suas formas de produção entre

¹ Essa provocação foi feita pela professora Sandra Lencioni (Geografia-USP) durante o SEFIAL em comentário à conferência do professor Gustavo Garza (El Colegio del México). O vídeo da conferência e debate podem ser acessados aqui: <https://www.youtube.com/watch?v=Ys0dRss7VSY&t=4569s>.

os séculos XX e XXI. Para isso, na primeira parte recuperamos o debate sobre as contradições inerentes à produção e apropriação das infraestruturas, considerando-as como um capital fixo. Na segunda parte, procuramos desmistificar o “consenso das infraestruturas” a partir da discussão das formas de valorização engendradas nos distintos momentos históricos e regiões, entendendo aí a persistente centralidade do Estado e os significados das transformações contemporâneas. O olhar sobre as transformações particulares em nossa região, particularmente no contexto brasileiro, é esboçado na apresentação dos demais capítulos deste livro na última parte.

1. Infraestrutura como capital fixo e suas contradições

Dentro das análises da Crítica à Economia Política, a compreensão das infraestruturas como relação social tem sido desenvolvida a partir do conceito de capital fixo. Partindo de Marx, Harvey (2013 [1982]) procura enfatizar que o capital fixo representa, como todo capital, um valor em movimento, portanto não é uma coisa, “mas um processo de circulação do capital através do uso de objetos materiais, como as máquinas” (HARVEY, 2013 [1982], p. 282). Nesse sentido, pode ser definido como instrumentos de trabalho utilizados para facilitar a produção do mais-valor. Uma máquina “torna-se capital fixo quando é comprada por um capitalista e incorporada em um processo de produção” (HARVEY, 2013 [1982] p. 282). Como parte dos processos de acumulação capitalista, o capital fixo, ao ampliar a produtividade do trabalho, intensifica sua exploração.

Considerando que as infraestruturas são parte do processo de reprodução ampliada do capital, entendemos que elas podem funcionar como um capital fixo, enquadrando-se, entretanto, em um tipo especial. Como desenvolve Marx, as infraestruturas, “na forma de ferrovias, canais, estradas, aquedutos, não aparecem como simples instrumento de produção no interior do processo de produção, mas como forma autônoma de capital” (MARX, GRUNDRISSE, 574-5 *apud* HARVEY, 2013 [1982], p. 307).

Dessa maneira, teriam funções muito específicas em relação ao processo global de reprodução capitalista, atuando como condições gerais de produção².

Essas condições gerais de produção passam a ser utilizadas de forma comum, mas de maneira parcial, intermitente ou temporária por diferentes capitalistas. Nos processos de urbanização e metropolização, como desenvolve Lencioni (2007), essas condições gerais de produção em conexão direta com o capital “não se desvinculam da provisão de meios de consumo coletivos voltados para a reprodução da força de trabalho” (LENCIONI, 2007, s/p).

Historicamente, o desenvolvimento das infraestruturas se colocou como pré-condição ao avanço do capitalismo industrial (O´NEILL, 2017). Nesse contexto, aquilo que se reconhece como condições gerais foi produzido a partir de processos de apropriação, conversão e acumulação primitiva. “As primeiras indústrias adquiriram muito do seu capital fixo colocando antigas estruturas (moinhos, celeiros, casas, sistemas de transporte) em novos usos produtivos” (HARVEY, 2013 [1982] p. 218). No curso do desenvolvimento capitalista, são os processos periódicos de sobreacumulação, característicos do capitalismo que determinarão novas rodadas de investimentos. Essa recorrente transferência de capital de um circuito primário (de produção) a um circuito secundário (de consolidação do ambiente construído) é mediada e acelerada pela consolidação de um sistema de crédito.

De uma maneira geral, as infraestruturas enquanto capital fixo se destacam por sua grande escala, durabilidade e fixidez no espaço. Essas especificidades refletem-se nos elevados recursos necessários para a construção. Essa condição, associada ao seu caráter de consumo coletivo, ao mesmo tempo em que impõe dificuldades e riscos específicos em sua produção e circulação, colocam-nas como estratégia central no contexto das crises capitalistas de sobreacumulação. Ao capturarem grande volume de capital em excesso, os investimentos em infraestruturas tornam-se importante motor para a criação de novos ciclos de expansão econômica, pautados pelo aumento da produtividade social do trabalho. Por outro lado, a imobilização de grandes volumes de

² Para uma discussão detalhada dessa categoria, ver capítulos 2 e 3 deste livro.

capital por períodos prolongados e os riscos derivados dessas condições particulares fazem das infraestruturas um entrave à circulação ampliada do capital.

Essas características das infraestruturas ampliam uma contradição fundamental do capital fixo, que aparece do ponto de vista da produção como “o pináculo do sucesso do capital” e torna-se sob o ponto de vista da circulação “uma simples barreira à acumulação adicional” (HARVEY, 2013 [1982], p. 320). Do ponto de vista da produção, como desenvolve o autor:

O capital fixo eleva os poderes produtivos do trabalho a novas alturas, ao mesmo tempo que assegura a dominação do trabalho passado ‘morto’ (capital incorporado) sobre o trabalho vivo no processo de trabalho. A partir do ponto de vista da produção do mais-valor, o capital fixo aparece como a ‘forma mais adequada de capital’ (HARVEY, 2013 [1982]: 320).

Do ponto de vista da circulação, “o capital fixo limita a trajetória do desenvolvimento capitalista futuro, inibe mudança tecnológica adicional e coage o capital justamente porque ele está preso à sua existência como valor de uso determinado” (HARVEY, 2013 [1982], p. 320).

Em outro texto, Harvey (1978) ressalta ainda que essa tendência de transferência do primeiro circuito para o segundo circuito no curso das crises de sobreacumulação pode tomar a forma de sobreinvestimentos no próprio setor de infraestrutura. Esse sobreinvestimento, o autor alerta, dá-se somente em relação às necessidades do capital, não tendo relação com as necessidades da população que, via de regra, permanecem não sendo realizadas (HARVEY, 1978, p.112). São esses sobreinvestimentos que podem pressionar a própria desvalorização dos ativos em períodos subsequentes.

Como capital fixo, as infraestruturas caracterizam-se ainda por uma lógica particular de valorização. Sua participação enquanto condição geral na produção capitalista faz com que seu valor esteja em eterno estado de fluxo, sendo determinado de maneira simultânea, “pelo preço inicial relacionado ao seu processo produtivo, pelo valor do mais-valor que ele ajuda a produzir

por meio do consumo produtivo ou pelo custo da substituição” (HARVEY, 2013 [1982], p. 288). Assim, inovações tecnológicas e transformações sociais mais amplas podem levar a variações abruptas no valor das infraestruturas, ampliando os riscos de investimento no setor.

Nesse sentido, se no curto prazo as infraestruturas emergem como saída que ameniza as flutuações econômicas³, a longo prazo esses investimentos podem impulsionar novas crises a partir da desvalorização do próprio capital fixo (HARVEY, 2013 [1982]). As desvalorizações periódicas do capital fixo, que no caso das infraestruturas podem também ser compreendidas como desvalorização do próprio ambiente construído, fornecem um dos meios imanentes à produção capitalista para conter a queda da taxa de lucro e acelerar a acumulação do valor do capital por meio da formação de novo capital (HARVEY 1978, p. 116).

Da fixidez no espaço, característica da maioria das infraestruturas, emerge um conjunto de outras contradições inerentes à produção do espaço capitalista sob o domínio da propriedade privada, reforçando as infraestruturas como mecanismo fundamental no desenvolvimento desigual do capitalismo. Harvey (2018) destaca que “promover investimentos em um determinado espaço físico, gera, também, maior fluxo de capitais para este espaço, delimitado pelo capital fixo, justamente como forma de suportar a valorização do capital portador de juros utilizado para o financiamento” (HARVEY, 2018, p. 149).

Ainda que utilizadas como símbolo social de crescimento inclusivo, as infraestruturas vêm historicamente respondendo prioritariamente aos interesses das classes dominantes, proporcionando a elas não apenas condições de ampliação da exploração do trabalho, mas também assegurando novos patamares de captura de rendas.

Nesse sentido, a infraestrutura “como capital incorporado à terra” (MARX *apud* HARVEY, 2013, p. 307) tende a implicar em transformações diretas e indiretas nas possibilidades de

³ Werner e Brandão (2019) fazem uma boa descrição sobre os principais atributos da infraestrutura, destacando entre eles sua grande capacidade de geração de empregos e de extensas relações interindustriais, chamando atenção, no entanto, para seu caráter pró-cíclico, pela dependência destes investimentos da situação fiscal e financeira e do crédito de longo prazo.

capitalização da renda da terra por meio da propriedade imobiliária. Folin (1977), ao desenvolver a ideia que a cidade em sua totalidade se constitui como um capital fixo socializado, já argumentava no final dos anos 1970 que as infraestruturas se realizavam de maneira particular através da renda da terra. Na interpretação do autor, essa renda era auferida pelos proprietários de terra a partir dos processos de fragmentação da propriedade. Vetter e Massena (1981) destacam essa mesma condição ao avaliar investimentos em redes de transporte e saneamento básico, identificando que a apropriação do excedente gerado por esses investimentos tende a ser capturado pelo valor das tarifas dos serviços e pela valorização da propriedade da terra.

Essas singularidades, ao mesmo tempo em que revelam importante função das infraestruturas no capitalismo, seu caráter contraditório e profunda articulação com as crises, apresentam significativas variações no curso do desenvolvimento do capital e entre seus distintos espaços de acumulação. Nesse sentido, parece essencial avançar no entendimento sobre a relação entre as intensidades e formas como as infraestruturas são produzidas em cada momento e o desenvolvimento das forças produtivas, do sistema de crédito e dos respectivos graus de concentração e centralização do capital. A reiterada construção de consensos, que tem ampliado a aceitação social aos investimentos, acaba por dificultar a compreensão do papel desempenhado pela infraestrutura em cada momento do desenvolvimento capitalista, e como essa inserção particular, com importantes diferenciações entre os distintos países, acaba por ser determinante nas condições imediatas de produção e operação das mesmas. Não desconsiderando as variações expressivas de desenvolvimento entre os diversos segmentos de infraestruturas, a seguir, procuramos explorar de maneira mais geral esses movimentos, indo além do consenso das infraestruturas para problematizarmos as transformações mais recentes.

2. Para além do consenso das infraestruturas: um olhar sobre as transformações das formas de produção no desenvolvimento capitalista

Procurando compreender como se organiza o consenso em torno da provisão de infraestrutura, Graham e Marvin (2001) revelam a centralidade das infraestruturas na consolidação do Estado moderno. Para os autores, as redes de infraestrutura acabaram por demonstrar o poder, a legitimidade e a definição territorial do Estado-Nação moderno, garantindo certo senso de coesão nacional. Ainda segundo Graham e Marvin (2001), esse processo se deu a partir da organização territorial das redes de infraestrutura, utilizando-se do legado das redes locais desenvolvidas até os anos 1930, particularmente estruturadas por empresas privadas, expandindo sua provisão e permitindo a organização territorial capitalista. O'Neill (2017) aponta a infraestrutura como condição central para o desenvolvimento do capitalismo industrial. O consenso sobre a coordenação do Estado na provisão de infraestrutura ocorre a partir desse momento, uma vez que a trajetória histórica de atuação do setor privado mostrava-se pouco eficiente, com diversos casos de concorrência e falência de investidores privados.

O amplo consenso social sobre a centralidade da intervenção pública na provisão das infraestruturas consolidou-se durante o período keynesiano, consagrando-as como principal área de investimento dos Estados nos países centrais (O'NEILL, 2017). Planejamento, financiamento e operação bem-sucedidos e desenvolvidos pelo Estado testemunharam o ápice da forma de produção estatal. Essa centralidade do Estado na provisão de infraestruturas, baseada nas estratégias de keynesianismo fiscal, se aprofunda no período pós Segunda Guerra Mundial e nas três décadas de crescimento econômico que se seguiram ao conflito, suportando o volume de investimentos necessários. Graham e Marvin (2001) destacam ainda que a atuação do Estado na provisão da infraestrutura ofereceu condições para os processos de urbanização no período e a consolidação dos Estados de Bem-Estar Social.

Organizando as possibilidades de rentabilidade direta e indireta dos capitais, a participação efetiva do Estado na produção de capital fixo foi fundamental no encobrimento das contradições já discutidas, proporcionando ainda relativa desmercantilização da reprodução social da força de trabalho no contexto do pós-guerra nos países centrais.

No caso dos países latino-americanos, como mostra Pérez (2013), os Estados também intervieram na produção de serviços urbanos como parte de uma tentativa de responder às necessidades de acumulação econômica e de legitimidade política. O autor, entretanto, identifica um papel limitado do Estado como unificador dos interesses globais das classes exploradoras e promotor de estratégias de longo prazo, priorizando os interesses imediatos das frações dominantes. No curso da industrialização, essa debilidade do Estado em responder às demandas de infraestrutura para as camadas populares torna-se mais evidente em face do crescimento acelerado das cidades.

O resultado é que as metrópoles latino-americanas vão se infraestruturando privilegiando “valores de uso diretamente ligados à acumulação de capital, particularmente para a produção de bens em detrimento daqueles ligados ao consumo e, especialmente, com a reconstituição das classes trabalhadoras” (JARAMILLO, 1988, p. 29 e 31). Como consequência específica desse modelo, se consagrou nos núcleos metropolitanos uma urbanização popular, onde a ausência de infraestrutura se tornou parte relevante do processo de “espoliação urbana” (KOWARICK, 1979).

As reflexões produzidas a partir do contexto latino-americano nos fornecem importantes pistas para a compreensão da centralidade do Estado e das particularidades de seu envolvimento direto na produção de infraestruturas. Mesmo com suas especificidades, o Estado dos países periféricos também será central no encobrimento do conjunto de contradições típicas envolvidas na produção de infraestruturas, se colocando, da mesma maneira que nos países centrais, como uma espécie de capital desvalorizado (OLIVEIRA, 1998), ou “antivalor” (HARVEY, 2018), essencial à ampliação das possibilidades de acumulação.

Connolly (1990), ao estudar a produção de infraestruturas do México no início do século XX, vai destacar que já nesse mo-

mento a participação do Estado como contratador de obras públicas foi muitas vezes decorrente da natureza não rentável da atividade. A essência do negócio da construção de infraestrutura sob a forma de produção estatal separou o processo de produção da propriedade do que se está produzindo (CONNOLLY, 1990). De uma maneira geral, as relações capitalistas foram mantidas a partir da contratação de empresas privadas para a construção das obras, num arranjo particular denominado pela autora de “contratismo” (CONNOLLY, 2018). Nessa lógica, o contratado é o produtor, “mas não tem interesse de longo prazo no produto que constrói que é, por natureza, de muito longo prazo... Ele não está, portanto, preocupado se o edifício é comercializável ou até mesmo útil” (CONNOLLY, 1990, p. 53). Os interesses capitalistas imediatos envolvidos nessa forma de produção não estabelecem relações com a propriedade da infraestrutura, não colocando em questão a possibilidade de capitalização de rendas futuras oriundas de seu controle.

O reconhecimento dessa forma de provisão de infraestrutura, ainda que tenha sido determinante na sustentação da expansão capitalista, é progressivamente desmantelado. A quebra do paradigma vigente, que ocorre nos anos 1980, articula-se com as transformações radicais no capitalismo, tais como “perda de soberania diante da globalização, desaceleração das taxas de crescimento econômico, restrições às capacidades fiscais dos Estados e perda de confiança na eficácia do aparato estatal no suprimento de bens essenciais” (O’NEILL, 2017, p. 176, tradução nossa). De forma geral, o avanço do neoliberalismo tem imposto um conjunto de transformações nas formas como as infraestruturas têm sido produzidas, financiadas e operadas, em um processo que toma feições globais, ainda que marcado por especificidades entre os distintos setores e regiões.

Especialmente a partir dos anos 1990, as ideias neoliberais tiveram um profundo efeito sobre a legitimação das políticas de privatização das infraestruturas, com papel do setor privado também se ampliando no sul global. A privatização de vários ramos da infraestrutura tornou-se prescrição recorrente por parte de Instituições Financeiras Internacionais sob a forma de Programas de Ajuste Estrutural nos anos 1980 e 1990 (LOFTUS et al.,

2019). Por meio de arranjos variados de privatizações e concessões, nas três décadas que se seguem ao Consenso de Washington, evidencia-se um expressivo processo de transferência das atividades até então sob gestão e operação dos Estados para o setor privado (O'NEILL, 2017).

Os processos de privatização se sofisticam com a ascensão das finanças no curso do século XXI, com grandes instituições financeiras assumindo papéis cada vez mais relevantes. A complexificação do desenvolvimento dos mercados de crédito organiza novas possibilidades de mobilidade do capital, em especial a partir da centralidade dos mecanismos de dívida, pública ou privada, suas transações em mercados secundários e sua participação no financiamento do capital fixo, inclusive a infraestrutura urbana (HARVEY, 2018).

Para Lorrain (2011), as finanças globais passam a deter enormes poderes sobre o setor, controlando os processos e métricas e sendo responsável pela avaliação dos ativos, cálculos de rendimentos e estimativas de riscos. Para O'Neill (2017), as infraestruturas consolidam-se como um mercado com novos agentes envolvidos no financiamento, provisão e operação, tipicamente caracterizados como participantes dos mercados financeiros e com novas lógicas de rentabilidade, a exemplo de grandes bancos globais, investidores institucionais, fundos de pensão, fundos de investimentos especializados, dentre outros. Globalmente, esses processos têm ampliado a importância das infraestruturas como setor econômico de acumulação.

Nos países desenvolvidos, com parcela elevada de infraestrutura instalada, esse movimento toma a forma de uma agenda de incorporação de novas tecnologias, que dialoga, por exemplo, com a busca de eficiência energética e sustentabilidade. Para os países periféricos, o discurso é o da superação de carências históricas, como o baixo acesso a serviços urbanos por grande parte da população.

O fortalecimento do consenso sob a centralidade das infraestruturas produzidas como empreendimento privado e em articulação crescente com as finanças obscurece ainda a forte permanência do Estado. As transformações evidenciadas viabilizam-se em grande medida por meio de distintas formas de intervenção do Estado, que

passa a ter papel central em assegurar a rentabilidade dos capitais diretamente envolvidos na produção do capital fixo. Ao analisar a diversificação dos tipos de capital envolvidos no processo de produção do capital fixo e, conseqüentemente, dos investimentos de longo prazo, Massoneto (2015) destaca que cada momento do ciclo de reprodução do capital é composto de temporalidades diferentes, cabendo ao Estado organizar a atividade econômica de forma a contemplar esses diferentes períodos de rotação.

A ascensão da função regulatória do Estado é aspecto determinante desse processo, pois passou a assegurar, a partir da privatização de seus ativos subvalorizados e da constituição de monopólios, oligopólios e garantias tarifárias, ganhos extraordinários a agentes privados (PÍREZ, 1999). Ainda que a venda de grandes empresas públicas de infraestrutura se configurem como o momento mais nítido de uma “acumulação por despossessão” (HARVEY, 2004), as modificações ocorridas nas dinâmicas de produção de infraestrutura, com a multiplicação de formas de propriedade e a crescente operação sob o domínio privado, revelam novas formas de suporte do Estado na acumulação por meio das infraestruturas. A partir daí, ocorre não apenas o direcionamento de investimentos públicos para esses setores como suporte ao desenvolvimento e aos ganhos de produtividade na reprodução capitalista ampliada, como também se verifica o crescente direcionamento de recursos públicos como garantia aos investimentos privados, que se tornam a base de relações financeirizadas sofisticadas.

A sofisticação dos mecanismos de financiamento não prescinde do gasto público e do endividamento do Estado por meio da dívida pública. Mesmo no contexto neoliberal, de críticas ao gasto público e de desestruturação dos Estados de Bem-Estar Social, mantém-se certo consenso sobre a necessidade de investimentos públicos em infraestrutura. Essas demandas, mais evidente nos países periféricos, recaem principalmente sobre a permanência de financiamentos e subsídios públicos e, em alguns casos, sobre investimentos diretos para projetos em setores pouco atrativos ao capital privado.

Nos países periféricos, como o Brasil, o reforço da atuação do Estado como suporte a uma produção cada vez mais privada

contradiz o discurso da cartilha neoliberal, imposta desde os anos 1990, e normaliza o investimento público como alavanca à acumulação privada a ser implementada para superar os déficits históricos. Essa permanente captura do Estado como base a novas estratégias de acumulação é revelada no discurso da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB, 2020):

Considerando a enorme soma que o Brasil precisa investir em infraestrutura anualmente, é preciso aproveitar a capacidade e o potencial tanto do setor público quanto do setor privado [...] Com isso, não deve haver preconceito com relação ao papel do Estado investidor na infraestrutura, o que ocorre no mundo todo, seja em países desenvolvidos ou emergentes. Isso porque há setores em que cabe ao Estado investir, por mais que ele tenha convicção e seja eficiente na diretriz de transferir à iniciativa privada o máximo de responsabilidades e oportunidades de investimento. (ABDIB, 2020, p. 6).

No contexto de crises mais severas, os investimentos em infraestrutura e a centralidade do Estado voltam a ocupar o primeiro plano. Tanto no contexto internacional, como no debate brasileiro, é possível identificar ampla produção que aponta o investimento em infraestrutura como solução recorrente para a retomada da atividade econômica após longos períodos de estagnação por meio de uma forte articulação entre Estado e mercado. Para Valença (2020),

As saídas das crises têm sido sempre via a construção de infraestruturas, como estradas, e de bens de consumo duráveis, como moradias. [...] Foi a fórmula de sucesso do período fordista do pós-segunda guerra, da suburbanização americana e da reconstrução europeia e do Japão. É hoje o carro-chefe do desenvolvimento chinês. Já serviu à reunificação alemã, após a queda do muro de Berlim, quando, ao longo da década de 1990, essa grande cidade se tornou o maior canteiro de obras do planeta. Na década seguinte, serviu à construção de Dubai, em escala e

velocidade nunca vistas. A fórmula é conhecida e se propaga em cidades e países, no mundo todo, como solução para as crises (sejam elas parciais ou globais). É comum se utilizar como justificativa a geração de empregos e de oportunidades de negócios, como no Brasil com o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento, 2007) e o PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida, 2009) (VALENÇA, 2020, p. 10-11).

Embora a utilização da provisão de infraestrutura se coloque como solução recorrente às contradições da acumulação capitalista no curso das crises, o crescente domínio das finanças tem imposto tanto a intensificação dessa estratégia, como determinado novas relações de produção. Atualmente é possível identificar uma ampla agenda global de investimentos em infraestrutura. Para Dodson (2017), o surgimento de um esforço coordenado para estimular o desenvolvimento da infraestrutura em nível nacional e global por meio de uma série de estruturas internacionais é responsável por um “giro global das infraestruturas” (Global Infrastructure Turn). Na origem desse movimento, o excesso de capital sobre destinos produtivos e a consequente diminuição das expectativas sobre o crescimento econômico futuro, em um quadro persistente de baixas taxas de juros.

Essa redução do custo do capital financeiro nos cálculos de viabilidade dos investimentos reforça as infraestruturas como um ativo de longo prazo mais viável em relação a outras classes de investimento de curto prazo. A partir daí a infraestrutura passa a ser vista pelos reguladores e gestores do capitalismo global como um destino desejável para o capital excedente, que não consegue encontrar investimentos produtivos (DODSON, 2017, p. 89). A prosperidade do debate da infraestrutura, em forte articulação com as crises, tem engendrado importantes transformações no setor, fortemente observadas na crise financeira global de 2008 e renovadas na presente crise.

A crise financeira internacional de 2008, ao mesmo tempo em que revelou a dimensão e o poder das finanças globais na produção e operação de infraestrutura (LORRAIN, 2011), consolidou mudanças na forma de atuação dos agentes financeiros e corporações, que passaram a priorizar a posse direta de terras

e infraestrutura urbana para a extração de renda em detrimento de sua participação como agente creditício (PURCELL et al., 2019). Os produtos de infraestrutura são reconhecidos, num contexto de grandes instabilidades, como uma classe de ativos capaz de gerar rendimentos estáveis e de longo prazo. A transformação das infraestruturas em ativos financeiros são objeto de um amplo debate (GRAHAM, MARVIN, 2001; O'NEILL, 2017; DODSON, 2017, PURCELL et al., 2019), que tem apontado fortes impactos no desenvolvimento de políticas urbanas e na própria produção do espaço.

Transformam-se nesse contexto os próprios processos de valorização e capitalização ocorridos através da infraestrutura. Purcell et al. (2019) chamam atenção que a compreensão dessas novas estratégias de acumulação exige uma interpretação na qual valor, renda e capital financeiro sejam vistos como fortemente entrelaçados, revelando as implicações políticas, econômicas e espaciais desses processos, bem como os interesses de classes subjacentes. Para os autores, a crescente relevância de uma acumulação fictícia no setor tem se ancorado numa busca ativa por novas formas de renda, aprofundando a inter-relação entre valor, renda e finanças.

Com a crescente centralidade da transferência da propriedade de infraestrutura para instituições e corporações financeiras, por meio dos novos instrumentos jurídicos, as possibilidades de captura de renda asseguradas pelos contratos de operação se exacerbam, determinando a penetração de mecanismos de extração de renda em novas esferas da reprodução social e da vida cotidiana.

Com as infraestruturas se consolidando como um negócio imobiliário-financeiro, a prevalência de uma acumulação fictícia avança em importância sobre seu funcionamento original como capital fixo, exacerbando suas contradições. Em última instância, poderíamos afirmar que, subordinadas a essa racionalidade, as infraestruturas são cada vez mais concebidas em função das possibilidades de captura de rendas futuras, descolando-se em parte dos processos de acumulação capitalista e das necessidades de reprodução social. Como resultado, evidencia-se o direcionamento dos investimentos para determinados setores e localizações com

a priorização de projetos com maior rentabilidade e menores riscos. Tal racionalidade hegemônica acaba por intensificar a diferenciação do espaço e das condições de acessos aos serviços de infraestrutura.

A relevância histórica do rentismo no contexto dos países periféricos e a urbanização desigual característica das metrópoles latino-americanas, nos coloca em situação privilegiada para compreender esses processos a partir da análise de nossas realidades.

3. Apresentação da contribuição dos autores do livro

O considerável crescimento econômico dos países da América Latina durante a primeira década do século XXI impulsionou uma importante agenda de investimentos em infraestrutura, em profunda convergência com as agendas globais de privatização. Esses processos, que têm sido reconhecidos por alguns autores como um “novo desenvolvimentismo”, articulam-se em forte medida aos processos sistêmicos de financeirização da economia, mas manifestam-se com relevantes particularidades, resultantes em grande medida da inserção subordinada desses países na economia global e das disputas e interesses das elites nacionais na produção imediata dessas infraestruturas.

No Brasil, a adoção de políticas anticíclicas como resposta à crise de 2008 tornaram mais complexa a natureza desses processos, ao articular relativa expansão dos investimentos ao fortalecimento do poder das grandes empreiteiras nacionais em detrimento de grandes corporações internacionais. Esse quadro, que tem origens históricas, engendrou condições particulares de acumulação na produção de infraestrutura, que foram radicalmente impactadas com o início da Operação Lava-Jato. Essas transformações, intensificadas no contexto de crise econômica e interrupção democrática evidenciadas a partir de 2016, ao provocarem forte desvalorização das empresas nacionais, têm viabilizado a ampliação da penetração de investidores financeiros estrangeiros articulados ao aprofundamento das dinâmicas de privatização e financeirização. O cenário de fortes disputas em

torno dos processos de valorização e desvalorização na produção de infraestrutura evidenciados no Brasil, constituem-no como um objeto privilegiado de investigação.

As transformações globais e as particularidades do contexto brasileiro têm reativado o debate teórico sobre as infraestruturas, impulsionando o avanço nas pesquisas acadêmicas sobre os processos, agentes e impactos na reestruturação do espaço, como as que reunimos neste livro. Os textos aqui apresentados, focados sobretudo na experiência brasileira recente, fornecem um importante quadro sobre a transformação da infraestrutura numa mercadoria aderente ao regime de acumulação contemporâneo, articulando aspectos sociais, econômicos e políticos. As distintas abordagens e ênfases apontam para contribuições diversas, relacionadas a preocupações com as categorias de análise, com o desenvolvimento de políticas públicas e com a compreensão da produção do espaço, entre outras. Como conjunto, os autores não trazem uma posição consensual em muitos aspectos, mas convidam ao aprofundamento do debate do tema cobrindo o período de intensas mudanças acima mencionado através de análises em distintas escalas e segmentos da infraestrutura. Como resultado de um esforço de ampliar as possibilidades de articulação e diálogo entre as contribuições dos autores, o livro organiza-se em quatro partes apresentadas a seguir.

A primeira parte do livro reúne importantes reflexões teóricas, compreendendo as infraestruturas como condições gerais. Por meio de sua interpretação rigorosa e acessível da Crítica à Economia Política, Sandra Lencioni desenvolve uma contribuição valiosa em seu capítulo **Condições gerais de produção e espaço-tempo nos processos de valorização e capitalização**. Entendendo que as condições gerais de produção são essenciais à reprodução do capital e ao mesmo tempo condições prévias e resultados do próprio processo capitalista de produção, a autora procura discutir a relação delas com o processo de valorização e capitalização, tecendo ainda um relevante diálogo com análises desenvolvidas pelos autores Jean Lojkin e David Harvey no campo dos estudos da urbanização.

Instigado pela necessidade de atualização do que considera a principal categoria da Economia Política Urbana – as Condições Gerais de Produção (CGP) –, o professor Gustavo Garza nos traz, a partir de um exame detalhado da realidade da Cidade do México, reflexões fundamentais no capítulo **Conceptualización del binomio condiciones y servicios generales de la producción**. Em seu texto, o autor desenvolve uma definição ampla do termo, com a apresentação de uma tipologia de seus componentes e a sistematização de suas características específicas. O autor demonstra uma crescente centralidade dos serviços (operação das infraestruturas) na compreensão do termo, identificando aí a necessidade de maior desenvolvimento teórico.

Reunidos na segunda parte estão trabalhos que nos ajudam a compreender as relações particulares entre o Estado e as Grandes Empreiteiras, analisando as transformações na produção e financiamento das infraestruturas com foco para o período de expansão dos investimentos a partir de 2008.

A rentabilidade do investimento privado em setores historicamente deficitários e operacionalizados pelo Estado é discutida por Laércio Monteiro Júnior no capítulo **Formas de atuação do Estado na privatização da rede metroferroviária de São Paulo**. O autor parte das transformações na forma de produção do metrô para abordar as associações complexas entre a reorganização e rerregulamentação do setor de infraestrutura e as mudanças na empresa pública. Com base numa estrutura normativa que permitiu o empresariamento da burocracia estatal e uma “concorrência controlada”, os processos analisados pelo autor indicam o favorecimento do monopólio dos grupos empresariais hegemônicos nos novos mercados criados.

Ana Lígia Magalhães se debruça sobre o processo de estruturação da primeira Parceria Público- Privada (PPP) no Brasil – a Linha 4 do Metrô de São Paulo – no capítulo **O modelo muda, os agentes seguem os mesmos? O avanço das PPPs no metrô de São Paulo e as grandes empreiteiras nacionais**. Em sua pesquisa, a autora relaciona as transformações nas formas de regulação com a reorganização da atuação dos agentes hegemônicos, que de empreiteiras passam para o patamar de grandes grupos econômicos com atuação privilegiada nos processos de concessão

e privatização. Esses grupos empresariais, ao modificarem sua atuação, mantêm sua posição de coordenação, se adaptando às novas formas de produção e operação da infraestrutura, num processo que indica a continuidade dos agentes dominantes.

Fernanda Goes e Rodrigo Vilela, no capítulo **Financiamento indireto do BNDES para infraestrutura no território brasileiro**, discutem a concentração de financiamentos e subsídios estatais por meio da política de incentivos aos grandes grupos empresariais de obras e serviços públicos. Ao concentrar os recursos, o Estado alimenta determinadas frações de classe garantindo suas condições de reprodução via interferência do dinheiro nos mecanismos de produção do espaço urbano, reafirmando a lógica da transferência de responsabilidades do Estado para o mundo privado.

A terceira parte agrega contribuições para a compreensão das articulações entre infraestrutura e imobiliário nos processos contemporâneos de reestruturação metropolitana, com olhar que também privilegia a ação das grandes empreiteiras nacionais.

No capítulo **Os significados da infraestrutura nos negócios imobiliário-financeiros: reflexões a partir de três empreendimentos liderados pela Odebrecht**, Cristina Wehba e Beatriz Rufino analisam o crescimento da influência das grandes empreiteiras nacionais nas fortes ligações observadas entre infraestrutura, serviços urbanos e produção imobiliária. As autoras problematizam como essas empresas, desempenhando papéis-chave na captura do fundo público e na definição dos instrumentos urbanísticos, impulsionam transformações quantitativas e qualitativas nos processos de reestruturação urbana. Ao mesmo tempo, discutem a ressignificação das infraestruturas na acumulação imobiliária, por meio da intensificação da produção de valor, da diversificação das formas de captura de rendas e da ampliação dos processos de capitalização.

Alexandre Sabino, em seu capítulo **O Complexo infraestrutura-imobiliário-financeiro como possibilidade de análise da urbanização financeirizada: o exemplo do Complexo Multiuso Reserva do Paiva**, dá destaque à multiescalaridade dos arranjos envolvidos no modelo das grandes empreiteiras, com predomínio

do agente nacional em associações diversas com investidores internacionais. No desenvolvimento de seu trabalho o autor discute a atuação abrangente dessas empreiteiras, responsável pela mobilização de vários setores numa coalizão pró-crescimento.

No capítulo **Operações Urbanas como máquinas de gerar fluxos de renda**, Laisa Stroher e Nílcio Regueira analisam a trajetória das operações urbanas em São Paulo, no Rio de Janeiro e de sua disseminação, dando destaque à participação das maiores empreiteiras nacionais na elaboração e modelagem do que chamam de Operações Urbanas 2.0. A partir disso, os autores discutem o papel dos Grandes Projetos Urbanos sobre a concentração de investimentos, o empreendedorismo de bens públicos e a fragmentação dos serviços por meio de PPPs.

Dando continuidade ao debate sobre as disputas no campo da reestruturação urbana, Carolina Heldt D’Almeida problematiza a generalização e normalização dos mecanismos de concessão do espaço no capítulo **Do ciclo das Operações Urbanas à generalização dos Projetos de Intervenção Urbana na produção do espaço em São Paulo**. A autora destaca a importância das obras de infraestrutura e do interesse e presença do subsetor de Grandes Obras Públicas na estruturação desses projetos na escolha das principais frentes urbanas de investimento. Em sua percepção, as crises imobiliária e de obras públicas a partir de 2014 ensejaram uma cisão nas frações do capital da construção civil, direcionando para a reorganização das estratégias e reposicionamento dos agentes na produção do espaço urbano.

Por fim, na última parte, reunimos os trabalhos que se debruçam sobre a compreensão dos conflitos mais recentes, onde o cenário de crise econômica e política tem engendrado a radicalização da implementação da agenda neoliberal e a intensificação de mecanismos financeiros de acumulação via produção de infraestruturas.

Pedro Campos, dando continuidade aos seus estudos sobre a constituição histórica das grandes empreiteiras, problematiza as consequências da operação Lava-Jato no setor. No capítulo **As empreiteiras brasileiras na transformação dos padrões de acumulação: estratégias hegemônicas e conflitos contemporâneos**, o autor discute o rompimento da barreira histórica de proteção

às empresas brasileiras de engenharia e a intensificação do processo de desnacionalização do setor a partir de 2016. Sentida de forma mais explícita nos leilões dos aeroportos da Infraero em 2017, a desnacionalização se propaga por distintos segmentos, viabilizada em grande medida pela forte desvalorização das construtoras brasileiras e posterior aquisição por grandes grupos internacionais. Para o autor, o uso da agenda anticorrupção, que balizou a referida operação, teria servido para fragilizar as maiores construtoras nacionais e abrir o mercado doméstico para empresas estrangeiras no cenário da disputa intercapitalista de ordem global.

As modificações na propriedade das grandes empresas privadas de infraestrutura são também discutidas por Alexandre Yassu e Magaly Pulhez no capítulo **A circulação da água como dinheiro: grupos econômicos e a financeirização do setor de saneamento ambiental básico no Brasil**. Os autores procuram problematizar as articulações entre a reestruturação empresarial e os processos de financeirização das infraestruturas pela análise da transição da empresa Odebrecht Ambiental à BRK Ambiental. A venda da empresa nacional ao fundo de investimento canadense Brookfield Asset Management resultou na consolidação do maior grupo privado de saneamento.

No capítulo final, **Construindo regulação: incentivos ao mercado privado de infraestrutura urbana no Brasil**, Raphael Faustino e Luciana Royer analisam a construção de um mercado privado para a provisão e operação das infraestruturas urbanas no país. Os autores chamam atenção para o aprofundamento desse processo, a partir do que consideram como um período de inflexão ultraliberal, principalmente via transformações nas formas de regulação nos mecanismos de financiamento via mercado de capitais, atrelados à intensificação das dinâmicas financeirizadas dos investidores, a partir de 2016.

Como bem observado por Campos em seu texto, esse não é um processo encerrado. O desenvolvimento dos artigos propostos no evento de 2019, assim como a edição deste livro, aconteceram durante a pandemia que se iniciou em 2020, em paralelo a amplos debates na mídia sobre a necessidade de expansão do “mercado de infraestruturas”. A forte adesão do Brasil à ideia

da centralidade da infraestrutura para a superação da presente crise, tem reforçado a discussão sobre os entraves econômicos gerados pela ausência de infraestrutura (ROCKMANN, 2020), o papel dos investimentos públicos em infraestrutura (ROCHA, TADINI, 2020), bem como a alteração dos contratos e novas formas de garantias para os investidores privados (OTTA, 2020). A aprovação de novos marcos regulatórios e de programas governamentais tem pavimentado a expansão do ambiente de negócios para vários segmentos de infraestrutura e ampliado os interesses econômicos envolvidos no setor e o conjunto de contradições envolvidas na generalização de lógica dominante de produção. Esse cenário reforça a atualidade e a centralidade das contribuições aqui organizadas.

Referências

- ABDIB. *Livro azul da infraestrutura: uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil*. São Paulo: Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, 2020.
- CONNOLLY, P. Pearson and public works construction in Mexico, 1890-1910, *Business History*, v. 41, n. 4, out. 1999, Londres, Inglaterra.
- _____. A economia política das obras de transporte: uma metodologia contra a injustiça. *Risco, Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo (online)*, 16(3), p. 63-83, 2018. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v16i3p63-83>.
- DODSON, J. The global infrastructure turn and urban practice. *Urban Policy and research*, v. 35, n. 1, p. 87-92, 2017.
- FOLIN, M. *La ciudad del capital y otros escritos*. México: GG, 1977.
- GRAHAM, S.; MARVIN, S. *Splintering Urbanism – networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London/New York: Routledge, 2001.
- HARVEY, D. The urban process under capitalism: a framework for analysis. *International journal of urban and regional research* 2.1-3 (1978): 101-131, 1978.
- _____. *Novo imperialismo (O)*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- _____. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- _____. *A loucura da razão econômica*. São Paulo: Boitempo, 2018
- JARAMILLO, S. Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico. In. CUERVO, L. M. et al. *Economía política de los servicios públicos*. Una visión alternativa. Bogotá: CIDEP, 1988.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.

LENCIONI, S. Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, n. 11, p. 6, 2007.

LOFTUS, A.; MARCH, H.; PURCELL, T. F. The political economy of water infrastructure: an introduction to financialization. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, 6(1), 1.326, 2019.

LORRAIN, D. La main discrète: la finance globale dans la ville. *Revue française de science politique*, 61(6), p. 1.097-1.122. doi:10.3917/rfsp.616.1097, 2011.

MASSONETTO, L. F. Aspectos macrojurídicos do financiamento da infraestrutura. In: BERCOVICI, Gilberto et al. (Org.) *Elementos de direito da infraestrutura*. 1. ed. São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 27-52, 2015.

MARTÍNEZ-VARGAS, Ivan. Concessões de rodovias sofrem com recorde na queda do tráfego. *Folha de São Paulo*, 12 de abril de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/concessoes-de-rodovias-sofrem-com-recorde-na-queda-do-trafego.shtml>. Acessado em: 30 de outubro de 2020.

OLIVEIRA, F. D. *Os direitos do antivaior: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

O'NEILL, P. Infrastructure's contradictions: how private finance is reshaping cities. In: *Money and Finance After the Crisis: Critical Thinking for Uncertain Times*, 2017. Wiley & Sons, 9781119051428.

OTTA, L. A. *Crise vai levar à reconfiguração das concessões de infraestrutura, 2020*. Disponível em <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/05/04/crise-vai-levar-a-reconfiguracao-das-concessoes-de-infraestrutura.ghtml>. Acessado em: 6 de novembro de 2020.

PÍREZ, P. Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires, In. *EURE*, v. 25, n. 76, dez. 1999, Santiago, Chile.

_____. La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. In. *Andamios*, v. 10, n. 22. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2013.

PURCELL, T. F.; LOFTUS, A.; MARCH, H. Value-rent-finance. In. *Progress in Human Geography*, 2020, p. 1-20, 2019. <https://doi.org/10.1177/0309132519838064>.

ROCHA, I.; TADINI, V. “Fracassomania” e investimento público em infraestrutura. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/fracassomania-e-investimento-publico-em-infraestrutura.ghtml>. Acesso em: 6 de novembro de 2020.

ROCKMANN, R. *Retomada requer solução para obstáculos à infraestrutura*. Disponível em: <https://valor.globo.com/publicacoes/suplementos/>

noticia/2020/04/06/retomada-requer-solucao-para-obstaculos-a-infraestrutura.ghtml. Acesso em: 06/11/2020.

SIMONI, C. A Covid-19 e o direito à cidade dos pobres no Brasil. In: GESP. (Org.) *Covid-19 e a crise urbana*. 1. ed. São Paulo: FFLCH Edições, 2020, v. 1, p. 25-34.

THACKER, S. et al. Infrastructure for sustainable development. In: *Nature Sustainability*, v. 2, p. 324-331, 2019.

VALENÇA, M. M. Crise urbana e o antivalor em David Harvey. In: *MERCATOR (FORTALEZA. ONLINE)*, v. 19, p. 1-12, 2020.

VETTER, D.; MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura? – Uma teoria da causação circula. In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.) *Solo urbano – Tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981.

WERNER, D; CARLOS, B. Infraestrutura e produção social do espaço: anotações sobre suas principais mediações teóricas. In: *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 15, n. 5, 2019.

PARTE 1

Infraestrutura como condições gerais
de produção

Condições gerais de produção e espaço-tempo nos processos de valorização e capitalização

Sandra Lencioni

Introdução

Nas obras de Marx, em especial no *Grundrisse* e em *O Capital*, aparece com clareza que o processo de produção capitalista produz suas próprias condições de existência. Dentre essas condições fundamentais para a produção capitalista há uma conjunto denominado de condições gerais de produção que aqui será referido ao período histórico atual, portanto estamos a falar de *condições gerais da produção capitalista contemporânea*, que de maneira resumida iremos nos referir como condições gerais de produção, ou simplesmente condições gerais.

Em primeiro lugar, cabe esclarecer o que são essas condições e de maneira simples podemos dizer que elas constituem requisitos ou premissas necessários à reprodução do capital. Essas condições constituem antecedentes que se fazem necessários para a produção ou que dão suporte para as necessidades sociais no seu sentido mais amplo. Por exemplo, a energia utilizada na indústria para movimentar as máquinas e que também ilumina as casas e a cidade se constitui numa condição que é fundamental para a produção industrial e para o cotidiano da moderna vida urbana. Essas condições são adjetivadas de gerais porque são condições abrangentes e não restritas, exclusivas ou particulares. Por isso, o usufruto dessas condições é sempre coletivo e não individual ou particular, decorrendo daí a ideia de que seu uso ou consumo é socializado.

São exemplos de condições gerais de produção as rodovias, as ferrovias, os portos, os aeroportos, as rede de água, de energia, os gasodutos, os esgotos e as redes de informática e de

comunicações¹. A essas podemos acrescentar as que dizem respeito diretamente às condições de vida da população, ou, dizendo de outra forma, relacionadas à reprodução da força de trabalho, a exemplo dos hospitais, das escolas, dos parques urbanos, dos teatros e demais locais de cultura, de esportes e de lazer em geral. Estas últimas condições buscam assegurar a vida ao proporcionar saúde, as habilidades e aprendizagens necessárias ao viver em sociedade, condições essas que têm seu tempo e lugar. Acendedor de lampiões de gás nas ruas se constitui num trabalho totalmente dispensável hoje em dia, como o de telégrafo, o do leiteiro ou o de cortador de gelo e, ao contrário, saber um pouco de informática pode ser bastante útil.

As condições gerais de produção são condições para a reprodução do capital e são ao mesmo tempo condições prévias e resultados do próprio processo capitalista de produção e, portanto, relacionadas ao valor em movimento. A partir dessa compreensão discutimos primeiramente a relação delas com o processo de valorização e, em seguida com o de capitalização. Finalizamos o texto recuperando a abordagem das condições gerais de produção em dois autores, Lojkin e Harvey, que embora sejam autores recentes, podem ser considerados clássicos.

1. As condições gerais de produção e sua relação com a valorização

Devemos ter em conta que as condições gerais de produção são simultaneamente *pressupostos* da dinâmica capitalista ou do movimento do capital — a rigor, do valor em movimento — e, também, *resultados* desse movimento. Tomemos para exemplificar

¹ Devemos ter em conta que não é a materialidade dos equipamentos — se ferrovia ou rede de fibra ótica, por exemplo — que é definidor de esses serem ou não condições gerais de produção, mas sim a relação em que tais equipamentos estão postos. A Estrada de Ferro Carajás, que tem 892 quilômetros de extensão, por onde correm os vagões a uma velocidade média de 40 quilômetros por hora é operada pela Vale S.A. cujo objetivo é o transporte de minério de ferro para exportação, de Parauapebas, no Pará, até o terminal marítimo do porto Madeira, em São Luís, no Maranhão. Essa estrada de ferro transporta 120 milhões de toneladas de carga por ano, sendo o transporte de passageiros de apenas 350 mil. Como o transporte de carga é exclusivo da Vale, o uso coletivo pelos passageiros não é o que define o sentido dela. (Dados, segundo site da Vale/Brasil.)

uma rodovia: ela é uma condição geral e sua função revela com clareza que se constitui num pressuposto da circulação das mercadorias, pois os produtos produzidos num determinado lugar necessitam chegar a um outro lugar onde serão vendidos, dando existência concreta à mercadoria, com exceção, evidentemente, para os produtos produzidos e consumidos no mesmo lugar. A transformação de um produto em mercadoria só se completa na forma mercadoria quando é vendido. Enquanto estoque é simplesmente mercadoria em potencial, à espera de se tornar uma mercadoria efetiva pela venda. De nada vale se uma mercadoria for produzida e não chegar ao mercado, o que leva ao cálculo capitalista a necessidade de incorporar os custos de circulação da mercadoria aos seus custos de produção.

Uma rodovia, conforme a organização de sua produção, decorre de investimentos de capitais, de fundos públicos ou de ambos que foram empregados na sua construção. É resultado de investimentos, mas também é pressuposto dos fluxos que por ela irão transitar. O fato de uma rodovia ser construída por meio de inversões de capital privado, de fundos públicos ou de ambos não modifica em nada a ideia de que ela se constitui num *pressuposto* e num *resultado* necessários à produção capitalista como um todo. Cabe observar que para se compreender como as coisas ou atividades possam ser ao mesmo tempo resultados e pressupostos só é possível no exercício do pensamento dialético, e esse exercício da dialética das formas e funções é feito à exaustão por Marx. Por isso, se diz que “as análises que Marx consagra à reprodução do capital repetem à exaustão a seguinte fórmula: “os resultados do processo conjunto da produção capitalista são, ao mesmo tempo, seus pressupostos...” (BIRH, 2017).

Um outro aspecto importante em relação às condições gerais de produção é compreender que ao serem coletivas elas funcionam como *capital fixo socializado*. A razão de ser acrescido ao conceito de capital fixo o adjetivo *socializado* decorre do fato de essas condições serem gerais, abrangentes e não de uso particular. Seu valor de uso é coletivo, ou seja, socializado, respondendo a uma necessidade social que só pode ser melhor satisfeita coletivamente. O que importa aqui observar é que dissemos que as condições gerais de produção *funcionam* como capital fixo socia-

lizado; não dissemos que *são* capital fixo socializado. Denomina-se capital fixo aquele que serve aos objetivos da produção por um bom tempo, em diferentes períodos de produção, a exemplo das máquinas ou das rodovias. Enfim, repetindo, as condições gerais de produção funcionam como capital fixo socializado.

Marx enfatiza que quando as condições gerais de produção são criadas pelo capital num contexto em que as relações sociais são acentuadamente mediadas pela troca, estamos diante do apogeu do capital. Literalmente diz que o

máximo desenvolvimento do capital se dá quando as condições gerais do processo social de produção não são criadas a partir de uma *dedução da renda social*, dos impostos estatais – em que é a renda e não o capital, que aparece como fundo de trabalho e o trabalhador, embora seja um assalariado livre como qualquer outro, do ponto de vista econômico está, no entanto, em outra relação –, senão do *capital enquanto capital*. Isso revela, por um lado, o grau em que o capital submeteu sob seu domínio todas as condições da produção social e, por outro lado, conseqüentemente, em que medida está *capitalizada* a riqueza social reprodutiva e que estão satisfeitas todas as necessidades sob forma de troca; bem como as necessidades do indivíduo *postas como sociais*, isto é, as que ele satisfaz e experimenta coletivamente com outros – e cujo modo de satisfação é, por sua natureza, social –, e que também são não só satisfeitas, senão também produzidas por meio da troca (MARX, 1977, v. 2, 22).

As condições gerais de produção não são só criadas pelo capital, como também funcionam como capital fixo socializado e constituem verdadeiras forças produtivas sociais para o capital, para incrementar o valor em movimento. Os meios de circulação, quer relativos à circulação de mercadorias, de pessoas ou de informações, como rodovias, redes de transportes de passageiros ou rede de informática constituem forças produtivas para o capital tanto quanto as máquinas, os recursos naturais e a capacidade de trabalho humano. Poderia ser dito que os meios de circula-

ção não constituem forças produtivas porque não são meios de produção e seu sentido é o de fazer circular, movimentar, enfim, de dar movimento ao que já foi produzido, ou possibilitar o deslocamento de pessoas, de coisas ou de ideias, tomando-se os exemplos dados. Continuando com os exemplos, esse dar movimento ao que já foi produzido tem um custo que é computado no custo de produção das mercadorias que serão transportadas, no de transporte de passageiros ou no custo relativo às emissões dos fluxos imateriais.

Marx denomina os custos de circulação como sendo *falsos custos* de produção e usa para falar deles a expressão *faux frais*, em francês, que era utilizada pela economia política clássica de então. Os custos de circulação são falsos custos de produção que o capital deve enfrentar, a menos que não haja deslocamento porque o lugar de consumo é o mesmo que o da produção, obviamente. Os custos de circulação contêm, em função do deslocamento de um lugar a outro, uma problemática espacial. E porque a realização da mercadoria ocorre num momento posterior ao da produção, o custo de circulação compreende, também, a questão do tempo. Por isso, quando é possível tenta-se antecipar a realização da venda. Em síntese, no falso custo de produção e nos custos de circulação manifesta-se uma das dimensões da síntese espaço-tempo.

A distância no espaço e o tempo de percurso têm que ser diminuídos, abreviados, pois a duração da circulação é desvalorizante. Por isso, o capital, pela própria natureza do movimento do valor, tende a superar toda barreira espacial. Consequentemente, a criação das condições de circulação – seja de mercadorias, de pessoas ou de comunicações e informações – se converte para o capital em uma necessidade: a de se anular o espaço pelo tempo. Por isso, se busca incessantemente encurtar as distâncias pelo incremento da velocidade. Nas palavras de Marx, está posto que o

capital, por sua natureza, tende a superar toda barreira espacial. Consequentemente, a criação das condições físicas de troca – dos meios de comunicação e de transporte – se converte para ele em uma medida totalmente distinta, em

uma necessidade: *a anulação do espaço pelo tempo* (MARX, 1977, v. 2, p. 13; grifo nosso).

Em suma, como o tempo de circulação é desvalorizante, há sempre a necessidade de se revolucionar os meios de circulação aproximando distâncias (espaço) e diminuindo o tempo de percurso (tempo). O que temos assistido é a multiplicação dos meios de transportes e comunicações, a exemplo do rádio, da televisão e do telefone e, especialmente, da Internet.

Analisando a questão do espaço, Dussel argumenta que

o capital não é colocado *em um lugar*, senão que é ele quem coloca ou *espacializa* os trabalhadores, os meios de produção, os produtos, mercadorias e dinheiro, os entes na totalidade determinada desde sua essência: *o mundo...* da produção-circulação, como momentos do capital. Assim compreendida, a ‘espacialidade’ do capital é um ‘modo de existência’ dele próprio, não somente dos produtos ou das mercadorias (DUSSEL, 1988, p. 252).

Superar a barreira espacial minimiza os custos que têm que ser pagos, quer como *faux frais* da produção, quer como custo da circulação. Daí a busca incessante por se revolucionar os transportes (circulação de coisas e pessoas) e as comunicações. Dizendo com outras palavras, o esforço incessante do capital é o de destruir toda barreira espacial e temporal para a realização da mercadoria, buscando constantemente maior fluidez no espaço. O desafio é de aproximar as distâncias (espaço) e diminuir a duração do percurso (tempo). A instantaneidade, o que dura um momento apenas, é a expressão do menor intervalo de tempo possível e, nesse sentido, se constitui na figuração suprema da diminuição do tempo em relação ao espaço realizando a anulação do espaço pelo tempo.

Destacando a busca incessante pela compressão espaço-tempo, Harvey diz que a “anulação do espaço pelo tempo é um fenômeno importante no ímpeto para remodelar os tempos e espaços relativos do mercado mundial” (HARVEY, 2018, p. 133). Acrescenta que temos

que abandonar a visão do valor que se move sem estar ancorado em nenhum lugar e passar a enxergá-lo criando geografias de cidades e redes de transportes, formando paisagens agrícolas para a produção de alimentos e matérias-primas, englobando fluxos de pessoas, bens e informações, determinando configurações territoriais de valores fundiários e habilidades de trabalho, organizando espaços de trabalho, estruturas de governo e administração (HARVEY, 2018, p. 129).

O capital se espacializa, e redes são criadas para dar unidade ao que está separado; sejam essas redes materiais, como a de transportes, sejam as imateriais, como as de informática. Traçando rotas topográficas, fluviais, marítimas, aéreas ou virtuais, elas imprimem diferenças na relação espaço-tempo e são um dos elementos construtores da heterogeneidade espacial. Entre dois pontos, A e B, a relação espaço e tempo pode se apresentar diferente, segundo as condições de transporte de pessoas e coisas, a de comunicação e as de informação. Em síntese, a velocidade da circulação de bens e de pessoas, dos meios de comunicação e dos de informática têm implicações diretas na relação espaço-tempo.

Se antes podíamos examinar essa relação tendo como referência a proximidade ou a distância medida segundo quilômetros por hora, no caso da distância terrestre e aérea, e em milhas marítimas (ou náuticas) para a distância fluvial e marítima, hoje temos que considerar a distância virtual entre dois pontos. Uma distância de 500 quilômetros entre dois pontos que implica, por exemplo, em seis horas de percurso, pode se traduzir em segundos em termos virtuais²

A circulação terrestre, fluvial, marítima e aérea leva principalmente em conta a distância, a velocidade, a fluidez e os pontos de acesso. A distância entre dois pontos corresponde a um intervalo de espaço e a um intervalo de tempo. Já na circulação virtual, dos fluxos imateriais entre dois pontos, o que impera é a

²O nome virtual, no seu sentido filosófico e corrente, significa que tem existência apenas em potência, sem efeito real. No entanto, em termos da informática a ideia de virtual se refere ao que simula e potencializa aspectos do humano; por exemplo, a ideia de memória virtual ou de relações virtuais. É nesse segundo sentido que o termo virtual está sendo aqui usado.

velocidade dos fluxos imateriais que no limite pode chegar à instantaneidade. Importa, aqui, além da fluidez, o alcance e a densidade dos fluxos. Duas observações são importantes; a primeira, é a de que não devemos nos esquecer que uma rede virtual, imaterial por si mesma, tem suporte material, que são os cabos de fibra ótica implantados sob o solo ou oceanos e, a segunda, é a de que embora as redes imateriais praticamente não estruturarem materialmente o espaço, elas têm implicações nas redes materiais porque relativizam as distâncias.

A pouca distância levando-se em consideração o terreno, os rios, os oceanos e a atmosfera pode ser uma grande distância em termos virtuais. Pensando em termos topográficos, a distância entre A e B, por exemplo, 5 quilômetros, pode ser uma grande distância em termos virtuais se A não tiver uma infraestrutura de informação e comunicação que possa se comunicar com B, estando, assim, muito distante de B. Por outro lado, a longa distância, medida em quilômetros de superfície, em milhas navegáveis ou em rotas aéreas pode, na escala topológica, se transformar em pouca distância ou até ser quase anulada, segundo a capacidade dos fluxos imateriais³

A circulação relativa aos transportes, às comunicações e à informação têm sua história e todas elas transformaram o seu tempo e lugares; a sociedade. Os lugares têm história, mas vale chamar atenção para o fato de que o tempo também tem. A necessidade de sua padronização mundial, a criação do tempo universal, foi também uma necessidade do capital. O tempo universal foi estipulado em 1884, na Conferência Internacional do Meridiano, em Washington, que definiu que o Tempo Universal seria o GMT – Tempo Médio de Greenwich. Posteriormente, o GMT foi substituído pelo UTC – Tempo Coordenado Universal baseado em padrões atômicos, além do celeste (WHITROW, 1993, p. 185).

O incremento da circulação e suas várias formas revolucionaram o mundo e o modo de viver. Nossa intenção, aqui, foi a de fazer algumas considerações a respeito das *condições gerais da produção capitalista contemporânea* tendo como alusão o processo

³ Falamos em escala topológica tendo como referência a topologia das redes, o layout (topologia física) e os fluxos de dados (topologia lógica).

de valorização do capital. Mas, essas considerações devem levar também em conta, mesmo de maneira breve, o processo de capitalização do capital, pois o capitalismo contemporâneo busca não só se valorizar no interior do processo de produção, mas também fora dele por meio de empréstimos e de aplicações financeiras. Essa busca por se valorizar fora do processo de valorização, não é de hoje, não é o novo em si, pois se trata de um processo que acompanha o desenvolvimento do capitalismo. O que é novidade é a magnitude que na contemporaneidade ele alcançou, que acabou por exprimir uma inflexão, um novo momento da reprodução do capital.

2. As condições gerais de produção e sua relação com a capitalização

A magnitude desse novo momento no âmbito da reprodução do capital que se expressa na hegemonia do capital financeiro se desenvolveu a partir de novos e renovados expedientes, a exemplo da possibilidade cada vez maior de parte da propriedade das empresas poder se transformar em ativos financeiros passíveis de serem negociados na Bolsa de Valores, do desenvolvimento vertiginoso das instituições financeiras e do mercado de moedas e, ainda, da centralização crescente do capital sob a forma financeira. Tais expedientes construíram uma autonomização progressiva da esfera financeira em relação à da produção.

O capital financeiro apresenta-se sob duas formas: ele é portador de juros porque tem a potencialidade de se constituir num empréstimo de dinheiro pelo qual se cobrará juros e é também capital fictício porque ele pode representar uma riqueza que é apenas ilusória, ou seja, falsa. A grandeza que o capital financeiro representa, sua magnitude, advém de estratégias monetárias e financeiras. Elas são muitas, mas vale exemplificar. Quando o montante que o capital representa ainda não se faz presente, ou seja, não é vigente, mas apenas sinaliza para um montante futuro por meio de faturas emitidas e ainda não pagas que se converteram em títulos negociáveis no mercado de capitais (o que se denomina de securitização), ou no caso em que ele representa um

montante que ainda vai ocorrer no futuro por meio de variados expedientes, estamos, sim, diante de um capital que é fictício, pois ele se apresenta como uma projeção.

A essa forma fictícia, ilusória, de se projetar uma valorização que ocorre fora do processo de produção, Marx chamou de capitalização. Disse que à “formação do capital fictício se denomina capitalização”. Nela “se perdem todos os rastros, toda conexão com o processo real de valorização do capital, consolidando-se a ideia de capital como um autônomo que se valoriza por si só” (MARX, 1984, tomo III, livro 7, p. 601).

A capitalização do valor das ações que fazem oscilar os preços das ações num ritmo frenético, sem corporeidade, parecem pairar no ar e aparentam não ter relação com a questão espaço-tempo, mas isso é apenas aparência. A capitalização depende bastante do uso das tecnologias de comunicação e da informática; portanto, dependem de condições gerais.

Na fase atual do capitalismo, em que o processo de capitalização cria muitas ilusões, o uso das tecnologias de comunicação e da informação são importantes ferramentas dessas ficções. Falando do capital financeiro e da formação de crises financeiras e monetárias, Harvey (1992) comenta que

parte da fluidez, da instabilidade e do frenesi pode ser atribuída diretamente ao aumento dessa capacidade de dirigir os fluxos de capital para lá e para cá de maneiras que quase parecem desprezar as restrições de tempo e de espaço que costumam ter efeito sobre as atividades materiais de produção e consumo (HARVEY, 1992, p. 155).

Todos os equipamentos que permitem os fluxos imateriais fazem parte das condições gerais da produção capitalista contemporânea. Eles se constituem como capital fixo, como forças produtivas, quer para o capital, quer para o capital fictício. O espaço revela um conteúdo novo, o ciberespaço, no qual é possível se alcançar a compressão máxima do espaço-tempo. O espaço apresenta sua dimensão virtual que depende de condições técnicas, por exemplo, das torres de transmissão, da presença e qualidade da fibra ótica, do volume e das condições do tráfego dos fluxos imateriais.

Esses elementos repercutem na acessibilidade, na velocidade e na fluidez do espaço, criam novas facetas das hierarquias espaciais e implicam em novas formas de heterogeneidade espacial.

A aceleração do tempo e o imperativo da velocidade são perseguidos alucinadamente. Um exemplo é o fluxo de dinheiro nas relações de troca em que o cartão de plástico, seja de crédito ou débito, agiliza as transações ou, mais avançado, ainda o Código QR (*Qr Code*) que tem várias aplicações e quando usado como forma de pagamento faz com que o pagamento seja em tempo real e isento de qualquer taxa. Essa forma de pagamento é a mais usual na China, que embora tenha criado o papel-moeda parece estar esquecendo, nas transações cotidianas, essa invenção. Outro exemplo de aceleração do tempo é a utilização de robôs nas operações financeiras. O processamento das informações torna-se extremamente rápido. Para

se ter uma ideia, uma piscada de olho dura, em média, algo próximo a 0,5 segundo; por sua vez, uma operação realizada por uma dessas máquinas chega a 7 milésimos de segundo. No entanto, não podemos cair num simplismo ou num reducionismo tecnológico, segundo o qual tais tecnologias seriam as causas da atual reconfiguração dos sistemas financeiros. Elas integram tal reconfiguração, são componentes indispensáveis, porém, não são seus fatores determinantes. Antes, os processos aqui colocados em tela são condicionados por múltiplos fatores, entre estes, os políticos, os culturais e toda uma gama de relações que está além do ‘circuito tecnológico’, propriamente dito (TRIGUEIRO, 2016, p. 12-13).

Se as condições gerais relativas à circulação de pessoas, mercadorias e coisas, bem como às comunicações e à informação são fundamentais para garantir a reprodução do capital, uma vez que buscam superar a desvalorização do valor em movimento, os investimentos na sua garantia são essenciais e a expansão deles, imprescindíveis. As chamadas “praças financeiras” ou centros financeiros das principais metrópoles do mundo materializam os fluxos financeiros e se constituem em capital

fixo de grande magnitude constituindo paisagens praticamente homogêneas nos vários continentes do mundo. Buscam a todo custo reafirmar sua condição de centro financeiro, pois uma “vez que o capital é investido em determinados espaços e territórios, o capital precisa continuar a circular naqueles espaços e evitar de se deslocar para outros até que o valor embutido no capital fixo seja resgatado por meio de seu uso” (HARVEY, 2018, p. 151-152).

Aí o tempo parece ser reversível. Especificamente, queremos dizer que nas Bolsas de Valores o tempo tem uma outra dimensão. A Bolsa de Tóquio, por exemplo, fecha às 5h30min da manhã, horário de Brasília, o que permite à Bolsa de São Paulo, quando abrir, já ter conhecimento do preço das ações e de outros papéis e, por conseguinte, saber os títulos que se valorizaram e os que se depreciaram, permitindo aos operadores estabelecerem estratégias de operação. Um investidor brasileiro pode saber o rendimento de alguns papéis – continuando o exemplo dado – e prever o provável rumo que as ações tomarão e, então, proceder à venda ou comprar ações ou transferir suas ações para outra bolsa prevendo obter maior rendimento ou, ainda, “esticando” o tempo de rendimento ao transferir suas ações para bolsas que ainda não estão perto do fechamento. Evidentemente, esse exemplo é muito simplificador, mas permite perceber que o fuso horário pode ser uma chave tanto para o incremento ou redução da capitalização. Por analogia e com uma grande dose de ousadia poderíamos dizer que o fuso horário funciona como uma força produtiva do capital fictício, entendendo-se, aqui, como produtiva, a capacidade de estimular a produção de mais capital fictício.

Seja em relação à capitalização como em relação à valorização, as condições gerais estão postas como necessárias ao capital, ou seja, são intrínsecas ao processo de reprodução do capital. No entanto, isso está longe de significar que o tema das condições gerais de produção se constitua em tema recorrente, mesmo no âmbito das análises que buscam compreender o capitalismo. Em geral, parece como secundário e ancorado nas discussões sobre o urbano e sobre infraestrutura.

3. A discussão das condições gerais de produção em Lojkine e Harvey

O grande marco da discussão sobre condições gerais se situa nos anos 1970 no âmbito da sociologia urbana francesa, ao privilegiar e inserir esse tema num campo teórico relacionado às discussões sobre o Estado, o urbano e à perspectiva de transformação social. Dentre os vários autores, cabe mencionar Manuel Castells, Jean Lojkine, Edmond Preteceille e Christian Topalov, mas os comentários que aqui serão feitos centram-se na contribuição de Lojkine (1977). Todos esses autores são de grande envergadura, porém foi Lojkine quem melhor destacou a influência teórica de Boccara (1973) e de seus estudos sobre o capitalismo monopolista do Estado. Essa teoria se caracteriza por afirmar o controle da economia pelo Estado e pelas grandes empresas multinacionais, enfatizando os setores públicos de financiamento da produção e do consumo como estratégicos na sustentação da reprodução do capital. Essa ênfase é fundamental para se compreender o provimento das condições gerais de produção e entender como a cidade emerge como “efeito direto da necessidade de se economizar os falsos custos de produção, os custos de circulação e os custos de consumo com a finalidade de acelerar a velocidade da rotação do capital...” (LOJKINE, 1977, p. 159).

Na década seguinte, o tema das condições gerais de produção perdeu sua importância estratégica e, de maneira mais tímida, vai ser tratado por Harvey, no seu livro *The Limits to Capital*, de 1982. A escolha recaiu sobre esse autor, não tanto por sua formação de geógrafo, mas porque retoma, recontextualiza e avança em direção a uma outra interpretação relativa à teoria do capitalismo (HARVEY, 1990, p. 204). Além disso, Harvey relaciona o tema às configurações espaciais produzidas pelo capital. Esses dois autores, Lojkine e Harvey, no que tange ao tema das considerações gerais de produção, serão comentados a seguir. Mas, antes de abordar sucintamente a proposta desses dois autores no que tange à discussão das condições gerais de produção, cabe afirmar que o tema ao estar indubitavelmente inserido numa perspectiva marxista tenha se tornado secundário.

Analisando a pesquisa urbana na França compreendendo o período de meados dos anos 1960 a meados dos anos 1980, TOPALOV (1988) vai dizer que ninguém “duvida que os objetos construídos pela corrente marxista dos anos 70 se descompuseram”. Diz que isso ocorreu por dois motivos: o primeiro, “a reabilitação do empirismo, da descrição sem fim das singularidades. O segundo, pela ênfase ao indivíduo. O retorno atual ao indivíduo pode ser encarado como uma batalha conduzida pelos positivismos que renascem de suas cinzas, para abolir os pensamentos críticos” (TOPALOV, 1988, p. 22). O declínio da perspectiva marxista e da crítica, além da adoção das análises localistas sem relação com os processos gerais e, ainda, a ênfase no culturalismo, no identitarismo, na crítica às metanarrativas e à adoção do neoliberalismo, como prática e acomodação do pensamento progressista, inclusive no planejamento urbano, revelam o segredo da aplicação “de métodos e teorias construídas pelas versões eruditas do senso comum” (TOPALOV, 1988, p. 22-23). A rigor, uma significativa fraqueza de propostas sociais mais amplas e com maior horizonte político.

3.1 A abordagem de Lojkin

A preocupação de Lojkin sempre foi com o conhecimento da totalidade dos processos e, nesse sentido, o tratamento que dispensa à discussão das condições gerais de produção revela que ele não trata dessas condições em si, compreendendo-as na totalidade do processo global de produção e circulação do capital. Ele busca compreender as condições gerais de produção em relação ao processo imediato de produção e, também, em relação à própria unidade de produção e inseridos, repetindo, no processo global de produção e circulação do capital. Sua preocupação ao tratar do tema, que por si é específico, é de vinculá-lo ao movimento de reprodução do capital em geral, por assim dizer, ao processo de reprodução do capital como um todo.

Ele recupera as colocações de Marx sob condições gerais de produção e a ideia de que essas condições são consumidas coletivamente, uma vez que seu valor de uso é coletivo, como discutimos anteriormente. Enfatiza que é a socialização das

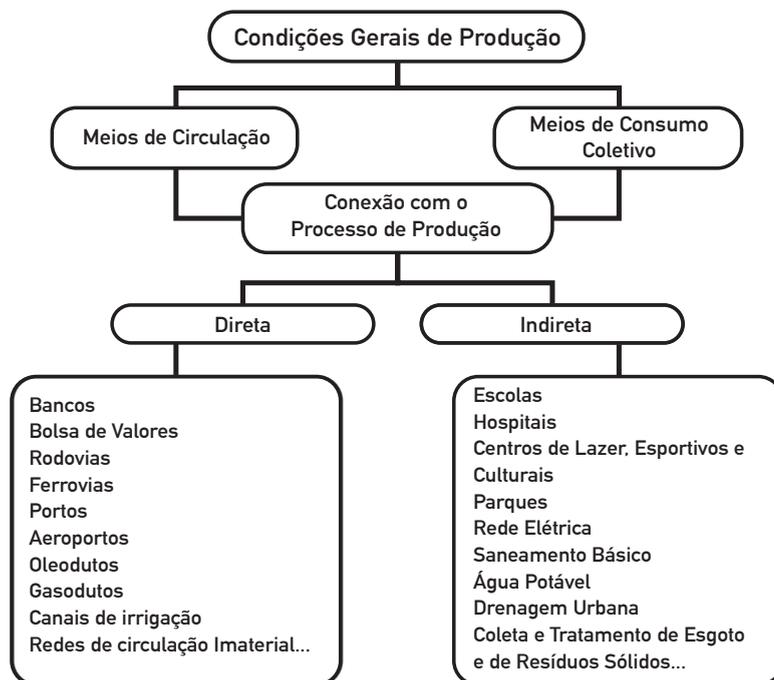
condições gerais de produção por meio do consumo coletivo que faz a mediação entre o processo imediato de produção e o processo geral de produção e circulação do capital; enfim, que integra a esfera da produção em si ao processo de reprodução em geral.

Chama atenção para o fato de que as condições gerais de produção entendidas apenas no âmbito da circulação, dizendo respeito, portanto, aos *meios de circulação em conexão direta com o processo de produção*, a exemplo dos bancos, Bolsa de Valores, rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, oleodutos, gasodutos, canais de irrigação, redes de circulação imaterial (telecomunicações e informática)... encontram limites, uma vez que tem que se levar em conta, também, os *meios de consumo coletivo em conexão indireta com os processos de produção*, a exemplo das escolas, hospitais, centros de lazer, esportivos, culturais, parques, rede elétrica e saneamento básico, como a distribuição de água potável, a coleta e tratamento de esgoto, a coleta de resíduos sólidos... Essa classificação em dois grupos segue a divisão analítica de Marx que segmenta o consumo em consumo produtivo, em consumo individual e em consumo de luxo⁴. Este último, embora seja também um tipo de consumo individual, por extrapolar as necessidades básicas não tem implicações na discussão em pauta.

Os meios de consumo coletivo apresentam três características principais que os distinguem dos meios de consumo individual, como o consumo de alimentos. A primeira característica diz respeito ao valor de uso, a segunda, ao tempo de duração do seu consumo e, a terceira, ao fato de se constituírem como valores de uso complexo. Quanto ao seu valor de uso, ele é coletivo e voltado para cobrir as necessidades sociais que só podem ser satisfeitas coletivamente. Essa “particularidade se deve à *socialização* do processo de consumo...”. Lojkin observa que “essas formas coletivas de consumo substituem as formas individuais de consumo (transportes individuais, ensino particular por preceptores, medicina liberal etc.)” (LOJKINE, 1977, p. 136).

⁴. Em O Capital tal classificação aparece em vários momentos, mas, como referência, citamos o capítulo XXI, intitulado “Reprodução simples” (MARX, 1984, tomo I, livro 1, vol. 2, p. 695-712).

Figura 1 – Condições Gerais de Produção segundo Lojkine



Org. Sandra Lencioni.

A segunda característica diz respeito à duração do consumo desses meios, que é prolongada, a exemplo dos hospitais, que são consumidos continuamente e se mantêm úteis por vários anos. Isso, do ponto de vista do capital, pode significar “uma lentidão na rotação do capital não produtivo no setor de consumo e, conseqüentemente, uma rentabilidade capitalista menor...” (LOJKINE, 1977, p. 138). A terceira característica decorre do fato de os meios de consumo coletivo serem “valores de uso complexos (difícilmente divisíveis), duráveis, imóveis...”. Comenta, ainda, que “nos meios de consumo coletivo há uma dissolução entre o valor de uso material ou imaterial dos meios de consumo coletivos (serviços) e os objetos suportes das atividades de prestação de serviços...” (LOJKINE, 1977, 139). Aspecto esse que dificulta sua apropriação privada.

A atualização que faz das referências dadas por Marx no que diz respeito às condições gerais de produção, incorporando os meios de consumo coletivo que se aglomeram e socializam

nas cidades, o faz relacionar tais condições ao desenvolvimento urbano. Afirma que o que difere fundamentalmente a cidade capitalista das cidades de outros momentos da história é

a concentração crescente dos ‘meios de consumo coletivo’ que pouco a pouco criam um modo de vida, necessidades sociais novas – e, nesse sentido, se pode falar de uma ‘civilização urbana’ e, em outro, de um modo de aglomeração específico relativo ao conjunto dos meios de reprodução (do capital e da força de trabalho) que vai se tornar, ele mesmo, uma das condições das mais determinantes do desenvolvimento econômico (LOJKINE, 1977, p. 126).

Os equipamentos de consumo coletivo em conexão direta com o processo de produção e aqueles em conexão indireta com esse processo produtivo têm um ritmo de investimento de capital ou de fundo público bem distinto. A diferença no investimento advém do fato de que os primeiros estão diretamente relacionados à produção do valor, como é o caso das vias de circulação material, as rodovias, por exemplo, que agregam valor às mercadorias transportadas. Esse não é o caso daqueles equipamentos coletivos de consumo que se vinculam indiretamente à produção, como uma escola ou o saneamento básico. Por isso, é crível que os primeiros, os relacionados diretamente à produção sejam os prioritários quando se trata de investimentos públicos. O ritmo em que o Estado provém um e outro é completamente diferente, por corresponderem a diferentes interesses da reprodução do capital.

3.2 A abordagem de Harvey

Como dissemos no início deste texto, no *Grundrisse* e em *O Capital*, de Marx, aparece com clareza que o processo de produção capitalista produz suas próprias condições de existência, como premissas necessárias à reprodução do capital. Dentre essas convém enfatizar que as condições gerais de produção produzem configurações espaciais que podem ser visíveis, como as pontes em estradas, mas que podem ser ocultas, como os cabos de fibra ótica ou os gasodutos que podem estar sob o solo ou submersos nos oceanos.

Harvey tem o entendimento de que “o espaço se constitui como um atributo material de todos os valores de uso” (HARVEY, 1990, p. 377). Tanto quanto a palavra é um atributo do homem, para ele o espaço é próprio de todos os valores de uso, independentemente de esses usos serem fruto do trabalho humano, como o ar que respiramos e por onde fluem os fluxos de informação ou como a água dos oceanos por onde navegamos. O espaço como um atributo material de todos os valores de uso se constitui num produto social e essa perspectiva é próxima à de Lefebvre (2013), que diz que o espaço deve ser entendido como um produto, como uma *natureza segunda*, produzida pela ação humana sobre a natureza primeira, ou seja, sobre a realidade natural dada.

Isso significa dizer que até mesmo as regiões anecúmenas, as não habitadas pelo homem, a exemplo das áreas a 80 graus de latitude sul, na Antártida, se constituem como natureza segunda, uma vez que estão sob normas sociais, sob jurisdições e é nesse sentido que são espaços produzidos e representam valores de uso. Apenas para completar o raciocínio, vale lembrar que no caso dos valores de uso se situarem numa relação de troca entre equivalentes, eles também contêm valores de troca e quando são derivados do trabalho, ainda, contêm valor.

O entendimento que Harvey tem do que vem a ser espaço o conduzirá a ver o movimento do valor produzindo espaço, produzindo geografias como se expressa. Por isso, “a produção das configurações espaciais se pode tratar, então, como um ‘momento ativo’ dentro da dinâmica temporal global da acumulação e da reprodução social” (HARVEY, 1990, p. 377). Momento ativo, entendido como o tempo de uma situação ativa e crucial. Cabe sublinhar que essas configurações espaciais são tangíveis, no sentido de serem materiais, a exemplo das vias de circulação terrestre e das redes de fibra ótica, tanto quanto os campos de soja e as minas de ferro o são.

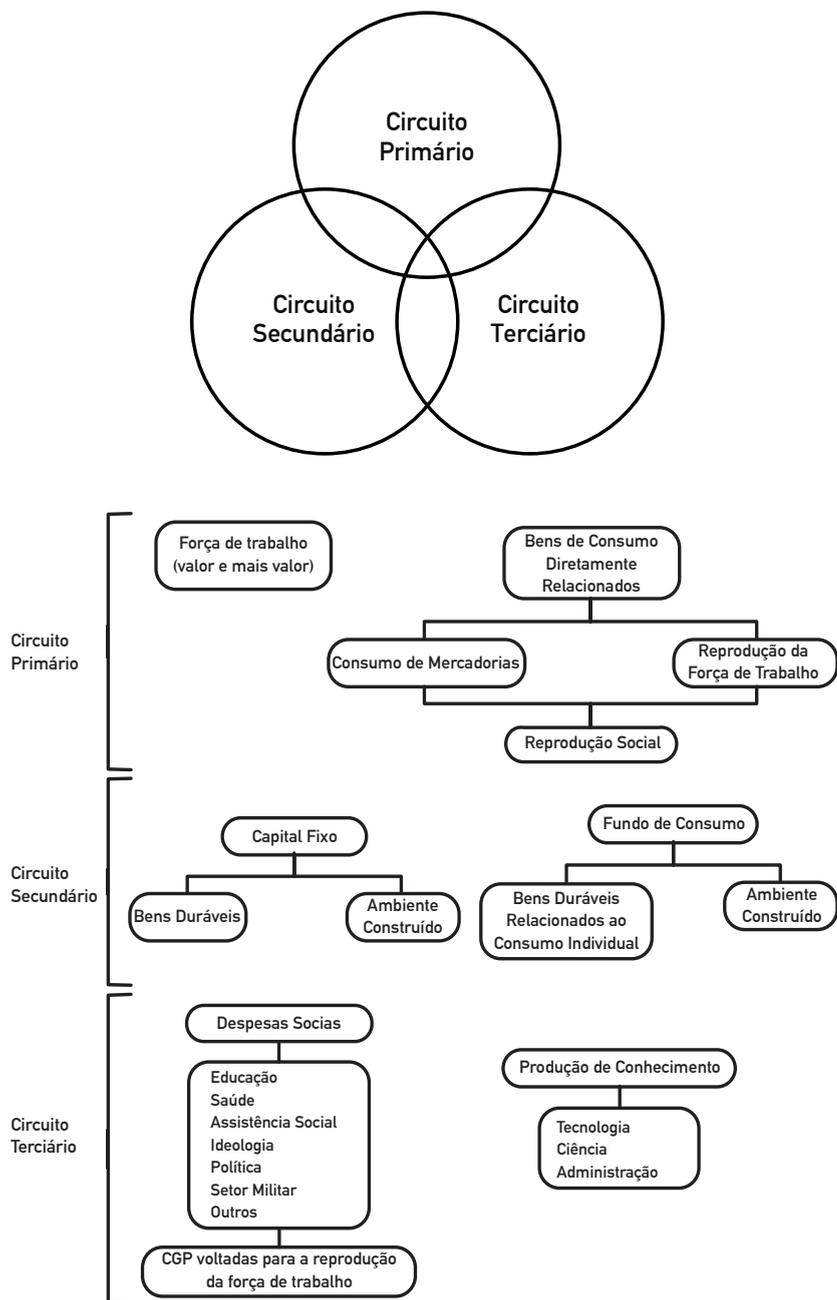
O valor em movimento produzindo geografias, na figuração de Harvey (2018), se relaciona aos circuitos do capital que, de maneira analítica Harvey os divide em três. O circuito primário corresponde à força de trabalho produtora de valor e mais-valor (valor produzido pelo trabalho e valor excedente não pago ao trabalhador apropriado pelo capital) e aos bens de

consumo diretamente relacionados ao consumo de mercadorias e à reprodução da força de trabalho. Portanto, diz respeito diretamente à reprodução social. Esse é o circuito essencial, pois é o gerador de valor e está diretamente relacionado à força de trabalho não só pela extração do valor excedente, mas também no sentido de consumo de bens que são necessários à reprodução da vida.

O circuito secundário compreende o capital fixo e o fundo de consumo. O capital fixo abrange os bens duráveis de produção e o ambiente construído necessários à produção capitalista. Por exemplo, uma grua ou uma máquina que produz fios elétricos ou um edifício fabril ou um porto são ambientes construídos necessários à produção ou ao transporte de mercadorias. Já o fundo de consumo compreende os bens duráveis relacionados ao consumo das pessoas, como uma geladeira ou um automóvel. E, também, compreende o ambiente construído: a exemplo de uma casa para morar. Supondo que uma construção voltada para abrigar alguma atividade produtora seja transformada em moradia, esse edifício se constitui como capital fixo no primeiro momento, mas no segundo momento, quando serve como moradia, se constitui como um fundo de consumo. Isso significa, como já dissemos, que o que importa é examinar a relação em que as coisas estão postas e não apenas as coisas em si.

O circuito terciário diz respeito às funções do Estado que compreendem dois grandes blocos. Um relacionado às despesas sociais: educação, saúde, assistência social, ideologia, polícia, setor militar e outros. O outro bloco corresponde à produção do conhecimento que envolve: a tecnologia, a ciência e a administração. O primeiro bloco contém as chamadas infraestruturas voltadas para a reprodução da força de trabalho e tem passado por grandes transformações, mas uma dessas modificações advém do fato de que eram tradicionalmente providas pelo Estado, mas progressivamente se veem privatizadas ou inseridas em relações de parceira com o Estado, se constituindo numa seara significativa de investimentos de capital.

Figura 2 – Os circuitos do capital segundo Harvey



Adap. Harvey, 2018 e Org. Sandra Lencioni.

Esses três circuitos se inter-relacionam e a divisão em três circuitos é apenas analítica, pois todos eles estão em relação, em movimento, constituindo um circuito só, o do movimento do capital. As condições gerais de produção, como dissemos, se constituem como antecedentes que se fazem necessários para a produção ou que dão suporte para as necessidades sociais. Na forma analítica concebida por Harvey, as condições gerais de produção perpassam o circuito secundário e o circuito terciário. Por exemplo, uma rodovia ou alguns edifícios podem ser capital fixo e, portanto, inseridos no circuito secundário, enquanto que uma escola ou um hospital constituem condições gerais de produção que dizem respeito às despesas sociais que Harvey estimou compor o circuito terciário.

Para esse autor, é “impossível compreender o capital enquanto valor em movimento sem integrar a nossa análise do funcionamento e da reprodução do capital no tempo e no espaço esses circuitos secundários e terciários do capital, mediados não apenas pelo mercado mas também pelo poder do Estado” (HARVEY, 2018, p. 152). Essa proposta analítica concebida por Harvey (2018) permite situar os elementos que compõem a produção capitalista do espaço e desenvolver uma análise das relações de cada um deles com a totalidade dessa produção e, além do mais, com as configurações espaciais que são produzidas, quando for o caso. Particularmente dizendo respeito à nossa discussão, permite situar as condições gerais de produção em relação ao processo de reprodução em geral do capital.

Não é só o provimento das condições gerais de produção, enquanto pressupostos e resultados da dinâmica capitalista ou do movimento do capital que se constitui num elemento-chave garantidor do valor em movimento. É necessário, também, garantir o funcionamento delas. Um exemplo são os sistemas de transportes que necessitam funcionar bem, com regularidade e confiabilidade dos fluxos. “A continuidade na circulação do capital só pode ser assegurada por meio da criação de um sistema de transporte eficiente e espacialmente integrado, organizado ao redor de alguma hierarquia de centros urbanos... A velocidade do movimento também é vital” (HARVEY, 1990, p. 380) Diríamos, não só ao redor de uma hierarquia de centros urbanos, como foi apontado, mas também criando centros urbanos.

Na medida em que os investimentos em rodovias, ferrovias, portos e aeroportos são de grande monta, os capitalistas exigem salvaguardas, como a “restrição da concorrência e a criação de monopólios regulados pelo Estado, inclusive de monopólios cujo proprietário seja o próprio Estado” (HARVEY, 1990, p. 381).

Essas garantias têm sido uma constante e um exemplo são as ferrovias criadas no Estado de São Paulo relacionadas à cafeicultura. As que foram criadas com capital privado dos cafeicultores paulistas contaram com o “privilégio de zona,” que significava que a exploração de cerca de 30 km de cada lado dos trilhos de ferro ao longo da ferrovia ficava restrita à companhia de ferro. Várias ferrovias foram criadas e muitas cidades foram fundadas ao longo delas. Todas as ferrovias se encontravam num ponto, num entroncamento, em Jundiaí. De lá, as sacas de café produzidas em todo Estado de São Paulo eram embarcadas na São Paulo Railway, de capital inglês, que tinha exclusividade no acesso ao porto por 90 anos. Nesse monopólio e no privilégio de zona é que reside o segredo do traçado espalmado das ferrovias abrir-se em leque pelo interior do território paulista, uma vez que se fossem transversais umas às outras não se poderia garantir o privilégio de zona. E é na exclusividade de acesso ao porto que reside a justificativa do capital inglês não ter se interessado em construir outras ferrovias em São Paulo; afinal, toda saca de café exportada pagava o seu tributo ao capital inglês, detentor da ligação com o porto.

Considerações finais

Requisitos e resultados necessários à reprodução do capital, as condições gerais de produção na sua relação com a valorização e a capitalização funcionam como capital fixo socializado e constituem verdadeiras forças produtivas para o valor em movimento. Enfatizamos a circulação do capital porque queríamos fazer a relação entre as condições gerais de produção e a relação espaço-tempo porque a busca em superar toda barreira espacial é uma constante para o capital, uma vez que a duração da circulação é desvalorizante. Há, assim, uma necessidade permanente da busca pela anulação do espaço pelo tempo. Essa busca, ou a

compressão espaço-tempo, se dá de forma diferente quando se trata do processo de valorização ou do de capitalização. Inclusive, é distinta a forma de equipamentos que dão suporte aos fluxos materiais ou imateriais.

As condições gerais de produção, fundamentais para o capital, bem como para a reprodução da força de trabalho se tornaram em tema pouco discutido dada a reabilitação do empirismo e da recusa ao pensamento crítico. Recuperamos a discussão que Lojkin e Harvey desenvolvem sobre o tema das condições gerais de produção dada a relação que o primeiro faz com a cidade (aglomeração e socialização) e, o segundo, com as configurações espaciais.

Muitas vezes o tema, menos do que estar ausente, ele aparece dissimulado com nova roupagem e com novos nomes, dentre eles, o mais frequente é o de infraestrutura, em geral relacionado às rodovias, por exemplo, ou aos serviços, como as redes de esgoto, de água e de eletricidade. A nosso ver a ideia de infraestrutura facilmente nos conduz à ideia rasa de que elas se constituem como suporte das atividades sociais, como apoio à produção e às atividades em geral. Nessa dimensão aparecem reduzidas e secundárias, como mero apoio, pois o principal reside naquilo que estão suportando, apoiando.

No entanto, as chamadas infraestruturas não têm nada de secundárias ou de acessórias, como se tivessem importância menor. Elas são imprescindíveis para a reprodução do capital em geral, além de serem, elas próprias, um nicho de reprodução do capital. Todas essas dimensões são consideradas e ficam mais claras com o uso do conceito de condições gerais de produção.

Por fim, do ponto de vista semântico, a palavra infraestrutura é composta pela palavra infra e a palavra estrutura. Se constitui como uma junção dos sentidos de abaixo de, em posição inferior, com o significado de disposição e ordem das partes de um todo. O problema semântico encontra-se no prefixo 'infra'. Ora, os satélites de telecomunicação orbitam em volta da Terra e não têm nada do sentido de infra; ao contrário, têm o sentido antônimo, o de supra, um exemplo que expressa um outro lado dessa denominação ser insuficiente.

Referências

- BIHR, A. A problemática da reprodução do capital em *O capital. Lutas Sociais*, v. 9/10, p. 117-124, jul.dez.2002/jan.jun.2003.
- BOCCARA, P. *Etudes sur le capitalisme monopoliste d'Etat et sa crise et son issue*. Paris: Edition Sociales, 1973.
- DUSSEL, E. *La producción teórica de Marx. Un comentario a los GRUNDISSE*. 3. ed. Mexico: Veinteuno Editores, 1998.
- HARVEY, D. *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: Fondo de Cultura Económica, 1990.
- _____. *Condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Ed. Loyola, 1992.
- _____. *A loucura da razão econômica. Marx e o capital no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- LEFEBVRE, H. Prefácio: a produção do espaço. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 79, p. 123-132, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142013000300009>. Acesso em: 26 jul. 2020.
- LOJKINE, J. *Le marxisme, l'Etat et la question urbaine*. Paris: PUF, 1977.
- MARX, K. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política. (Grundrisse) 1857-1858*, v. 1, v. 2, 10. ed. Mexico: Siglo Veintiuno, 1978.
- _____. *EL Capital. Crítica de la economía política*. El proceso global de la producción capitalista. 7. ed. Mexico: Siglo Veintiuno, tomo 1, v.1, 1984.
- _____. *EL Capital. Crítica de la Economía política*. El proceso global de la producción capitalista, 7. ed. México: Siglo Veintiuno, tomo III, v. 7, 1984.
- TRIGUEIRO, M. G. S. Apresentação. In: PARANÁ, E. *A finança digitalizada. Capitalismo financeiro e revolução informacional*. Florianópolis: Ed. Insular, 2016.
- TOPALOV, C. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. *Revista Espaço e Debates*, n. 23, p. 5-30, 1988.
- VALE/BRASIL. Estrada de ferro Carajás: o caminho onde passa a nossa riqueza. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/Paginas/default.aspxBrasil>. Acesso em: 12. nov. 2019.
- WHITROW, G. J. *O tempo na história. Concepções sobre o tempo da pré-história aos nossos dias*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 1993.

Conceptualización del binomio condiciones y servicios generales de la producción¹

Gustavo Garza

Los factores de la producción constituyen los elementos fundamentales para el análisis científico de la evolución del capitalismo, pero en la actualidad no son la tradicional fórmula trinitaria de tierra, trabajo y capital. La tierra, factor central en las naciones agrarias, perdió importancia en las economías industriales y, más aún, durante el avance de la Revolución Terciaria. En el mundo contemporáneo, las condiciones generales de la producción (CGP), concentradas en las ciudades, sustituyen a la tierra y las urbes se transforman en monumentales fuerzas productivas socializadas. Paralelamente, como una peculiaridad esencial de la fuerza de trabajo, destacan sus niveles de tecnificación, educación y cultura. El capital fijo privado, por su parte, requiere de continuas innovaciones, por lo que la ciencia y tecnología conforman un factor que cobra cierta autonomía por la participación de las universidades y el Estado en su generación. El capital humano, así como las actividades científicas y tecnológicas, se localizan y desarrollan de manera preferente en las grandes ciudades.

El objetivo general del presente capítulo es analizar las características fundamentales de las CGP. Se trata, en primer lugar, de proponer una definición comprensiva y actualizada que refleje su naturaleza histórica como categoría económica; en segundo lugar, se presenta una tipología de sus componentes específicos a partir de su ubicación dentro de las fuerzas productivas de la sociedad; en tercer y último lugar, se sistematizan los rasgos específicos que las caracterizan.

¹.El presente escrito es una versión revisada y ampliada del capítulo III del libro de Garza (2013), disponible en: (https://www.researchgate.net/publication/324923312_Teoria_de_las_condiciones_y_los_servicios_generales_de_la_produccion).

1. Definición del binomio condiciones y servicios generales de la producción

La acumulación del capital en las ciudades promueve la expansión del tejido urbano mediante la construcción inmobiliaria privada y la realización de las grandes obras de infraestructura por parte del Estado, lo cual conlleva una creciente socialización de las fuerzas productivas cristalizadas en la ciudad misma (LEFEVBRE, 1976: 161).² La edificación de la ciudad contemporánea constituye una “matriz homogénea de espacio capitalista, que combina exitosamente el objetivo de control por el poder con el objetivo del intercambio comercial” (LEFEVBRE, 1976: 161). La concentración infraestructural representa una “brutal condensación de las relaciones sociales” que es “discernible en el estilo de los edificios gubernamentales desde el siglo XIX hasta la fecha, en escuelas, estaciones de ferrocarril, edificios municipales, estaciones de policía o ministerios” (LEFEVBRE, 1991: 227). De esta suerte, “el espacio es indudablemente producido, aun cuando la escala no sea la de las principales supercarreteras, los aeropuertos o las grandes obras públicas” (LEFEVBRE, 1991: 75). El espacio urbano es, pues, una relación social con derechos de propiedad inherentes y estrechamente vinculado con las fuerzas productivas (LEFEVBRE, 1991: 85). En efecto, la construcción de las CGP está estrechamente vinculada con el desarrollo de los medios de producción y, en conjunto, transforman a la ciudad en una verdadera fuerza productiva.

Marx visualiza la existencia de una relación específica entre el capital privado y las condiciones generales de la producción, a las cuales sólo logra definir indirectamente como “todas aquellas condiciones materiales que han de concurrir

² Harvey considera que la construcción de la infraestructura urbana constituye un “segundo circuito” de acumulación capitalista que se utiliza en los periodos de crisis cuando el Estado se endeuda para la utilización del capital excedente con lo que se contrarresta la caída de la tasa de ganancia (Harvey, 1989: 64.65). Se ha considerado, sin embargo, que su análisis presenta deficiencias teóricas pues no incorpora las interconexiones históricas del fenómeno urbano, quedando su planteamiento muy esquemático, en el mejor de los casos, o verdaderamente pedestre desde una perspectiva histórica rigurosa (Beauregard, 2004: 634).

para que el proceso de trabajo se efectúe”, pero que “no se identifican directamente con dicho proceso, pero sin las cuales éste no podría ejecutarse, o sólo podría ejecutarse de un modo imperfecto”. Dentro de ellas incluye a la tierra misma y a otros medios de trabajo construidos, como “los locales en que se trabaja, los canales, las calles, etc.” (MARX, 1971:133). Dejando de lado el desliz de considerar como CGP a “los locales en que se trabaja”, pues evidentemente forman parte del capital fijo de las empresas, cabe destacar que sólo agrega los canales y las calles, cuando en su tiempo ya existían los ferrocarriles, además de que los puertos eran una CGP fundamental para la expansión del capitalismo inglés del siglo XIX. Todo ello evidencia el carácter secundario, coadyuvante, que Marx atribuía a las CGP dentro de su teoría general del capital. Como se presenta en el capítulo II de Garza, 2013, estas condiciones han alcanzado tal monumentalidad que marcan el advenimiento del antropoceno como una nueva época geológica que regirá la evolución del ecosistema de la Tierra.

A pesar de la importancia fundamental de las CGP para las economías contemporáneas y de su gran relevancia conceptual para entender la naturaleza del capitalismo contemporáneo, existe un muy limitado desarrollo teórico de dicha categoría que fue básicamente iniciado en los años setenta (LEFEBVRE 1969 y 1976; CASTELLS, 1974; POTTIER, 1975; HOLLAND, 1976; HARVEY, 1977; BROADBENT, 1977; LOJKINE, 1979; TOPALOV, 1979; FOLIN, 1979; LIPIETZ, 1979; ALVATER, 1980; GOUGH, 1982; SLATER, 1983; PRADILLA, 1984; GARZA, 1985; HARVEY, 1989; SMITH, 1990; LEFEBVRE, 1991; SOJA, 1996; EDEL, 2001).

No obstante el desarrollo conceptual realizado en las anteriores publicaciones, la mayoría de ellas se centra, en primer lugar, en los tipos de CGP existentes para la reproducción de los trabajadores, desatendiendo a las utilizadas por el aparato productivo, parte esencial del concepto de ciudad como fuerza productiva. En segundo lugar, todas se ciñen a la definición de tipo excluyente acuñada por Marx (se refiere a las condiciones de producción que “no forman parte de los medios al interior de las empresas”), sin ensayar una definición

positiva que enfatice la esencia de la categoría. Una carencia más importante, en tercer lugar, es que sólo visualizan a las CGP como la parte infraestructural externa a las empresas, la cual es únicamente el capital fijo socializado utilizado para la prestación de los servicios públicos complejos. Las CGP son un componente necesario, pero no suficiente, de un servicio (electricidad, dotación de agua, infraestructura telemática, hidrocarburos, etc.) que para otorgarse requiere de instalaciones adicionales de tipo administrativo, además de equipo de transportes y, lo que es igualmente indispensable, de empleados, trabajadores, cuadros técnicos especializados, así como los niveles gerenciales que planean y dirigen estratégicamente a la empresa. Se está ante una categoría dual que presenta los renglones infraestructurales, esto es, las condiciones generales de la producción, además de la parte de la gestión o servicios generales de la producción (SGP). Se tiene como categoría un binomio CGP-SGP, que está orgánicamente articulado y constituye una unidad indivisible.

La dotación de energía eléctrica en México puede ejemplificar la naturaleza dual de la categoría. La Comisión Federal de Electricidad en 2010 tuvo un presupuesto de 181 831 millones de pesos a precios de 2003.³ Parte de esta cifra constituye inversión en CGP, tales como la construcción de plantas generadoras de electricidad o las líneas y subestaciones de distribución del energético, esto es, inversión en capital fijo. En estos renglones erogó 59 118 millones, distribuidos en inversión nueva por 22 269 millones y 36 849 millones en pago de los Proyectos de impacto diferido en el gasto (*Pidiregas*) de obras de años anteriores. En conjunto, la inversión fija constituyó 32.5% del gasto total. Los 121 170 millones de pesos restantes se destina al gasto corriente, dividido básicamente en gastos de operación (principalmente materiales y suministros), que suman 87 962 millones, y gastos de personal con 22

³ El 3 de enero de 2003 el tipo de cambio era de 10.36 pesos mexicanos por 1 USA dólar. El presupuesto de 181 831 pesos de 2010, a precios de 2003, equivale a 17 551 millones de dólares. Las cantidades siguientes divídanse entre 10.36 para transformarlas en dólares.

740 millones (CFE, 2010).⁴ El gasto corriente en conjunto representa 66.6% del presupuesto total de 2010.⁵ Otra forma de ver esta relación es con un coeficiente entre la inversión en capital fijo (59 118) y el gasto corriente anual (121 170), que es igual a 0.5, esto es, que el primero es la mitad del segundo. De esta suerte representan 32.5 y 66.6% del total, como se calculó anteriormente. En términos de los gastos anuales, por ende, puede decirse que un tercio del binomio CGP-SGP corresponde al rubro del capital físico y dos tercios a la parte que conforman los servicios generales de la producción.⁶

⁴ El número total de trabajadores de la CFE fue muy estable de 2002 a 2009, cuando paso de 80 257 a 80 484. Sin embargo, mediante decreto presidencial en octubre de 2009 se declaró extinguida la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y sus funciones fueron absorbidas por la CFE, por lo que esa última elevó su número de trabajadores a 93 329 en 2010 (CFE, 2010).

⁵ El 0.8% restante se encuentra en el renglón de operaciones ajenas netas, que no se consideró dentro de ninguno de los dos grandes renglones anteriores.

⁶ Se optó por utilizar la relación entre capital variable y el fijo del gasto programable pues ambas magnitudes son flujos, es decir, que se ejercen anualmente. Se puede pensar en otra relación entre el capital fijo de las CGP acumulado a través del tiempo y el variable, pero este último no es acumulable y se usa el mismo en cada rotación del capital (para las implicaciones teóricas y empíricas de esta última categoría véase GARZA, 1985: 380-382). Si se utilizara la relación entre el capital fijo acumulado y el capital variable la relación favorecería muy considerablemente a las CGP. Efectivamente, el monto total del capital fijo público de la CFE es de 542 383.7 millones de pesos en 2010 (a precios de 2003). El gasto corriente en 2010, a precios del anterior año base, fue de 121 170 millones de pesos que corresponderían a los SGP. El coeficiente entre el stock de capital fijo y gasto corriente sería de 4.5, lo que invertiría la importancia de las CGP a ser 4/5 partes y los SGP 1/5 parte del binomio CGP-SGP. Aún en este caso extremo de mezcla de una variable de flujo (gasto corriente anual) con una de stock (capital fijo total acumulado) los SGP tienen considerable importancia dentro del binomio en cuestión. Cabe destacar que el coeficiente entre el stock de capital fijo y gasto corriente anterior equivale a la composición orgánica del capital (COC) propuesta en Garza, 2013: 59. En ella se utiliza el capital circulante en el denominador en vez de únicamente el variable, tal como se hace en la definición clásica de MARX. El coeficiente propuesto en este texto para vincular las CGP y los SGP implica una nueva relación entre los elementos del capital que se denominó composición orgánica del capital integral (COCI) (GARZA, 2013: 63). A la luz de la evidencia empírica de la estructura del gasto de la CFE, se ha calculado un nuevo coeficiente que se denominará composición orgánica del capital integral de flujos (COCI_f) que se define como: $COCI_f = IC_f / CC$; donde IC_f es la inversión anual de capital fijo (incluye los pagos financieros para su adquisición) y CC son el capital circulante constituido por los pagos anuales de sueldos y salarios, más la compra de materias primas, otros gastos de operación y erogaciones en pensiones y jubilaciones. LA COCI_f es el coeficiente propuesto para medir la relación entre CGP y SGP en el binomio que las integra, tanto para cada tipo de CGP-SGP como para el agregado de todas ellas.

Con objeto de conceptualizar rigurosamente la naturaleza de la nueva categoría de CGP-SGP, se propone la siguiente definición de corte positivo:

El binomio condiciones y servicios generales de la producción está conformado por medios de producción naturales y contruidos (infraestructura), así como por trabajadores e insumos. Todo ello, se requiere para realizar el proceso general de producción y la reproducción de la fuerza de trabajo. El binomio, sin embargo, es externo a las empresas individuales, pero indispensable para realizar sus operaciones.

En general, el binomio CGP-SGP proporciona servicios y materias auxiliares que pueden realizarse en forma privada o pública, según el nivel de cohesión y justicia social alcanzado y el modelo de desarrollo económico establecido. Los servicios comprenden renglones muy importantes para la población, tales como educativos, de salud, dotación de agua y drenaje, seguridad pública, cultura y esparcimiento, tramitación de derechos y aprovechamientos, elección de los gobernantes, etc. Igualmente, para el aparato productivo le es imprescindible contar con sistemas adecuados de comunicaciones y transportes, dotación de energéticos, de servicios bancarios y de una eficiente gestión del aparato gubernamental. En países como la República Popular China todos estos componentes de las CGP-SGP son públicos, mientras que en el México neoliberal actual el grupo en el poder ha instrumentado acciones privatizadoras generalizadas, otorgado concesiones para carreteras de cuota, aeropuertos, puertos, ferrocarriles, generación de electricidad, sistemas de agua potable, privatización del sistema bancario, estímulo a la salud y educación privada, entre muchos otros.

A partir de la anterior conceptualización, a continuación se propone una tipología general que engloba a toda clase de condiciones y servicios generales de la producción.

2. Tipología

El binomio CGP-SGP constituye la principal categoría de la economía política urbana como determinante de la distribución espacial de las actividades económicas y la reproducción de la fuerza de trabajo. Ésta última, junto con los medios de producción, constituyen las fuerzas productivas de la sociedad (gráfica 1). Su grado de desarrollo está condicionado por la magnitud de la masa de capital acumulado, la cual depende de las relaciones de producción entre el Estado, el sector empresarial y los asalariados, así como del progreso científico y tecnológico alcanzado. En su conjunto, la expansión de los anteriores elementos explica la metamorfosis de la superestructura social, política, psicológica e ideológico-religiosa de las naciones en el mediano y largo plazo. Todo ello determina la evolución sistémica de la estructura económica y el contrato social que gira en torno a la propiedad de los medios de producción y las reglas de distribución de las mercancías elaboradas, de cuya naturaleza dependerá el éxito o fracaso de la inserción de cada país en el mercado global.

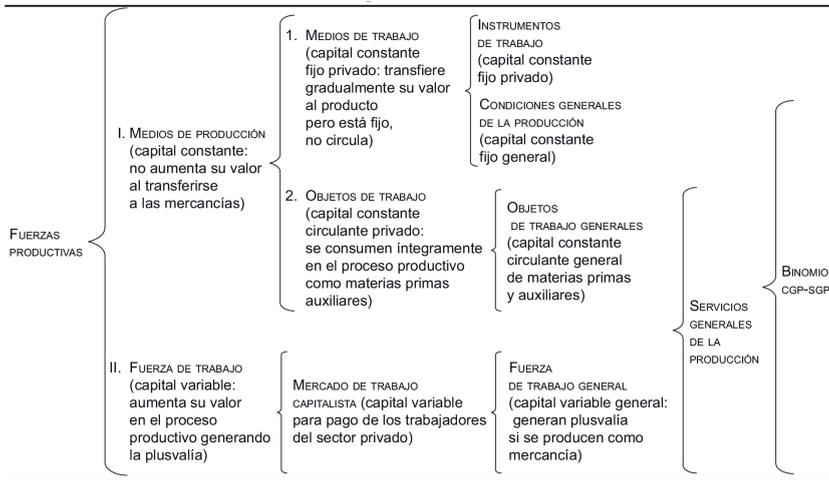
Los medios de producción, a su vez, se subdividen en medios y objetos de trabajo. Los primeros están constituidos por el capital constante fijo privado en edificios, maquinaria, equipo de transporte, mobiliario, etc., que según la ortodoxia marxista sólo trasfiere valor a las mercancías en la medida que se deprecia durante el proceso productivo, sin agregar plusvalor. A estos se le agregan las CGP o capital constante fijo general. Los segundos están formados por los diversos insumos y materias primas auxiliares según el tipo de producto elaborado en forma capitalista, los cuales tienden a consumirse íntegramente durante el proceso productivo, suponiendo que se mantienen constantes los inventarios. Los objetos de trabajo privados se diferencian de los utilizados en la generación de servicios generales de la producción, constituyendo los segundos un capital constante circulante general (gráfica 1).

Finalmente, la fuerza de trabajo se puede desglosar en la correspondiente al mercado laboral capitalista y aquella ocupada en las diferentes actividades que producen mercancías o servicios

públicos gratuitos catalogados dentro de los servicios generales de la producción.

La descripción individual de los elementos integrantes de las fuerzas productivas es puramente diagramática, pues en la realidad se encuentran articuladas dentro de una relación sistémica tal como se muestra en las gráficas 1 y 2.

Gráfica 1 - Componentes de las fuerzas productivas y del binomio condiciones y servicios generales de la producción (CGP-SGP)



En síntesis, los elementos constitutivos de las fuerzas productivas de la sociedad se pueden dividir en aquellos que forman parte de la producción de mercancías en las empresas, y los que se orientan a la producción del binomio condiciones y servicios generales de la producción, que son indispensables para todo el proceso productivo y la reproducción simple y ampliada de los trabajadores. La relación entre ambos elementos constituye una categoría histórica denominada *coeficiente composición interna del capital constante fijo global* (CCI-CFG), la cual sigue una tendencia histórica creciente, anunciando la transformación del capitalismo hacia otro modo de producción poscapitalista (GARZA, 2013: 63).

El binomio CGP-SGP, a su vez, se divide en componentes *naturales*, *construidos* y de *gestión pública*.⁷ Los dos primeros presentan una relación orgánica pues la construcción de las CGP tiende generalmente a permitir la explotación de los recursos naturales. Por ejemplo, las obras hidráulicas captan el agua como recurso natural y la canalizan para abastecer a las ciudades; o los pozos petroleros, ductos y refinerías son para explotar los yacimientos de hidrocarburos del subsuelo y trasladarlos hacia las actividades productivas y la población. Aún las carreteras se asientan en la superficie terrestre y su construcción es indispensable para llegar a lugares donde se pueden explotar los recursos naturales.⁸ Toda clase de infraestructura orientada a tal fin está generalmente influenciada por ciertos factores geográficos, entre los que destaca la topografía y el clima. Adicionalmente, el elemento de gestión pública se incorpora tanto en la parte de SGP del binomio en cuestión, como en su decisiva intervención en el desarrollo de las CGP y en las políticas de explotación y preservación de los recursos naturales (gráfica 2).

El elemento construido del binomio CGP-SGP se puede clasificar en dos grandes tipos: 1) medios de trabajo socializados que sirven al aparato productivo facilitando la acumulación ampliada del capital; 2) medios de consumo colectivos que son complementarios a la masa salarial para permitir la reproducción simple y ampliada de la fuerza de trabajo. Estos

⁷ Pradilla denomina a las CGP naturales “soportes generales”, señalando que “sin perder su unidad natural como totalidad, la naturaleza en su carácter de soporte general y particular de toda sociedad es fragmentada, descompuesta, segmentada socialmente” (PRADILLA 1984: 91). A las CGP construidas las denomina “soportes materiales de la vida social” los cuales tienen diferentes funciones según se trate de “una iglesia, una fábrica, una vivienda, un palacio, un cuartel, una escuela, un dique, una represa, un hospital, un silo, una vía férrea, un aeropuerto, una red de drenaje o agua, etcétera” (PRADILLA 1984: 92). Ambos soportes son equivalentes a las CGP naturales y construidas que se indican en la gráfica 2.

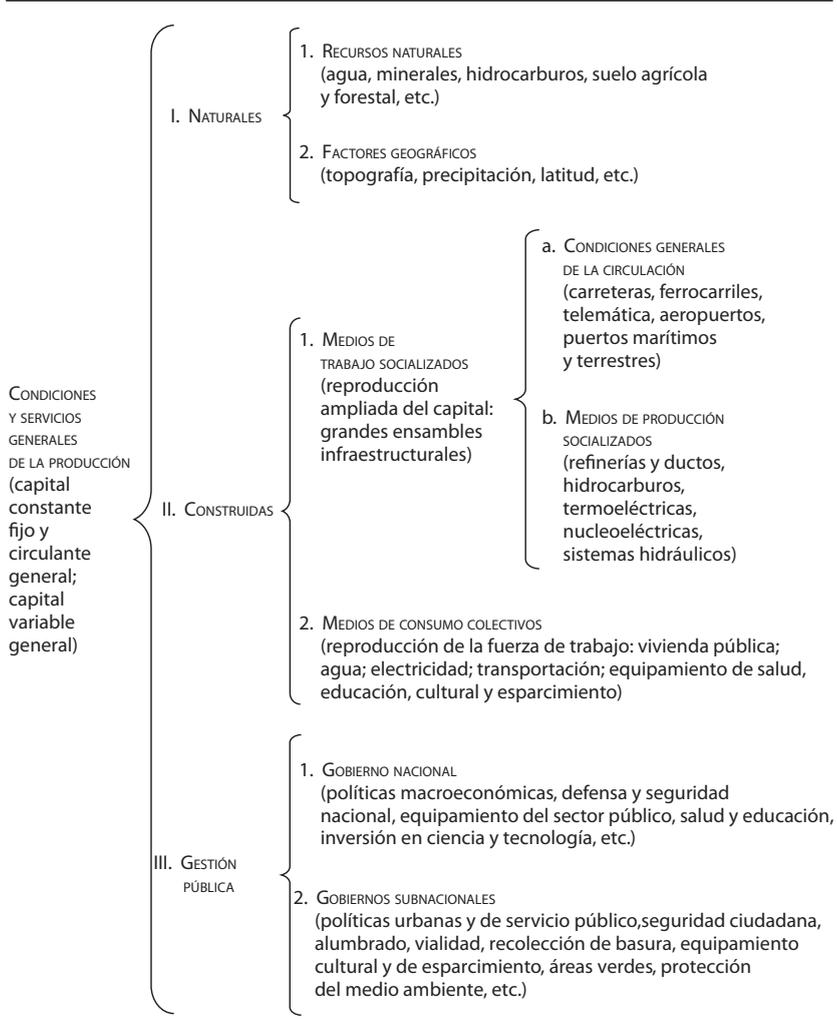
⁸ Las CGP construidas adquieren cada vez más relevancia y han producido el advenimiento del antropoceno, como nueva época geológica (GARZA, 2013: 114). Ello no significa que las naturales pierdan su importancia, pues incluso uno de los factores que explica los conflictos armados contemporáneos es “la desproporcionada distribución de la capacidad de producción y de las materias primas”, lo cual lleva a una serie de conflictos geoeconómicos continuos. Se afirma que “el mundo vive ya la tercera guerra mundial: sólo le falta su componente bélico global” (JALIFE-RAHME, 2011: 12).

últimos están constituidos por la vivienda pública, la dotación de servicios de agua y electricidad, así como el equipamiento y sus servicios correspondientes de la salud y educación. Los medios de trabajo socializados del binomio CGP-SGP, se pueden subdividir en: 1) condiciones generales de la circulación y 2) medios de producción socializados. El primero está constituido por las carreteras, ferrocarriles, sistema telemático, transporte aéreo y marítimo, entre los principales. El segundo comprende las refinerías, ductos y todo el sistema de venta de hidrocarburos; las centrales eléctricas con todos los elementos infraestructurales y laborales que se requieren para otorgar el servicio a las empresas; los sistemas hidráulicos tanto en sus componentes de presas y acueductos, como en el servicio de abastecimiento a las actividades económicas y la infraestructura de saneamiento correspondiente (gráfica 2).

En tercer lugar, se pueden incorporar dentro del binomio CGP-SGP las acciones del Estado en sus diferentes niveles de gobierno, en el caso mexicano del gobierno federal, los de las entidades federativas y los correspondientes a cada municipio en que se divide políticamente la república. En la gráfica 2 sólo se divide en gobierno nacional y subnacionales (estados y municipios) y se les incorpora una serie de acciones de gestión pública adicionales a las mencionadas dentro de los medios de trabajo socializados y los medios de consumo colectivos. La gestión pública se involucra, directa o indirectamente, tanto en las CGP-SGP naturales como en las construidas, regulando y participando en todo el proceso que caracteriza al binomio en su naturaleza unitaria u orgánica.

Las CGP-SGP adquieren una importancia creciente en su evolución histórica desde las ciudades esclavistas hasta las megaurbes del siglo XXI (GARZA, 2013: 71; GARZA, 2018). Como parte final del presente escrito, queda por mencionar las características que presenta dicho binomio, las cuales permiten entender la complejidad histórica de su larga evolución y visualizar su importancia futura al transformar a las urbes en monumentales fuerzas productivas.

Gráfica 2 - Clasificación de las condiciones y servicios generales de la producción



3. Características principales

La función central del binomio CGP-SGP es constituir un capital fijo y variable externo a las empresas individuales, pero indispensable para que el proceso general de producción

de mercancías se realice y permita la acumulación ampliada del capital. El proceso de valorización se estimula mediante la transferencia de valor de los medios de producción constituidos por las CGP-SGP, de manera directa, e indirectamente de los medios de consumo colectivos al permitir abaratar el pago de la fuerza de trabajo.

El binomio CGP-SGP presenta, adicionalmente, un conjunto de características específicas que los definen y explican la fuerte tendencia a que sean proporcionados por el Estado, proceso que ha intentado ser contrarrestado por las políticas de privatizaciones derivadas del extinto “consenso de Washington”, que instauró la ideología neoliberal de adelgazamiento del sector público y que en 2020 tiene, paradójicamente, a la Unión Europea y a los Estados Unidos en una seria crisis fiscal sistémica por los altos montos alcanzados por la deuda pública exacerbados por las políticas monetarias y fiscales antirecesivas para enfrentar la paralización económica resultante de la pandemia del covid-19, lo cual hace muy complejo continuar estimulando a la economía por esa vía.⁹

Destaca, como primera gran característica, que las CGP-SGP constituyen una necesidad general para el funcionamiento adecuado de las ciudades, las cuales concentran la mayor parte de la población y las actividades económicas secundarias y terciarias. De esta suerte, son indispensables los servicios públicos de vialidad, transporte, vivienda (de los organismos gubernamentales especializados, como el Infonavit en México), abastecimiento de agua y drenaje, energía eléctrica, limpieza y alumbrado público, vigilancia y seguridad, equipamiento cultural y deportivo, entre

⁹ La acumulación socializada de CGP-SGP constituye un elemento fundamental para entender la tendencia, desde las últimas décadas del siglo pasado, a consolidarse un “capitalismo de Estado”, el cual constituye un gran reto al modelo neoliberal en profunda crisis desde 2008. El caso más emblemático es el de la República Popular China, que en los últimos 30 años a crecido a una tasa anual de 9.5%, además de que en los últimos 10 años triplicó su PIB absoluto hasta alcanzar 11 millones de millones de dólares, sólo atrás del de los Estados Unidos. Se agrega que las 13 mayores compañías petroleras son estatales y concentran 75% de las reservas mundiales; adicionalmente, en países como China 80% de la capitalización en la bolsa de valores es de empresas Estatales, mientras que en Rusia es 62% y 38% en Brasil (*The Economist*, enero 21 de 2012; <http://www.economist.com/node/21543160>).

los principales renglones. Todos ellos son servicios de tipo colectivo que no se pueden proporcionar en unidades discretas a los usuarios o compradores individuales (GOUGH, 1980: 273).

La segunda gran característica de las CGP-SGP, en su carácter de necesidades generales para empresas y personas, es que tienden a prestarse por organismos gubernamentales, debido al riesgo que supondría la existencia de conflictos de intereses entre las firmas que las proporcionen y los requerimientos generales de la estructura económica. En México, por ejemplo, la privatización del sistema ferroviario, algunos segmentos del sistema carretero, los aeropuertos y puertos ha presentado una serie de disfuncionalidades que han requerido en muchos casos del rescate financiero gubernamental y, en general, el país ha experimentado un serio retroceso de su competitividad internacional por las graves desarticulaciones de su aparato infraestructural. Efectivamente, la república mexicana ha visto caer su nivel de competitividad mundial en el rubro de infraestructura del lugar 37 en 1999 al 49 en 2011 según el International Institute for Management Development (el primer año de *Reforma*, 19 de abril de 2000: 1; el segundo de www.worldcompetitiveness.com/Online/Mexico). La caída del índice de competitividad global es aún más dramática, pues se desploma del rango 31 en 1999 al 66 en 2011, según el World Economic Forum (el primer año de www.google.com.mx/global-competitiveness-report-2000; el segundo de www3.weforum.org/report-2011-2012).

La tercera característica fundamental es que la construcción de las CGP-SGP involucra inversiones financieras de gran envergadura en un número creciente de proyectos requeridos para estimular el desarrollo económico y hacer internacionalmente competitivas a las grandes ciudades. El financiamiento para su edificación suele ser público pero, en la etapa neoliberal, existe una creciente participación empresarial en las inversiones correspondientes. En México, la intervención de la iniciativa privada en la dotación de infraestructura ha tendido a ser creciente, y se tiene segmentos de carreteras privatizadas, plantas generadoras de electricidad y, recientemente, vialidades primarias de cuota en la Ciudad de México. En el sector eléctrico y petrolero existe un esquema de

proyectos de inversión diferidos en el gasto (Pidiregas), también denominados proyectos de inversión en infraestructura del largo plazo, que alcanza la cifra de 102 029 millones de pesos en 2007 (9. 535 millones de dólares) (<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0832007.pdf>).

La cuarta peculiaridad estructural, por último, es la baja rentabilidad y rotación de la inversión en todos los rubros del binomio CGP-SGP, lo que explica la participación del Estado en los renglones menos rentables, así como el subsidio que se ofrece cuando se realizan en forma privada, o su rescate cuando fracasan.¹⁰ Se puede mencionar, por ejemplo, la extensión de los años de concesión de las carreteras privadas en México y su rescate financiero. En la última década del siglo xx el gobierno de México concesionó 52 autopistas con una extensión total de 5 000 kilómetros, las cuales eran las más transitadas y, supuestamente, rentables. Sin embargo, su bajo aforo vehicular, en parte por las elevadas cuotas que se cobraban, aunado al aumento en los costos de operación, provocó que las principales empresas concesionarias enfrentaran problemas financieros para el pago de los préstamos bancarios que habían obtenido. Ante esta situación, en 1997 el gobierno federal rescató 23 de las 52 autopistas concesionadas, asumiendo la deuda respectiva y canalizando su mantenimiento y operación a Caminos y Puentes Federales de Servicios Conexos (CAPUFE) y a un Fondo de Apoyo al Rescate Carretero (FARAC), creado para tal fin. El primero administra de manera directa aproximadamente 900 kilómetros de autopistas, mientras que el segundo los restantes 4 mil 400 kilómetros. El costo total del rescate carretero realizado por el gobierno federal en agosto de 1997 fue de 58 123 millones de pesos (7 357 millones de dólares), cifra que crece a 178 289 millones en 2006 (16 820 millones de dólares), magnitud que representa 78.0% de las obligaciones garantizadas por el gobierno federal. Entre 1997 y 2007 se han destinado al pago de intereses del rescate carretero 98 735 millones de pesos (9 228 millones de dólares) (<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0162007.pdf>). Tal es el costo de esta experiencia privatizadora mexicana parcialmente fracasada desde una óptica estrictamente

¹⁰ Adicionalmente, existe una importante transferencia oculta de valor de las CGP-SGP del sector público al privado (Garza, 1985: 210-213).

financiera. Desde una perspectiva macroeconómica, aun cuando el resto de las carreteras no rescatadas sean rentables, sus altas cuotas de peaje contribuyen a la falta de competitividad de las empresas localizadas en México por la elevación de sus costos de transporte, dejando de lado los que implica la inseguridad en las carreteras nacionales.

Un ejemplo de subsidio directo es el Ferrocarril Suburbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, cuya única línea existente es el sistema 1 de Buenavista a Cuautitlán inaugurado en 2008. La inversión realizada para su construcción fue de 670 millones de dólares, de los cuales 130 fueron aportados por el gobierno Federal y el resto por la compañía española Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles, S.A., que ganó la licitación para su realización y operación (http://es.wikipedia.org/wiki/Ferrocarril_Suburbano_de_la_Zona_Metropolitana_del_Valle_de_Mexico).¹¹ Para evitar problemas de rentabilidad de la inversión, se instrumentó un Fondo de Contingencia para Deuda por 1 500 millones de pesos (139 millones de dólares), de los cuales en sus primeros dos años de funcionamiento se absorbieron como subsidio 50% de dicho fondo. Ello ocurre porque el tren traslada 130 mil/personas/día, que son 170 mil menos que lo esperado en el proyecto ejecutivo (*Reforma*, 18 de octubre, 2010, Negocios: 12). El número de pasajeros por día aumentó de 90 150 en 2009, a 129 600 en 2010, a 132 300 en 2011 y a 200 000 en 2020, sin poder aún alcanzar la cifra de 280 000 establecida en el del “plan de negocios” para que el proyecto fuera rentable (<http://www.ositran.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/e1/Reyes%20Juarez.pdf>). Muy pronto el Fondo de Contingencia se agotó y el proyecto original fracasó como proyecto rentable, por lo que tendrá que seguir funcionando en forma subsidiada. Por ello, el sistema 2 Ecatepec-Naucalpan y el 3 San Juan de Aragón-Los Reyes, programados junto con el, no han sido construidos.

Un ejemplo adicional de los grandes inconvenientes que conlleva la privatización del binomio CGP-SGP es el programa de concesiones ferroviarias que se realizaron en México a partir de 1994 (http://es.wikipedia.org/wiki/Ferrocarriles_Nacionales_

¹¹ Al parecer la inversión real fue de 852.5 millones de dólares (<http://www.ositran.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/e1/Reyes%20Juarez.pdf>).

de México). En 1999 se entrega una concesión por 30 años de la línea del sureste mexicano, conocida como Chiapas-Mayab, a la empresa norteamericana Genesse & Wyoming. En 2005 el huracán Stan impacta a una parte de la infraestructura ferroviaria con daños en 70 puentes y en considerables tramos de vías, haciendo inoperables 280 kilómetros (*La Jornada*, 26 de julio, 2007). Ante ello, la compañía no consideró rentable encargarse de la reparación, decidiendo renunciar a la concesión y abandonar el país (*Reforma*, 26 de junio, 2007, Negocios: 1). La reparación de todos los daños la realizó el gobierno hasta 2010, dejando por un quinquenio a la región sin el servicio (http://www.t21.com.mx/news/news_display.php?story_id=12209). Ello representó una elevación considerable de los costos del transporte para los productores de la zona, afectando de manera significativa su crecimiento.

Finalmente, el caso más emblemático del lastre para el desarrollo económico del país que han implicado las privatizaciones fue el del rescate del sistema bancario, cuyas operaciones constituyen un servicio general de la producción por excelencia. La crisis estructural que estalló en México en 1982 motivada, en parte, por la fuga de capitales a través del sistema bancario, obligó al gobierno federal a decretar la nacionalización de todos los bancos privados.¹² En los años ochenta se afianza en el poder un grupo que adopta la política neoliberal del “consenso de Washington” y a partir de junio de 1991 se inicia el proceso de privatización del sistema bancario.¹³ El crac económico de 1994-1995 conllevó una fuerte devaluación del peso mexicano y la quiebra del grueso de los bancos, que requirió, primero, un apoyo al país de 52 billones de dólares del gobierno de los Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional y, segundo, un monumental rescate del sistema bancario por parte del gobierno federal, realizado mediante un programa de capitalización temporal y, posteriormente, por la compra de cartera vencida por medio

¹² Los factores económicos que propiciaron la crisis que llevaron a la suspensión del pago de la deuda externa pueden verse en Garza, 2005: 70.

¹³ El proceso de la privatización y posterior transnacionalización de la banca mexicana se resume en Garza, 2008: 262-269.

de un Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). El fondo de rescate terminó sus acciones de saneamiento en 1998 con pasivos de alrededor de 67 mil millones de dólares, cifra que quintuplica el pago recibido por la privatización de los 18 bancos. Para 2004 el costo fiscal de la crisis financiera originada en 1994 fue de 1 248 100 millones de pesos, que el tipo de cambio de 11.2183 pesos por dólar del 31 de diciembre de ese año, suman 111 255.7 millones de dólares, que representan 17% del PIB nacional (COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN DEL AHORRO BANCARIO, 2006: 718).

Las cuatro anteriores características del binomio CGP-SGP y la gran disfuncionalidad que ha implicado su construcción en forma privada con los subsiguientes rescates, ha conducido a que la deuda pública interna y externa, así como la indirecta en forma del IPAB, los Pidiregas, el Fondo de Apoyo al Rescate Carretero, más los nuevos proyectos para la prestación de servicios (PPS), se eleve en forma muy significativa. Solamente la deuda externa pública y privada representó 48% del PIB de México en 2003 (GARZA, 2008: 310), a pesar de que la pública está en mejor posición al representar 35.8% del PIB total (CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, 2011: 23-25). Aunque el nivel relativo de la deuda pública en México es mucho menor que el correspondiente a las naciones europeas y los Estados Unidos, el país tiene muy bajos niveles de ingresos públicos para pagarla, lo cual constituye un lastre para el desarrollo económico nacional ante la imposibilidad de edificar una infraestructura competitiva, en calidad y precio de los servicios, respecto a los países más avanzados del planeta. De esta suerte, el gasto público como proporción del PIB en México es de 20.1% en 2010 (<http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=fipu06&s=est&c=27503>). Por el contrario, en países como los Estados Unidos fue de 6.8% en 1903 y aumenta a 40.3% en 2010, mostrando una clara tendencia a elevarse con el tiempo (http://www.usgovernmentspending.com/us_20th_century_chart.html). Los países europeos observan cifras más elevadas: 42.5% en Dinamarca, 44.0% en Italia, 45.3% en Bélgica, 45.5% en Holanda, 46.4% en Reino Unido y 48.1% en Francia

(<http://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS>). De esta forma, aunque el peso de la deuda mexicana con relación al PIB no es muy elevado, el gobierno tiene muy pocos recursos financieros para cubrirla.¹⁴

En síntesis, a partir de 2008 en el mundo existe una creciente incredulidad sobre el funcionamiento de los mercados, de tal magnitud que el “gurú” de la desregulación del sistema financiero, Alan Greenspan, ante una pregunta expresada en el congreso de los Estados Unidos sobre las fallas de su “ideología de libre mercado”, respondió: “cometí un error en suponer que los intereses propios de las organizaciones, específicamente bancos y otros, eran tales que eran los más capaces para proteger a sus accionistas y sus intereses en las empresas” (BROOKS, 2008:33). Se afirma, respecto a lo anterior, que “si la política es el problema en Europa y los Estados Unidos, solo cambios políticos probablemente los vuelvan a colocar en el sendero del crecimiento (STIGLITZ, 2011:4). Como corolario, se propone que para enfrentar los desafíos de la globalización económica “necesitamos más gobierno hoy en día, no menos”, pero se argumenta que se requieren diseñar “políticas inteligentes de gobierno”, modernizándolos para que puedan enfrentar los retos de una economía mundial interconectada (SACHS, 2011: 5). En forma más contundente, el fundador del Foro Económico Mundial de Davos, Klaus Schwab, en la apertura del evento en enero de 2012, señaló que el capitalismo estaba “un poco envejecido”, agregando que “el sistema capitalista en su forma actual no encaja en el mundo de ahora” (<http://www.vanguardia.com.mx/elitereunidaendavosquierehacerunamejoraalcapitalismo-1204001.html>).

Más específicamente, el Global Risk Report 2011 del Foro Económico Mundial, advierte de un futuro más bien sombrío en los inicios de la segunda década del siglo XXI:

¹⁴ Dentro de la crisis estructural de la deuda pública de los países europeos y de los Estados Unidos, México aparentemente está en una posición sólida. Sin embargo, el país tendrá que refinanciar 76 mil 756 millones de dólares de su deuda externa solamente en 2012, lo cual posiblemente sea a un mayor costo ante la escasez de liquidez de la banca internacional (*La Jornada*, 25 de enero, 2012: 3).

El mundo no está en posición para hacer frente a nuevos “shocks” importantes. La crisis financiera ha reducido la capacidad de recuperación económica global, al tiempo que aumenta la tensión geopolítica e incrementa las preocupaciones sociales, sugiriendo que, ahora más que nunca, los gobiernos y las sociedades son menos capaces para hacer frente a los desafíos globales (WORLD ECONOMIC FORUM, 2011: 6).

El Global Risk Report 2012 especifica un conjunto de “centros de gravedad” de los grandes riesgos existentes, los cuales deben servir como puntos de referencia para orientar las intervenciones gubernamentales estratégicas:

- Los desequilibrios fiscales crónicos y el riesgo de un fracaso financiero sistémico (sistema económico).
- Las emisiones de gases de efecto invernadero (medio ambiente).
- Falta de gobernanza mundial (geopolítica).
- El crecimiento insostenible de la población (sociedad).
- La crítica falla sistémica (tecnológica) (WORLD ECONOMIC FORUM, 2012: 11).

El núcleo estratégico de un gobierno de México ilustrado, eficiente y honesto, si lo hubiere alguna vez, estaría en calibrar cuidadosamente el impacto en el país de los anteriores grandes riesgos sistémicos, así como analizar exhaustivamente las causas del fracasado neoliberalismo “a la mexicana”. A partir de tal diagnóstico, tendría que idear e implementar un modelo alternativo que deberá tener como motor del desarrollo el financiar y operar estratégicamente el conjunto de elementos infraestructurales del binomio CGP-SGP dentro del sistema de ciudades del país, sin lo cual será imposible reactivar el crecimiento económico nacional y enfrentar los grandes riesgos generados por un mundo global irracionalmente desregulado.

Addendum: México, Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024

El 1º de julio de 2018 fue electo Andrés Manuel López Obrador como presidente de México, quien tomó posesión el 1º de diciembre de ese año. Su programa de campaña fue explícitamente antineoliberal, estableciendo como sus principales postulados el combate a la endémica corrupción gubernamental en México, la disminución de la pobreza y promover el crecimiento económico del país. Sus acciones en 2019, durante su primer año de gobierno, fueron de un ataque frontal contra la corrupción y el establecimiento de una serie de programas sociales. Todo ello se enmarcó en el Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024, (PND) promulgado el 12 de julio de 2019. ¿Hasta donde se establece un modelo alternativo al neoliberalismo iniciado desde los años ochenta del siglo XX?

La estructura del PND, 2019-2024, no sigue los esquemas conceptuales de la planeación según los cuales los planes, de cualquier forma en que se estructuren, deben contemplar un diagnóstico estadístico riguroso, establecer los objetivos y metas a perseguir, los escenarios tendenciales y normativos, así como los mecanismos de su instrumentación, financiación y evaluación de los resultados. Lejos de ello, extraña que el PND, 2019-2024, esté comprendido por dos documentos que “no necesariamente se fundamentan en la misma perspectiva ni guardan una relación específica entre ellos” (CONEVAL. S.F.). El primero es el “plan” propiamente dicho, que únicamente consta de tres ejes temáticos muy simples: 1) Política y gobierno; 2) Política social; y 3) Economía (SEGOB, 2019). El segundo son los Anexos al PND, 2019-2024, que se estructuran en tres ejes transversales: 1) Igualdad de género, no discriminación e inclusión; 2) Combate a la corrupción y mejora de la gestión pública; y 3) Territorio y desarrollo sostenible. Lo elemental del diseño del plan podría explicarse por que no fue elaborado por un órgano de planeación, el cual no existe en el gobierno actual, sino por la secretaría encargada de las cuestiones políticas del país, esto es, la Secretaría de Gobernación. La honestidad es un requisito necesario para un buen gobierno, pero está lejos de ser suficiente, pues se requiere eficiencia y elaboración científica de los planes

y programas públicos, por lo que sería deseable que durante el gobierno autodenominado de la cuarta transformación (4T) se constituya paulatinamente un organismo formal y altamente calificado de planeación sustantiva y estratégica. Queda fuera de los propósitos de este apartado analizar el PND, 2019-2024, en su totalidad, pero dados los objetivos de este capítulo sólo se considera el denominado “eje transversal” de Territorio y desarrollo sostenible, aunque primeramente se sintetizarán sus tres ejes temáticos.

Como punto de partida se puede señalar que el PND, 2019-2024, constituye un rompimiento político real con las estrategias neoliberales de las pasadas tres décadas al proclamar que “el Estado recuperará su fortaleza como garante de la soberanía, la estabilidad y el estado de derecho, como arbitro de los conflictos, como generador de políticas públicas coherentes y como articulador de los propósitos nacionales” (Segob.2019: El mercado no sustituye al Estado). Específicamente se propone dentro del eje temático de política y gobierno erradicar la corrupción; separación real de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; respetar la autonomía de los organismos especializados existentes (Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, etc.); separación del poder político del poder económico; cambio de paradigma de seguridad y establecimiento de la Guardia Nacional; mecanismo de revocación de mandato; y, finalmente, recuperar la tradición diplomática del Estado mexicano. El Congreso de la República ha promulgado constitucionalmente dichas acciones y se han ido cumpliendo dichos ofrecimientos, lo cual prefigura una transformación significativa de la estructura política de México.

El objetivo central del segundo eje temático, de la política social, es el anhelo de que en 2024 la población de México viva en una sociedad de bienestar para toda la población. Para ello, se estipula, se requiere avanzar en la lucha contra la corrupción y la frivolidad en el ejercicio del poder, la construcción de la paz y la seguridad, además de establecer un conjunto de programas sectoriales operados por el gobierno federal (SEGOB.2019: Construir un país con bienestar). En esa dirección, se han establecidos los siguientes programas de apoyo financiero que

desde 2019 están siendo implementados: personas adultas mayores; personas con discapacidad; jóvenes construyendo el futuro (beca para la capacitación laboral); sembrando vida (pago a campesinos mayores de edad para reforestar un millón de hectáreas); y las tandas para el bienestar (crédito a la palabra a un millón de micronegocios).

En el ámbito sectorial se establece el Programa Nacional de Reconstrucción para la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018; el Programa de Mejoramiento Urbano y Vivienda en 14 municipios del país ubicados en ciudades de la frontera norte y algunas turísticas; fundación de las universidades Benito Juárez García, que iniciaron sus actividades en marzo de 2019 con 100 planteles en 31 entidades federativas; y, finalmente, el programa para garantizar que todos los habitantes de México reciban atención médica y hospitalaria gratuita hacia 2024 (SEGOB, 2019: II. Política social).

Los propósitos del tercer tema, el de Economía, se enfatizan las siguientes acciones: cero endeudamiento para financiar los gastos del Estado o para otros propósitos; rescate de la empresa estatal Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, llevadas a punto de quiebra por los anteriores gobiernos neoliberales; creación del Banco del Bienestar hasta alcanzar 7 000 sucursales en los lugares apartados del territorio nacional que no cuentan con servicios financieros; extensión de la red de internet en todo el país; y, programas agropecuarios de apoyo a cafetaleros y cañeros, a pequeños y medianos productores, así como el establecimiento de precios de garantía a productos agrícolas básicos.

El eje transversal de Territorio y desarrollo sostenible incorpora las grandes obras de infraestructura que se pueden conceptualizar dentro del binomio CGP-SGP: 1) El Tren Maya que sería el proyecto más importante, orientado a promover el desarrollo socioeconómico y turístico de la Península de Yucatán, el cual tendrá una extensión de 1 525 kilómetros que conectarán los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche y Yucatán; 2) el corredor multimodal interoceánico del Istmo de Tehuantepec, que mediante el traslado de contenedores por

ferrocarril se pretende que pueda competir con el Canal de Panamá al conectar los océanos Pacífico y Atlántico; y 3) el aeropuerto Felipe Ángeles en Santa Lucía, Estado de México, para conformar una triada de terminales aéreas que junto con el actual Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México y el Aeropuerto Internacional de Toluca, servirán a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Estos tres proyectos se encuentran en construcción en 2020 y se espera que empiecen a operar en 2024 (SEGOB, 2019: III. Economía).

Con todo ello se intenta la reactivación económica y que el país alcance tasas de crecimiento del PIB aceptables, aunque no se establecen cifras al respecto, pero se pensaría que deberán ser superior al 2.4% anual del periodo neoliberal. En el segundo volumen del PND, 2019-2024, el de la Cámara de Diputados, se utiliza como indicador principal de evaluación de la política económica la productividad total de los factores, la cual “mide la productividad de los diferentes factores que intervienen en el proceso de producción, específicamente el cambio en el producto que no está explicado por el incremento en los factores de producción”, que de una base de 100 en 2017 se fija una meta de 101.4 para 2024 (GACETA PARLAMENTARIA, 2019: 136). Es decir se trataría de elevar 1.4% la productividad de los factores durante el gobierno de la 4T. Si ocurre tal aumento que “no está explicado por el incremento en los factores de producción”, este debe corresponder lógicamente a innovaciones tecnológicas que eleven su productividad.¹⁵

Desafortunadamente, mientras la inversión total pública y privada representó 22% del PIB en 2011, en 2019 disminuyó a 19.3% durante el primer año de la 4T. Ello ocurrió por una reducción de la inversión privada de 17% a 16.7%, mientras la pública lo hizo de 6% en 2009 a únicamente 2.6% en 2019 (SERRANO, 2020). Como resultado, el PIB se contrajo - 0.1 en 2019, muy lejos de superar el promedio de 2.4% del periodo neoliberal. Para mayor infortunio, dado el incruento impacto

¹⁵ Un análisis del PND, 2019-2024, en sus propios términos, sin incorporar elementos de la teoría de planificación, el estado de conocimiento de la teoría económica y social, experiencias de planeación de otras naciones, ni aún las acciones de planeación en México desde los años cuarenta, que incluye la crítica de sus indicadores puede verse en Coneval (s.f.).

de la pandemia del covid-19 en el país, el Banco de México estima que la tasa del producto será de - 8.8% en 2020, por lo que será muy difícil obtener un crecimiento económico significativo durante el actual gobierno.

A pesar de las significativas deficiencias técnicas del PND, 2019-2024, y de la incertidumbre sobre la duración de la cuenta recesión de 2020, los logros políticos y sociales alcanzados en tan corto tiempo pueden constituir la plataforma para un crecimiento económico que logre efectivamente elevar el bienestar de la población mexicana. Empero, el contar con un gobierno honesto es una condición necesaria para el despegue de la economía, pero está lejos de ser suficiente. Se requiere estructurar un sistema de planeación que logre la elaboración de planes con rigor estadístico en los diagnósticos y teórico-conceptual en los escenarios deseados y en los instrumentos para hacerlos realidad y superar, de esta manera, el voluntarismo y la improvisación en las acciones gubernamentales. Además, como bien se sabe en la República Popular China que desde su fundación en 1949 han realizado 13 planes quinquenales, “producir un buen documento es sólo el primer paso de una larga marcha de miles de kilómetros. La clave está en implementarlo” (JINPING, 2014: 119).¹⁶

Para elaborar un plan riguroso se requeriría articular la estrategia macroeconómica con los paradigmas de la economía política urbana según la cual las metrópolis mexicanas constituyen monumentales fuerzas productivas que deben planearse conforme a los postulados de la *Teoría espacio-sectorial del desarrollo económico* (GARZA, 2015: 622)¹⁷. Las 61 zonas metropolitanas de México generan más de tres cuartas partes del PIB nacional, entre

¹⁶ Los planes quinquenales actuales se realizan por la Comisión Nacional de Desarrollo y Reformas, anteriormente Comisión Estatal de Planeación del Desarrollo, donde laboran alrededor de 900 especialistas en planeación (https://en.wikipedia.org/wiki/National_Development_and_Reform_Commission). Actualmente no existe en México ningún organismo de este tipo, pero en el gobierno de 1976-1982 existía la Secretaría de Programación y Presupuesto, que centraba sus funciones en la elaboración de planes nacionales, regionales y urbanos. Los gobiernos neoliberales la desaparecieron.

¹⁷ La naturaleza de las metrópolis como monumentales fuerzas productivas es universal y la concentración de las actividades económicas en las 300 principales zonas metropolitanas alcanza 50% de la producción mundial (Bouchet, *et al.*, 2018: 1).

las cuales solo la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) representa una cuarta parte. Para estas urbes se requiere elaborar planes multidimensionales que permitan potenciar sus economías y se constituyan en verdaderos motores del desarrollo económico nacional, tal como se ejemplifica en el caso de la ZMCM (GARZA, 2020).

En esta última metrópoli se observó un proceso creciente de alta concentración económico-espacial en menos del 2% de su superficie donde se realiza el 75% de PIB en 2013, identificándose un *micropatrón trapezoidal hiperconcentrado* donde se deben centrar los nuevos servicios del binomio CGP-SGP para potenciar su influencia en la dinámica de crecimiento de la urbe y, con ello, en el desarrollo económico del país (GARZA, 2020: 78). El micropatrón está estructurado por cuatro submetrópolis (Insurgentes-Universidad, Polanco-Lomas, Paseo de la Reforma y Santa Fe) que concentran 47.4% del PIB terciario de la ZMCM en una superficie de 1 871 hectáreas, esto es, un minúsculo 0.87% de la mancha urbana de la ciudad. Esta pequeña área es de cardinal relevancia para la planeación macroeconómica de la ZMCM, pues en ella se debe centrar la construcción y modernización de los elementos que constituyen al binomio CGP-SGP y que son indispensables para que las modernas empresas sean funcionales e internacionalmente competitivas.

Con la elaboración de planes multidimensionales para las zonas metropolitanas con énfasis en la construcción de los elementos requeridos del binomio CGP-SGP, sería posible diseñar un nuevo modelo espacio-sectorial de acumulación de capital en México. De esta suerte, sería posible superar el estancamiento y las crisis recurrentes del periodo neoliberal y retomar el sendero hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable. La base de tal estrategia sería la transformación política y social de la nación durante el gobierno de 2019 a 2024, lo cual constituiría el punto de partida de una verdadera cuarta transformación económico y social del Estado mexicano.

4. Conclusiones: condiciones generales de la producción como base estructural del desarrollo económico

El objetivo general del presente capítulo fue sistematizar las características principales de las condiciones generales de la producción (CGP) según tres propósitos específicos: 1) proponer una definición positiva contemporánea que refleje su naturaleza histórica como categoría económica, la cual incorpore la existencia de los modernos servicios generales de la producción (SGP); 2) construir una tipología comprensiva que actualice y englobe todos sus componentes específicos a partir de su ubicación dentro de las fuerzas productivas, y 3) sistematizar los rasgos particulares que las caracterizan, diferenciándolas de los medios de producción privados que son para el usufructo exclusivo de la empresa que los posee.

Sobre el propósito inicial, después de considerar las características de las CGP, así como la emergencia de los SGP que las acompañan en forma creciente, queda como primera conclusión la formulación de la siguiente definición de naturaleza positiva:

El binomio condiciones y servicios generales de la producción está conformado por medios de producción naturales y contruidos (infraestructura), así como por trabajadores e insumos. Todo ello es requerido para la realización del proceso general de producción y reproducción de la fuerza de trabajo, siendo dicho binomio externo a las empresas individuales pero indispensable para realizar sus operaciones.

Mientras que Marx habla solamente de los “canales y las calles” como ejemplo de las CGP pero, siguiendo su desarrollo histórico a través del tiempo, es evidente que cada vez son más diversas e importantes (GARZA, 2013: 71-115). Comprenden, además de las naturales como tierras cultivables, ríos, bosques, lagos y mares, las contruidas que incluyen los ferrocarriles, las

carreteras, presas hidroeléctricas y redes de distribución del fluido, puertos marítimos, aeródromos, refinerías y sistemas de ductos de hidrocarburos y, lo que es más dinámico actualmente, las tramas de fibra óptica requeridas para el avance de la revolución telemática. Las actividades bancarias y financieras, los servicios públicos educativos, de salud, de seguridad y de gestión administrativa en general, son más sutiles, pero entran dentro del binomio CGP-SGP, independientemente de que se presten en forma privada o gubernamental.

Conforme a lo anterior, y como parte del segundo propósito del capítulo, se puede concluir que el binomio CGP-SGP se clasifica en tres componentes principales: naturales, construidos y de gestión pública y/o privada. El elemento construido, por su parte, se puede clasificar en medios de trabajo socializados, que sirven al aparato productivo (v.g., redes de energéticos y sistemas de transporte), y medios de consumo colectivo, orientados a la reproducción de la fuerza de trabajo (v.g., servicios de educación y salud). A su vez, los medios de trabajo se pueden subdividir en aquellos utilizados para la circulación de mercancías (carreteras, puertos, ferrocarriles) y los orientados directamente a la producción (energía eléctrica, agua, hidrocarburos).

Finalmente, sobre al tercer propósito, se concluye que las características que definen a las CGP-SGP y explican la tendencia lógica de que sean proporcionadas por el Estado en cualquiera de sus niveles de gobierno, son las siguientes: 1) constituyen una necesidad general para el funcionamiento adecuado de países, regiones y ciudades, siendo éstas últimas las que concentran la mayor parte de la población y las actividades económicas secundarias y terciarias; 2) suelen ser de tipo colectivo y no pueden proporcionarse fácilmente en unidades discretas a los usuarios o compradores individuales, como vender un metro cuadrado de una calle a un automovilista; 3) tienden a prestarse por organismos gubernamentales dado el riesgo que supondría la existencia de conflictos de intereses entre las firmas que las proporcionen y los requerimientos generales de la sociedad; 4) su construcción demanda inversiones financieras de gran envergadura, aún en proyectos realizados por etapas, además de que los recursos necesarios son cada vez más cuantiosos, y

5) prácticamente todos sus rubros tienen una baja rentabilidad y rotación de la inversión, lo que explica la participación del Estado en los renglones no rentables, así como el otorgamiento de subsidios cuando se realizan en forma privada, o su rescate cuando fracasan.

En el contexto de la crisis sistémica que afecta a los principales países desarrollados, y en especial a los Estados Unidos y la Unión Europea, el experimento neoliberal mexicano estuvo irremediablemente destinado al fracaso, pues no logró articular una estrategia de desarrollo económico efectiva en los 30 años en que se instrumentó. El nuevo gobierno nacionalista iniciado el 1º de diciembre de 2018 requerirá, por ende, perfeccionar su PND, 2019-2024, para lograr diseñar un nuevo modelo de acumulación de capital cuyo detonador sería la construcción, estratégicamente planeada, del conjunto de elementos infraestructurales que constituyen al binomio CGP-SGP en un conjunto de metrópolis prioritarias que puedan aspirar a ser internacionalmente competitivas.

Referencias

- ALVATER, E. “Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado”, en SONNTAG, Heinz Rudolf; VALECILLOS, Héctor. (Eds.) *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, 3. ed., México: Siglo XXI, 1980.
- BEAUREGARD, Robert A. “History in urban theory”. *Journal of Urban History*, 30 (4), p. 627-635 (review essays), 2004.
- BOUCHET, Max; LIU, Sifan; PARILLA, Joseph. *Global Metro Monitor 2018* [En línea], Metropolitan Policy Program at Brooking, 2018 [fecha de consulta: 9 de diciembre del 2019] https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/06/Brookings-Metro_Global-Metro-Monitor-2018.pdf.
- BROADBENT, Thomas A. *Planning and Profit in the Urban Economy*. Londres: Ad. Methuen and Co. Ltd., 1977.
- BROOKS, David. “El gurú Greenspan confiesa que fue un error confiar en el libre mercado”. *La Jornada*, México, 24 de octubre, 2008.
- CASTELLS, Manuel. *La cuestión urbana*. Madri (ESP): Siglo XXI Eds., 1974.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (CEFP). *Análisis de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al tercer trimestre de 2011*. Ingresos y Deuda del Sector Público Presupuestario. CEFP / 022 / 2011, México (<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2011/noviembre/cefp0222011.pdf>).
- CFE. *Informe anual 2010*, México, 2010.

Comisión de investigación sobre el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario. *Investigación sobre el IPAB. Informe final*, Poder Legislativo Federal, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2006.

Coneval (s.f.). Análisis de los objetivos e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2019-2024: Revisión del Anexo de la propuesta del PND 2019-2024, Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (CONEVAL), s.l., s.f (https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/PND/Analisis_anexo_propuesta_PND_19-24.pdf).

EDEL, Matthew. *Urban and Regional Economics: Marxist Perspectives*. Gran Bretaña: Routledge, 2001.

FOLIN, Marino. "Public enterprise, public works, social fixed capital". *International Journal of Urban and Regional Research*, 3 (3), 1979.

GACETA PARLAMENTARIA. Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (Anexos), Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, Año XXII, martes 30 de abril de 2019, n. 5266-XVIII, p. 225, 2019. (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo122731.pdf>).

GARZA, Gustavo. *El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970*. México: El Colegio de México, 1985.

_____. *La urbanización de México en el siglo XX*. México: El Colegio de México, 2005.

_____. *Macroeconomía del sector servicios en la Ciudad de México, 1960-2003*. México: El Colegio de México, 2008.

_____. *Teoría de las condiciones y los servicios generales de la producción*. México: El Colegio de México, 2013.

_____. *Valor de los medios de consumo colectivo en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México, 2015.

_____. Evolución de las condiciones generales de la producción en la ciudad antigua (Çatalhöyük, Azoria y Roma). El Colegio de México, Programa de Estudios Interdisciplinarios, México, 2018 (libro digital: <http://dx.doi.org/10.24201/9786076282625>).

_____. *Dinámica y configuración macroeconómica de la Ciudad de México, 1960-2013: estrategia económico-espacial para la planeación multidimensional de la Ciudad de México, 2020-2040*, (LC/MEX/TS.2020/x). Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

GOUGH, Jan (1980), "Gastos del estado en el capitalismo avanzado", en SONNTAG, Heinz Rudolf; VALECILLOS, Héctor (Eds.) *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, 3. ed. México: Siglo XXI, 1980.

_____. *Economía política del estado de bienestar*. Madri (ESP): H. Blume Ediciones, 1982.

HARVEY, David. *Urbanismo y desigualdad social*. México: Siglo XXI Eds., 1977.

- _____. *The Urban experience*. Oxford (UK): Basil Blackwell, 1989.
- HOLLAND, Stuart. *Capital versus the regions*. Nueva York: MacMillan, 1976.
- JALIFE-RAHME, Alfredo. “Escenarios de ‘una tercera guerra mundial’, según los estrategas rusos”. *La Jornada*, Domingo 1° de mayo, 2011.
- JINPING, Xi. *The Governance of China*. Beijing: Foreign Languages Press, 2014.
- LEFEBVRE, Henri. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ed. Península, 1969.
- _____. *La revolución urbana*. 2. ed. Madrid: Alianza Editorial, 1976.
- _____. *The production of space*. Cambridge, Mass.: Blackwell, 1991.
- LIPIETZ, Alain. *El capital y su espacio*. México: Siglo XXI Eds., 1979.
- LOJKINE, Jean. *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*. México: Siglo XXI Eds., 1979.
- MARX, Karl. *El capital*. Crítica de la economía política, Tomo I. México: Fondo de Cultura Económica, (cuarta reimpresión), 1971.
- POTTIER, Claude. *La logique du financement public de l’urbanization*. Paris: Mouton, 1975.
- PRADILLA, Emilio. *Contribución a la crítica de la “teoría urbana” del “espacio” a la “crisis urbana”*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1984.
- SACHS, Jeffrey. “Gobierno y globalización”, *Reforma*. Negocios, viernes 14 de octubre, 2011.
- Secretaría de Gobernación (Segob). Plan Nacional de Desarrollo, 2019-2024. *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 2019, México (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019).
- SERRANO, Carlos. “La preocupante caída de la inversión”. *BBVA Research* (13 de agosto, 2020). (<https://www.bbvarsearch.com/en/publicaciones/mexico-the-worrying-drop-in-investment/?cid=eml:oem:oth:---46598--::lnkpubl:::20200813::oth:instant:>).
- SLATER, David. “El estado y la cuestión regional en América Latina. Notas para una perspectiva marxista”, en *Revista Interamericana de Planificación*, Eds. SIAP, v. XVIII, n. 66, junio, p. 20-43, 1983.
- SMITH, Neil. *Uneven Development, Nature, Capital and the Production of Space*. Oxford (UK): Basil Blackwell, 1990.
- SOJA, Edward W. *Thirdspace*. Malden, Mass.: Blackwell Publishers, 1996.
- STIGLITZ, Joseph. “¿Qué nos depara el 2011?”. *Reforma*, Negocios, viernes 7 de enero, 2011.
- TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista*. México: EDICOL, 1979.
- World Economic Forum et al. *Global Risks 2011*, Sixth edition. An initiative of the Risk Response Network, World Economic Forum, 2011 (http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2011.pdf).
- _____. *Global Risks 2012*, Seventh edition. World Economic Forum, 2012. (http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2012.pdf).

PARTE 2

Expansão dos investimentos e transformações na produção e financiamento: Estado e grandes empreiteiras em alinhamento

Formas de atuação do Estado na privatização da rede metroviária de São Paulo.

Laércio Monteiro Júnior

Neste capítulo, discutimos as diferentes formas de atuação do governo do Estado de São Paulo, em anos recentes, em seu projeto de privatização do sistema de transporte metropolitano de alta capacidade. Como será apresentado, as privatizações fazem parte de um conjunto amplo de medidas tomadas por governos nas últimas décadas, como a desregulamentação dos mercados de trabalho, a liberalização dos fluxos internacionais de capital, a adoção de formas mercantis de concorrência na provisão de serviços públicos e o recuo da participação do Estado e da propriedade pública entre as empresas responsáveis pela operacionalização de direitos sociais, políticos e econômicos. A mercadorização de bens e serviços públicos exige a criação de mercados antes inexistentes e a institucionalização e regulação desse processo, através de leis e normas específicas que garantam que essa transferência da esfera pública para a privada resulte em empresas e atividades lucrativas.

Assim, o retalhamento da rede metroviária, objeto de análise empírica deste trabalho, resulta de uma articulação bastante específica entre governo e mercado, na qual a burocracia estatal cumpre papel preponderante, ajustando, conforme a necessidade do capital, tanto as concessões trecho a trecho das linhas de metrô, como também definindo o desenho das concessões e parcerias público-privadas de modo mais conveniente às expectativas de mercado. O Estado é agente ativo do processo de privatização, posicionando-se em três frentes que serão destacadas ao longo do capítulo: primeiro, um processo de despadronização dos macrosistemas técnicos, que facilita a difusão da privatização; depois, garantindo, inclusive por meio de sua política fiscal, a utilização

do orçamento público como ferramenta que sustenta o lucro privado; por fim, uma mudança qualitativa na administração das empresas estatais que passam a operar dentro de lógicas próprias da iniciativa privada, incluindo a busca por receitas fundadas na propriedade de ativos financeiros e imobiliários.

Como pretendemos demonstrar, no atual estágio do capitalismo, a operação e expansão da rede metroferroviária deixa de ser dirigida por uma política que entende a oferta do serviço público de transporte de passageiros como um direito, essencial e universal, e passa a ser movida pelos conceitos de risco e de eficiência, típico das empresas privadas, e, mesmo se tratando de empresas estatais, passam a serem incorporadas à situação de concorrência de mercado e são incorporadas ao mundo das finanças globais.

1. A política das redes sociotécnicas

A difusão das redes sociotécnicas sobre o território tem fundamental importância para o nivelamento das condições de reprodução do capital, eliminando distinções e variações demarcadas nos diferentes territórios e permitindo uma distribuição estável e regular do movimento de valorização do valor pelo espaço. A homogeneização das relações de produção no espaço permite a “uniformização do capital” e resulta do “próprio caráter progressista do capital” (BRANDÃO, 2007, p. 72). Tal homogeneização, é importante salientar, não significa que a organização e disposição das redes sociotécnicas sobre o espaço sejam sempre iguais, mas que elas estejam sempre em acordo com as necessidades de reprodução do capital em cada tempo e lugar. Com isso, as redes sociotécnicas exigidas serão desiguais e heterogêneas, pois não é o progresso técnico que é tornado harmônico e similar nos diferentes territórios, mas o suporte à reprodução social que corresponderá às demandas reprodutivas do capital em cada parcela desigual e heterogênea do espaço social. O movimento do capital causa a hierarquização dos espaços, a polarização dos fluxos e reforça a natureza desigual e combinada do processo de desenvolvimento capitalista, acompanhando

os processos de centralização e concentração espacial do capital (BRANDÃO, 2007).

Como afirmara Claude Raffestin (1993), toda rede geográfica é também a representação da hierarquia entre as linhas e os pontos de intersecção que a definem. Por definição, uma rede é “flexível”, adaptando-se às variações do espaço e tempo e moldando-se às diferentes situações encontradas, forjando as mediações entre os agentes e a mobilidade pelo próprio território. O “desenho, construção e utilização de uma rede dependem dos meios à disposição, dos códigos técnicos, sociopolíticos e socioeconômicos, assim como dos objetivos dos atores” (RAFFESTIN, 1993, p. 204). Para Edwards *et al.* (2007), essa rede organizada de objetos técnicos não pode ser completamente desenhada e construída de acordo com um plano preestabelecido, mas, antes, ela “cresce” e se desenvolve “a partir de um desdobramento orgânico do meio geográfico em que reside” (EDWARDS *et al.*, 2007, p. 369).

Esses autores afirmam que a história dos grandes sistemas de infraestruturas de larga escala denota dois momentos cruciais. Um primeiro, de inovações técnicas, políticas e legais em que se vinculam sistemas previamente separados e heterogêneos para formar redes mais poderosas e de longo alcance; e um segundo, um processo de crescimento dessas redes, em que elas se confrontam com elementos de seu meio técnico-científico-informacional e devem se adaptar, remodelar ou internalizar elementos de seu ambiente (EDWARDS *et al.*, 2007). O avanço do conteúdo técnico e científico dos sistemas de objetos e sistemas de ações que constituem o território causa o aumento da racionalização, da eficiência e da intensificação do capital investido na infraestrutura urbana (SANTOS, 2006). Nesse estágio “maduro”, a importância dos engenheiros e da pesquisa acaba dando lugar aos gestores e aos sistemas de financiamento das redes sociotécnicas (JOERGES, 1988).

A gestão dessas redes ao longo da história encontrou seu ponto de apoio no aparelho de Estado e em sua burocracia. A concorrência caótica observada nos desenvolvimentos iniciais das redes de infraestrutura originava uma série de problemas, desde os riscos inerentes ao volume dos investimentos até questões relativas à falta de padronização de produtos

e insumos e à extensão do mercado de massa (EDWARDS, 2003; HUGHES, 1983; JOERGES, 1988). A unificação das redes garantiu economias de escala e formação de “monopólios naturais”, em geral sob administração de empresas públicas ou com participação do Estado em sua gestão. Isso foi fundamental nos países industrializados, particularmente no período pós-guerra, quando o Estado passou a ampliar sua participação na economia, estabelecendo assim as condições para que as infraestruturas garantissem a regularidade, continuidade e obrigatoriedade da oferta dos serviços essenciais à toda população, os quais passaram a ser concebidos como direitos previstos constitucionalmente. Os serviços públicos de massa padronizados permitiam sincronizar as atividades dentro de cadeias de produção, ofereciam recursos produtivos às empresas, sustentavam o processo de crescimento dos diversos ramos industriais, asseguravam a organização e a dinâmica dos mercados através das próprias despesas públicas e outras intervenções, diretas ou indiretas, do Estado e ainda garantiam meios de satisfação das demandas sociais, elevando o nível de reprodução social que era exigido pelo próprio desenvolvimento capitalista (LAPERCHE, UZUNIDIS, 2003).

2. A privatização, mercadorização e mercadização das redes de infraestruturas e serviços públicos

A crítica neoliberal ao Estado moderno “inchado” e altamente burocratizado e a ascensão aos postos de comando político das forças políticas de reação não logrou “esvaziar” ou desburocratizar a estrutura de governo que encontraram, mas, pelo contrário, essas forças utilizaram a estrutura burocrática em programas de reformas político-administrativas que garantissem as condições necessárias para a elevação da extração do mais-valor e as expropriações do público pelo privado. As atividades produtivas pouco ou nada lucrativas e que, por isso, se encontravam sob gestão pública ou estatal, como o caso da produção, operação e manutenção das redes de infraestruturas de transporte regionais e urbanas, passaram a ser reorganizadas e rerregulamentadas de

modo a permitir a criação de novos mercados e a transformação dos serviços prestados em mercadorias.

Para aprofundar essa discussão em nível teórico, é necessário discutir as categorias “mercadoria” e “mercado” e seus processos constitutivos. Creio ter sido Marx quem primeiro se referiu à riqueza capitalista, de modo geral, como “uma imensa coleção de mercadorias” (MARX, 1996a, p. 165). A mercadoria, tratada em sua individualidade imediata é uma “coisa” que satisfaz necessidades, um valor de uso. Porém, a mercadoria também é suporte material de uma quantidade de “trabalho morto” representada por um valor de troca, ou seja, a representação dessa coisa em dinheiro. No capitalismo, o valor das mercadorias não é dado pela sua utilidade social, nem por alguma propriedade a ela inerente, mas pela quantidade da substância da riqueza abstrata socialmente reconhecida nessas mercadorias pelas pessoas. Essa substância social presente nas mercadorias é ironicamente definida por Marx como uma “objetividade fantasmagórica, uma geleia de trabalho humano indiferenciado” (MARX, 1996a, p. 168), que consiste em quantidade de trabalho socialmente necessário para produzir determinada mercadoria ou “trabalho abstrato”. Trata-se de uma forma de riqueza e de trabalho que são específicos do capitalismo. Por isso, não se deve entender valor ou preço das mercadorias como características “naturais” dos produtos do trabalho, mas como uma forma de riqueza produzida social e historicamente. Os produtos da atividade humana, tais como bens e serviços, não são necessariamente mercadorias, mas, no sistema capitalista são produzidos como mercadorias. A contradição entre valor de uso e valor, assim como a contradição entre trabalho concreto e trabalho abstrato está no cerne da produção, circulação e distribuição dos bens e serviços produzidos no modo de produção capitalista. Essa condição é evidenciada pela reprodução sempre ampliada dessas formas mercantis, mas uma produção que se mostra incapaz de atender o conjunto de necessidades sociais que engendram a produção dos valores de uso. Em vez disso, a reprodução ampliada do capital, gerando acumulação e crises, tem como finalidade a expansão da valorização do valor e da extração de mais-valor. Essas contradições determinam as relações sociais entre os indivíduos, desde a

organização do trabalho até as formas de propriedade, desde o Estado e suas instituições até a ideologia.

Usualmente, o termo mercantilização, ou como preferimos, *mercadorização*, é utilizado para identificar ou discutir processos sociais de passagem ou de transformação de formas não capitalistas para formas capitalistas de produção, distribuição e circulação dos produtos do trabalho. Essas formas de produção não capitalistas incluem as chamadas formas “pré-capitalistas”, ou seja, baseadas em estruturas hierárquicas tradicionais, arranjos sociais não subsumidos à ordem do capital, em geral produção para própria subsistência. Marx entendia a terra e o trabalho como os “mananciais naturais da riqueza” (MARX, 1996b, p. 262), e eles são continuamente apropriados ou expropriados pela lógica da mercadorização. Na atualidade, esse processo se impõe fortemente às atividades artísticas e culturais, ao conhecimento, ao patrimônio histórico e à natureza, que passam a serem produzidos e administrados pela lógica da valorização do valor e da extração de mais-valor. Também consideramos não mercantilizadas a propriedade pública e produção estatal. Porém, estas operam dentro da ordem capitalista¹, mas ocupando os espaços que “não interessam” à iniciativa privada. Neste capítulo, as privatizações de bens e serviços públicos são entendidas como mercadorização uma vez que essas infraestruturas, ao deixarem a esfera estatal, que não gera mais-valor, e serem incorporadas à esfera privada capitalista, têm seus processos de trabalho de operação, manutenção e gestão sujeitados à exigência de valorização do capital privado investido na privatização e sua demanda por lucro.

¹ A propriedade pública e a produção estatais “pertencem” a um Estado cuja função primordial, numa sociedade capitalista, é garantir o direito à propriedade privada da terra e dos meios de produção e garantir o direito de se empregar força de trabalho combinada com a apropriação de mais-valor pela burguesia. O Estado e as empresas estatais empregam trabalho assalariado, consomem bens e serviços produzidos pelo mercado, mas também ofertam bens e serviços necessários tanto para as empresas capitalistas quanto para a população em geral. A produção econômica estatal é figura destacada do produto interno das nações capitalistas. No entanto, o preço de bens e serviços estatais correspondem exatamente a o que seria o “custo agregado” de sua produção, sem parcela de valor excedente, ou seja, sem geração de mais-valor e sem acumulação na forma de lucros, o que ocorre na produção privada (REUTEN, 2019).

Marx não apresenta uma definição clara da categoria mercado. Em vez disso ele aponta para o “mundo de mercadorias” (MARX, 1984), tempo e espaço em que se confrontam os portadores de mercadorias. Esse mercado está contido na esfera de circulação do capital, na qual os produtos do trabalho são trocados uns pelos outros. Esse mundo não pode ser apreendido do ponto de vista do capital individual, mas apenas do capital social total, ou seja, da totalidade do capital produzido e reproduzido globalmente. Para que bens e serviços antes produzidos na esfera estatal, e que passaram para a esfera da concorrência entre capitais, possam ser trocados, é preciso que exista esse espaço e tempo de trocas, que permita a circulação. Em muitos casos, esse mercado já está constituído. Em outras situações, como no caso das redes sociotécnicas aqui discutidas, não. Esses casos em que a privatização da empresa estatal e a mercadorização de bens e serviços exige a constituição de uma esfera de trocas comerciais antes inexistente, seguindo a definição de Laperche e Uzinidis (2013), denominamos *mercadização*.

É importante notar que a situação observada previamente à mercadização, ou seja, a ausência de um espaço específico para troca de uma dada mercadoria, em geral, não decorre de uma imposição estatal contrária à livre-concorrência, como defendem os ideólogos do livre mercado. Trata-se, na maioria das vezes, de atividades que não podem (ou não deveriam) se sujeitar à volatilidade dos preços e das exigências de rentabilidade, seja pela natureza dos serviços, como bens coletivos, saúde, educação, segurança, justiça, seja pelos efeitos que provocam no conjunto da população ou pelas implicações que a oscilação em sua oferta e demanda teriam na sociedade como um todo, por exemplo, emissão de moeda, armamentos, transportes, comunicações, energia.

Para dar cabo desse processo de *mercadização e mercadorização* impõe-se a produção de uma outra estrutura normativa que garanta a transferência do domínio público para o privado em situações lucrativas na produção e administração das infraestruturas e serviços públicos². Essa estrutura normativa deve permitir a adoção de estratégias empresariais no cerne da burocracia

² Para o caso particular da privatização da rede metroviária de São Paulo, ver Magalhães (2021), neste volume.

estatal, de critérios de eficiência e de competitividade na regulação dos serviços, a imputação dos “custos irreversíveis” ao Estado (por exemplo, os grandes investimentos em implantação de macrosistemas técnicos), a construção de uma “concorrência controlada” que garanta o monopólio ou oligopólio aos grupos empresariais hegemônicos, além do fomento às práticas “flexíveis” de trabalho que também são generalizadas aos demais setores da economia, como a subcontratação, terceirização e o trabalho intermitente.

Nesse sentido, concordamos com Loïc Wacquant (2012), que considera o neoliberalismo antes um projeto político que um projeto econômico, uma doutrina que envolve a “reengenharia” do Estado, e não seu desmantelamento, como propõem seus defensores. Partindo da concepção de “campo burocrático” proposta por Pierre Bourdieu, Wacquant argumenta que o Estado contemporâneo deflagra dois conflitos principais – homólogos aos conflitos observáveis no todo da estrutura social –: por um lado, o fomento à mercantilização em oposição às “missões protetoras” da burocracia pública e, de outro, a imposição de restrições fiscais e da disciplina de mercado contra a proteção e apoio das classes sociais destituídas de capital³. A observação desses conflitos internos à burocracia estatal é importante para o estudo das infraestruturas, posto que separa as três frentes do neoliberalismo, permitindo uma análise aprofundada de cada uma delas: sua face ideológica-doutrinária, sua face política de luta pelo comando do Estado e pela autoridade sobre os indivíduos e, a mais esquecida, sua face burocrática. Como afirma Wacquant, o “campo burocrático” é “o principal local no interior do qual é travada a batalha sobre as missões e os meios da ação pública” (WACQUANT, 2012, p. 511).

³ Importante observar que Wacquant segue Bourdieu no entendimento do conceito de capital como um elemento que transcende sua forma econômica, podendo ser incorporada pelos indivíduos em formas de capital cultural e capital social (BOURDIEU, 2000, cap. IV). Nesse sentido, ao falar em “classes sociais destituídas de capital”, não se trata de uma classe não proprietária dos meios de produção, como faz o marxismo (e tampouco de uma classe determinada por extratos de renda, como tratam os liberais), mas de uma relação de *status* político e representatividade desses indivíduos

Como observou Mészáros (2002), a “mitologia do mercado” como regulador ideal atinge seu clímax nessa incorporação de uma ideologia de redução do Estado, ao mesmo tempo em que as transformações em curso apontam em direção oposta. O papel do Estado no capitalismo historicamente é alterado ou ressignificado conforme as fases de desenvolvimento desse modo de produção. Porém, a característica inversão de funções do Estado e do mercado, que a ideologia neoliberal entende como “ajuste necessário” para garantir a ampliação da extração de mais-valor, é, na verdade, um desajuste estrutural das relações sociometabólicas mais básicas (MÉSZÁROS, 2002, p. 122). A “ficção dos mercados autorreguláveis” (POLANYI, 2000), oferece um princípio de organização que afeta todas as instituições da sociedade de formas variadas. Como explica a tradição crítica sobre a ação social, os diferentes agentes atuando no “campo burocrático” não realizam, necessariamente, suas atividades de modo totalmente consciente e direcionada a objetivos, uma vez que as pessoas são portadoras de estruturas sociais. Nunca é demais destacar que as estruturas sociais abrangem relações entre pessoas, recursos materiais, entidades supraindividuais e/ou estruturas que estão conectadas por relações de poder e que determinam a agência dos indivíduos dentro de uma estrutura social (CALLINICOS, 2004).

Dardot e Laval (2016) observaram que o neoliberalismo se escora em um “quadro normativo global” que orienta as práticas, condutas e escolhas dos indivíduos. Eles afirmam que “a instauração da norma mundial de concorrência ocorreu pela conexão de um projeto político a uma dinâmica endógena, a um só tempo tecnológica, comercial e produtiva” (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 194). Todavia, as formas precisas de intervenção do neoliberalismo variam enormemente em cada país. O processo de reestruturação neoliberal precisa interagir com as condições econômicas, políticas, culturais, sociais e geográficas existentes. Acordos regulatórios anteriores, práticas institucionalizadas e compromissos políticos restringem significativamente o escopo e a trajetória da reestruturação (BRENNER, THEODORE, 2002). Além disso, o neoliberalismo reforça as tendências de desenvolvimento desigual pois as diferenças socioespaciais são “aproveitadas” como oportunidades de inserção das formas mais “livres” de

concorrência, de menor regulamentação ou de acordos políticos preexistentes menos resistentes à reestruturação e aos processos de privatização, mercadorização e mercadização. Nesse sentido, o neoliberalismo explora as diferenças socioespaciais ao mesmo tempo em que ele também as produz (THEODORE, PECK, BRENNER, 2009).

Exemplos de privatização em sentido estrito, ou seja, a alienação da coisa pública e a transferência de propriedade a um ente privado, como foram os casos emblemáticos da Companhia Vale do Rio Doce ou do sistema Telebrás, encaixam-se na definição de primeira fase da reestruturação neoliberal proposta por Peck e Tickel (2002), uma fase caracterizada pelo “recuo” (*roll-back*) da atuação do Estado. Já o caso do METRO, discutido a partir da próxima seção, encaixa-se numa leitura em sentido amplo da ideia de privatização, correspondendo à fase de “difusão” (*roll-out*) da atuação do Estado (PECK, TICKELL, 2002). A “difusão” da atuação do Estado inclui a rerregulamentação do campo de atuação das estatais, a mercadização e mercadorização das redes sociotécnicas de infraestruturas urbanas e a inscrição da lógica concorrencial do mercado nos comportamentos, relações e processos nas empresas públicas (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 202).

3. O retalhamento do sistema de transporte de passageiros de alta capacidade em São Paulo

Embora existam diferenças técnicas na definição de uma rede de trens e de uma rede de metrô, entendemos não haver problemas em considerar a totalidade da rede paulista, mesmo que operando tecnologias diferentes, como parte de uma única rede metroferroviária⁴ cujo objetivo é atendimento à demanda de passageiros da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

⁴ Para uma discussão pormenorizada sobre a questão tecnológica presente nos subsistemas técnicos e a formação de redes de macrossistemas, ver Pyrgidis (2015) e Vuchik (2007). Entendemos que a rede de trens urbanos, metrô e monotrilho operando na RMSP configuram uma única rede de alta capacidade que é complementada pelo sistema de média capacidade configurado por linhas de ônibus municipais e intermunicipais, corredores exclusivos, terminais rodoviários, e outros equipamentos urbanos que são administrados pela EMTU e pela SPTrans.

Como macrossistema técnico, as linhas dessa rede possuem distinções tecnológicas e operacionais, porém, do ponto de vista de sua utilidade, ela é apreendida como um único sistema de transporte de passageiros de alta capacidade, com integração operacional e tarifária dos diferentes sistemas técnicos implantados.

Até 2010, quando iniciou a operação da Linha 4, toda a rede metroferroviária de São Paulo era administrada por companhias públicas. Atualmente, somados os três sistemas de transporte de alta capacidade (metrô, trens urbanos e mon trilhos), São Paulo tem pouco mais de 370 quilômetros de vias em operação. Considerando as obras em execução em 2020 para expansão da rede – extensão das Linhas 4, 5, 9 e 15 e construção das Linhas 6 e 17 – a RMSP ultrapassará 400km de vias. Destas, em 2020 são operadas pela iniciativa privada apenas as Linhas 4 e 5, respectivamente pelos consórcios Via Quatro e Via Mobilidade. Além delas, o mon trilho da Linha 15 foi concessionado para a Via Mobilidade (mas atualmente não há definição sobre o prazo em que passará a ser operado efetivamente); o mon trilho da Linha 17, atualmente em construção, é parte do pacote da concessão da Linha 5; e a Linha 6 de metrô, em construção, foi originalmente concessionado para o Move-SP. A CPTM também realiza estudos técnicos para a concessão privada das Linhas 8 e 9⁵. Assim, 63% da rede será mantida sob administração das duas empresas públicas – a Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRO) e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) – e o restante estará sob administração de empresas privadas.

O que denominamos aqui de *retalhamento* da rede, corresponde ao conjunto de processos técnicos, políticos e econômicos que vem sendo efetivados no âmbito do campo burocrático estatal de modo a permitir a concessão “linha a linha” dessa rede metroferroviária de modo a permitir a criação de um mercado e a transformação de serviços em mercadorias, garantindo que a atividade no âmbito privado seja lucrativa.

⁵ Conforme CPTM, *Relatório Integrado da Administração 2019*, s. 1.: s. n., 2019.

3.1 Despadronização técnica dos macrossistemas

Do ponto de vista técnico e tecnológico é importante notar que as Linhas 1, 2 e 3 da rede de metrô foram projetadas com um mesmo sistema de alimentação elétrica, mesmo sistema de comunicação e sinalização, mesmo padrão de dimensão de carros, mesmo padrão de dimensão das vias etc., o que permitia a interconexão e intercambialidade de suas partes e equipamentos, condição que não é observada com a Linha 4, a Linha 6 ou com os monotrilhos, utilizados pelo METRO para operar dois de seus ramais mais recentes. Esse não é um mero detalhe. A padronização, afirma Barry (2001), não é uma característica universal da ciência ou da tecnologia, mas uma escolha cultural e historicamente específica. “Práticas padronizadas produzem um espaço homogêneo que atravessa as divisões geográficas e sociais” (BARRY, 2001, p. 57-58). Essas padronizações ocorrem em práticas da operação, da manutenção e da administração de um sistema técnico, além de padronizar soluções *a priori* para o planejamento e os projetos. Com isso, são também produzidas zonas ou espaços homogêneos do ponto de vista da negociação política referente à aplicação daquela tecnologia específica.

No caso da CPTM, a diferença nas bitolas dos trens, dos sistemas de tração, na sinalização – que, dentro do possível, têm sido atualizados e unificados – decorre da origem da rede histórica da RFFSA. É uma “rugosidade” (SANTOS, 2006) daquilo que resta do processo de supressão, superposição e substituição dos objetos e sistemas técnicos devido à acumulação de técnicas e processos. Hughes (1983) e Joerges (1988) falam das “anomalias técnicas ou organizacionais” decorrentes da evolução desigual dos sistemas, o que corresponde ao sentido com que Santos (2006) fala em uma “inércia dinâmica” das formas técnicas herdadas do passado. Já no caso da rede de metrô – com os padrões técnicos diferentes na implantação das Linhas 4 e 6, e, mais ainda, com a adoção de um sistema de monotrilhos –, essa anomalia técnica não decorre da evolução desigual, mas da *adoção voluntária* de soluções técnicas que não podem ser intercambiadas entre as linhas novas, “inovadoras”, e as linhas antigas. O caso da Linha 5, aqui, é particular, posto que suas características técnicas remetem à sua integração com a

Linha 9 de trens urbanos, já que o ramal, originalmente, foi projetado e implantado pela CPTM, e sua operação foi posteriormente assumida pelo METRO⁶.

A prática da inovação, que muitas vezes é tomada como uma inclinação natural dos engenheiros e desenvolvedores, foi alimentada internamente ao campo burocrático estatal, assim como na rede de engenheiros, projetistas, consultores e fornecedores desses sistemas. Com isso, a padronização e a homogeneização das técnicas e da organização foi voluntariamente preterida gerando a necessidade da produção de novas rotinas e práticas de gestão, manutenção e operação dos sistemas. Uma vez aplicadas essas novas rotinas e práticas, a exigência de especialização de equipes de trabalho para cada sistema tornou-se um componente da retórica de privatização, pois a desconexão entre as linhas e a particularização das práticas internas reforça a separação das linhas da rede sociotécnica que deixam de se vincular a um macrosistema técnico homogêneo. Isso favorece a absorção, pedaço por pedaço, linha a linha, da rede metroviária por agentes do mercado, garantindo o *retalhamento da rede* e sua transferência à iniciativa privada. Como afirma Barry, “a padronização é parte de um projeto político” (BARRY, 2001, p. 63).

3.2 Mercadização e mercadorização do serviço público

Para entender melhor como se deu a formação desse “mercado” é importante observar a estrutura acionária desses consórcios de empresas. A Via Quatro, operador da Linha 4, possui 75% de suas ações subscritas à CCR, 15% à Ruas Invest e 10% à Mitsui; a Via Mobilidade possui 83% de suas ações com a CCR e 17% com o Ruas Invest. Não incluiremos nessa análise a estrutura do Move SP⁷, já que o consórcio se encontra em processo

⁶ Uma outra discussão, para as quais não temos subsídios no momento, seria verificar se o projeto neoliberal já estava subjacente à troca de comando da Linha 9 e do Expresso Leste entre METRO e CPTM, ocorrida em finais da década de 1990.

⁷ O consórcio Move-SP foi formado em 2013 pelas construtoras Odebrecht (19,6% das ações), Queiroz Galvão (19,6%), UTC (13,1%) e o fundo de investimento Eco Realty (47,7%). A obra e o contrato de licitação sofrem investigações de irregularidade desde seu início. O Tribunal de Contas do Estado (TCE) questionou as frequentes mudanças nas ações das concessionárias responsáveis. Em 2014, a Odebrecht transferiu suas ações para a *holding* Little Rock Participações, que foi

de caducidade e já abandonou a construção e a futura operação da Linha 6.

Se retirarmos da conta 271 km das linhas de trens urbanos operados pela CPTM, a presença do capital privado é ainda mais surpreendente. Até 2010, o METRO operava uma rede de 65 km; num futuro próximo, com a conclusão dessas linhas e sua transferência para a iniciativa privada, serão 55 km operados pela companhia pública e 66 km pela iniciativa privada. Considerando a divisão acionária dos consórcios privados, é como se 35% do total da rede de metrô passasse a ser controlada pela CCR, 7% pela Ruas Invest e menos de 1% pela japonesa Mitsui Co. Esta última é uma companhia multinacional com 491 subsidiárias no mundo, que operam diretamente ou em parcerias com outras empresas nos mais variados ramos de atividade, desde o agronegócio até a produção de petróleo, pas-

comprada pela Odebrecht anteriormente no mesmo ano e hoje atua com o nome OM Linha 6 Participações. A UTC deixou o consórcio em 2015 e transferiu parte de suas ações à Queiroz Galvão e parte à Little Rock. Todas essas mudanças foram feitas após o processo judicial que ficou conhecido pelo nome de Operação da Lava-Jato, que tinha essas três construtoras no centro das investigações, sendo que os presidentes das três foram presos ou condenados por pagamento de propinas em troca de contratos públicos da estatal Petrobras. Essas mudanças acionárias, no entanto, não foram aprovadas na época, o que apenas aconteceu posteriormente, com mudança na STM em 2016. Além disso, nos anos de 2014 e 2015 o GESP desembolsou mais de R\$ 590 milhões em recursos do Tesouro estadual para pagamento das desapropriações de imóveis ao longo da Linha 6, valor que foi coberto por um contrato de financiamento entre GESP e Caixa Econômica Federal firmado após os repasses à concessionária (cf. Relatórios da Administração da Move-SP, publicados no *Diário Oficial de São Paulo*).

O consórcio era responsável por metade do investimento na construção da linha, orçado em R\$ 9,6 bilhões. Dessa parte, R\$ 3,9 bilhões foram parte de um financiamento junto ao BNDES, dos quais \$ 550 milhões chegaram a ser emprestados ainda em 2013, e o restante viria de outras fontes de recursos das empresas do Move-SP. Por causa do envolvimento dos acionistas do consórcio com a Lava-Jato, a cessão de crédito a longo prazo deixou de atender às normas internas do BNDES e às normas do Banco Central para liberação do financiamento. Sem outras fontes de financiamento, as obras da Linha 6 foram paralisadas no início de 2016.

Em janeiro de 2018, o Move SP ingressou com processo de pedido judicial de rescisão da concessão e, em março de 2018, foi iniciado o processo de caducidade do contrato por parte da STM/GESP. A partir de 2018, com a mudança de governo no Estado, esse processo de caducidade vem sendo continuamente adiado pelo próprio governador do estado, que prefere chegar a uma medida “amigável” utilizando a burocracia do GESP para encontrar empresas internacionais dispostas a comprar as ações do Move SP e dar continuidade à construção da Linha 6 (GESP, 2020, p. 51-52).

sando pela extração mineral, siderúrgicas, transporte de cargas, químicos, farmacêuticos, tecnologia da informação e desenvolvimento imobiliário. Já a CCR e o Ruas Invest são dois grupos empresariais brasileiros formados com o objetivo de atuar como sócias, acionistas ou quotistas de outras sociedades para concessionar redes de infraestruturas diretamente ou em associação. O capital acionário da CCR é dividido entre grandes empreiteiras nacionais – a Andrade Gutierrez (17%), a Camargo Correa (17%) e Soares Penido (17%) – e 49% das suas ações estão pulverizadas por acionistas na Bolsa de Valores de São Paulo (B3). Já a Ruas Invest é controlada pelo Grupo Ruas, uma *holding* que atua há décadas nos serviços de ônibus municipais de São Paulo. Além de sua participação na concessão da Linha 4 e da Linha 6 (participação a ser liquidada, conforme Nota de Rodapé 3), ela também concessionaria os pontos de ônibus na cidade de São Paulo e na região do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, e possui um banco próprio. Como podemos ver, o setor de concessões é formado pela associação de empresas que têm uma certa *expertise* no ramo de construção civil, transportes e infraestruturas urbanas. É um setor historicamente *dependente das políticas e planos de obras públicas*, questão já bastante explorada por outros autores (MARQUES, BICHIR, 2003) que discutem a “permeabilidade” entre público e privado nesses setores, o que explica o “padrão de vitória de empreiteiras em licitações” desde os anos 1970, em uma situação em que o acesso às informações nessas disputas era regulado pela posição dos diferentes agentes da comunidade empresarial na rede de apoio político aos governos. São empresas que dependem de contratos com o Estado e por isso mantêm vínculos contínuos com governos e com agências do Estado. Daí advém, também, sua importância no financiamento de campanhas eleitorais e o envolvimento em casos de corrupção.

Se a mercadização do setor é problemática, não é menos complicada a questão da mercadorização do serviço de transporte de passageiros. Diferente de uma empresa privada, a realização de lucro na operação anual de uma empresa pública como o METRO ou a CPTM não significa a possibilidade de aumento dos rendimentos de seu proprietário (no caso, um total absurdo,

visto que o Estado não auferir lucros ou prejuízos) e a existência de prejuízo não significa um passo em direção a sua falência; significa apenas a necessidade de se ajustar às expectativas de gastos (para cima ou para baixo) daquela empresa conforme suas receitas esperadas, sejam elas provenientes de tributos, empréstimos, transferência de recursos de outros entes públicos, sejam elas originadas em rendas operacionais (tarifas) ou de fontes não operacionais (como o aluguel dos espaços para publicidade nos trens).

As redes do METRO e da CPTM são historicamente deficitárias, dado observado pela relação entre a receita tarifária e seus custos operacionais⁸. Essa situação é contornada pelo repasse, previsto no Orçamento Anual do governo do Estado de São Paulo (GESP), do valor das gratuidades sociais previstas em lei (tarifa integral no caso dos passageiros idosos e 50% no caso dos estudantes) e pela contínua busca de outras fontes de receita, como a comercialização de espaços para comércio nas estações, publicidade nos vagões e outros tipos de renda (que serão detalhadas na seção seguinte). Já os investimentos em construção civil, implantação de sistemas e aquisição de trens para a expansão ou modernização das redes, na maioria dos casos, não dependem das receitas operacionais do METRO e da CPTM, sendo financiadas pelo GESP junto a bancos de desenvolvimento nacionais ou internacionais.

A garantia de receitas (e lucros) no contrato de concessão da PPP da Linha 4^o foi definida pela pactuação de uma tarifa de remuneração aos concessionários cujos critérios de reajuste são definidos em contrato. Isso corresponde a dizer que, na prática, existem duas tarifas diferentes, mas simultaneamente válidas. A primeira, de conhecimento geral, é a tarifa “política” definida todo ano pelo governo em articulação com os “grupos de pressão”, ou seja, setores empresariais, setores da administração pública, representantes políticos e a população usuária do sistema. A arrecadação dessa tarifa, em São Paulo, é feita pelo

⁸ Levantamento feito a partir dos Relatórios da Administração de cada empresa, publicados nos sítios de Internet das empresas.

⁹ Modelo posteriormente copiado nos contratos de concessão da Linha 5 e dos monotrilhos das Linhas 15 e 17.

Sistema de Arrecadação Centralizada (SAC), que gerencia toda a arrecadação com bilhete único e bilhetes próprios do METRO e CPTM, o sistema de validadores, redes de recarga e o sistema de cadastro do bilhete único e que é interligada ao sistema de contagem de passageiros presentes nas estações de metrô, trem e mon trilhos e também nos terminais de ônibus urbanos e nos ônibus municipais. Esse sistema é administrado pela SPTrans¹⁰, que faz a repartição do montante das tarifas a todas as empresas que operam a rede metroferroviária ou às companhias de ônibus, de acordo com o número de usuários e as integrações efetuadas entre os sistemas de transporte. É nesse momento em que a ordem dos fatores altera, sim, o produto: a base de remuneração das empresas públicas é a tarifa “política”, mas no caso das concessionárias privadas, a remuneração é feita pelo valor da tarifa firmada no contrato de concessão, conforme reajustes inflacionários e os índices de desempenho da empresa. Além disso, o SAC prejudica as empresas públicas porque o acordo firmado em 2006 com a ViaQuatro, com anuência de METRO, CPTM e SPTrans, dava a seguinte prioridade de pagamento: primeiro a SPTrans, que já recebeu o valor correspondente a todas as entradas no sistema de transporte público, separa a parcela correspondente às viagens diárias do modal ônibus, pelo preço da tarifa política; depois, a concessionária privada recebe todo o valor correspondente às suas viagens diárias pelo preço da tarifa contratada (superior à tarifa negociada politicamente); finalmente, METRO e CPTM recebem valor residual dessa conta, sendo remuneradas conforme a tarifa política vigente (BAUMGARTZ, 2016; MAGALHÃES, 2021).

Ao criar garantias para o operador privado e com isso reduzir o saldo disponível aos operadores públicos, essa política gera um aumento dos repasses do tesouro ou da dotação orçamentária necessários para o custeio da operação do METRO e da CPTM, tornando essas empresas cada vez mais dependentes de seu controlador, que é o próprio GESP (BAUMGARTZ, 2016). Outra questão são as cláusulas de mitigação de riscos presentes nos contratos das concessões. A principal delas é a mitigação da

¹⁰ A SPTrans é uma empresa pública controlada pela Prefeitura do Município de São Paulo, responsável pela gestão do sistema de ônibus da capital paulista.

não realização da demanda projetada que acompanha os editais de concessão. No caso da Linha 4, cujas obras foram interrompidas em 2007 após um grave acidente que resultou em sete mortes durante sua construção, o atraso no cronograma de obras e de inauguração das estações e dos túneis permitiu ao consórcio ViaQuatro acionar judicialmente o GESP, cobrando uma dívida de R\$ 428 milhões devido à demanda reduzida entre 2010 e 2014 decorrente desses atrasos. Em 2015, já durante a execução da segunda fase das construções da linha, o GESP rompeu o contrato com as empreiteiras devido ao atraso na execução das obras, concorrendo para um atraso ainda maior na inauguração das estações da segunda fase, que deveriam ter sido concluídas em 2018, mas que ainda não o foram hoje, em 2020. Com isso, em 2017, o ViaQuatro entrou com novo pedido judicial cobrando uma multa de R\$ 2,3 milhões por mês. Esse processo se encontra em arbitragem judicial, mas, segundo informação constante do projeto de orçamento estadual no último ano, o valor devido pelo GESP ao ViaQuatro, corrigido, seria de R\$1,3 bilhão, mais juros e correção monetária.

Mesmo num caso como o da Linha 6, em que o consórcio executor da obra desistiu do contrato e o sistema judiciário deu ganho de causa ao Estado no processo de caducidade do projeto, as cláusulas do contrato são tão deletérias que o GESP teria que arcar com indenizações milionárias às empresas. Assim, em vez de concordar com a ação judicial, o governador do estado, João Dória, tem atuado pessoalmente na busca de empresas que aceitem “comprar” o espólio da Move SP, como se o GESP fosse um sócio das empresas que faliram, incluindo na agenda oficial de Dória uma série de viagens internacionais e “reuniões de captação” de sócios e capitais para absorver o negócio falido. Esse *modus operandi* do Estado parece repetir letra a letra as cartilhas do FMI, Banco Mundial e bancos de desenvolvimento global, que entendem que os políticos devem desempenhar o papel de sócio e *criar ativamente políticas de incentivo ao investimento privado* em infraestrutura (KPMG, 2012a). Tais instituições financeiras globais dão todo suporte para medidas de austeridade fiscal e, na prática, reduziram as possibilidades de financiamento a longo prazo, principalmente após o Acordo de

Basileia III. O financiamento da infraestrutura passa a exigir projetos que “adicionem valor” ao espaço urbano e liquidez às finanças globais. Com isso, os bancos, ao avaliarem os projetos de infraestrutura, devem observar o “valor” da rede sociotécnica em uma perspectiva econômica estrita, em que o financiamento é sujeitado à promoção de negócios, à chamada “regeneração urbana” e aos possíveis efeitos que os investimentos podem gerar tanto local como globalmente. Nessas condições, qualquer planejamento de longo prazo dos diferentes níveis de governo se altera e precisa se adequar às expectativas sobre fluxos de capital financeiro numa situação em que o setor privado não pode assumir muitos riscos e “os governos não podem mais se sentar e esperar que os mercados resolvam seus problemas” (KPMG, 2012b, p. 17)

3.3 A financeirização do METRO

Em 2016, o novo marco regulatório federal das empresas estatais, a Lei 13.303/2016, trouxe uma nova interpretação para seus regimes jurídicos. As sociedades de economia mista, as empresas públicas e suas subsidiárias passaram a estar autorizadas a prestar atividade econômica em sentido estrito – aquelas entendidas como próprias da iniciativa privada – além das atividades de serviço público. Na prática, isso iguala o regime jurídico de empresas estatais com atividades econômicas diversas, tornando muito semelhantes a empresa pública e a sociedade de economia mista. Posteriormente, a Lei Estadual 16.956/19, que instituiu a Política de Mobilidade Metropolitana, trouxe um curioso artigo que tangenciava o objeto principal dessa lei e autorizava explicitamente o METRO “a criar subsidiárias e a participar do capital social de empresas privadas (...) bem como a alienar as ações que detenha em subsidiárias e empresas privadas” (SÃO PAULO, 2019).

Em 2018, o então presidente do METRO, Paulo Meneses, fez uma apresentação pública¹¹ dos resultados de sua gestão e

¹¹ A apresentação chamada “Uma visão de futuro para o Metrô”, foi realizado em 11 de dezembro de 2018 e está disponível no site da Associação dos Engenheiros e Arquitetos do Metrô: < http://www.aeamesp.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Apresentacao_P_METROSP.pdf >

trouxe a público o planejamento para a próxima década. Desse plano constavam as adequações à nova estrutura normativa das estatais, o desafio de garantir autonomia financeira¹² e uma série de medidas a serem tomadas para a ampliação das receitas não tarifárias. Ali se esclareciam três pontos fundamentais para entendermos o papel destinado à administração metroferroviária: uma forte atuação em atividades econômicas não diretamente ligadas à operação da rede de metrô, a ligação com a financeirização e rentização do espaço geográfico e a tentativa de inserção da estatal no mercado global.

Analisando os Relatórios da Administração do METRO desde 2003, é nítido o destaque dado à obtenção de receitas não tarifárias pela empresa. Essa fonte de recursos correspondia a R\$ 33,9 milhões em 2003, valor que passou para R\$ 247 milhões em 2019. Esse crescimento de 728% é bastante superior ao aumento da receita total da empresa no período, que foi de 529%. No entanto, como proporção da receita total da empresa, essa fonte sempre esteve abaixo de 10%. Nos relatórios da administração do METRO, os negócios associados são separados em quatro tipos: “varejo”, ou seja, a locação de espaços internos das estações para lojas e quiosques; “publicidade e mídia”, com a concessão de espaços publicitários nas estações e trens; “telecom”, correspondendo à exploração de serviços de telecomunicações, atualmente restrita ao sistema aberto de *wi-fi* nas estações, em que a empresa recebe uma parte do lucro referente à publicidade dos conteúdos *online*; e “desenvolvimento imobiliário”, em que a empresa rentabiliza a partir da construção de empreendimentos comerciais em terrenos de sua propriedade.

¹² Autonomia praticamente inviabilizada pelas privatizações, como observamos anteriormente. Uma vez que os principais custos são com pessoal, a principal medida que tem sido tomada, de fato, são os planos de demissão de empregados: entre 2016 e 2019 o quadro de empregados da empresa foi reduzido em mais de 10%, considerando 2.151 demissões no período (METRO, Relatório Integrado, 2019)

Tabela 1

Espaços Concessionados	Data de início da concessão	Terreno (m ²) (1)	Área Construída (m ²) (1)	Área Bruta Locável (m ²) (1)
Shopping Metrô Tatuapé	1997	32.129	121.339	33.408
Shopping Metrô Santa Cruz	2001	7.916	53.201	19.258
Shopping Metrô Boulevard Tatuapé	2007	14.439	61.036	19.003
Shopping Metrô Itaquera	2007	119.330	179.283	65.506
Shopping Metrô Tucuruvi	2013	44.498	118.000	32.848
Total		218.312	532.859	170.023

(1) Fonte: ABRASCE – Associação Brasileira de Shopping Centers.

No próprio *site* da empresa, o METRO disponibiliza duas brochuras com a lista de lotes urbanos remanescentes das desapropriações para a construção de linhas, separados em lotes destinados à alienação (venda) e à concessão (aluguel). Constam dessas listas seis lotes para venda que somam 9,5 mil metros quadrados e 27 lotes para concessão, totalizando mais de 92 mil m². A exploração comercial desse banco de terras público formado ao longo de quase 50 anos, ainda que este não se origine necessariamente de uma retenção deliberada com o intuito de aproveitar a futura valorização do espaço urbano, configura um caso clássico de especulação imobiliária, com o gravame desse banco de terras ter sido formado como resultado de desapropriações pagas pelo erário público. Considerando que a legislação urbanística de São Paulo prevê maior potencial construtivo exatamente no entorno das estações de metrô (Lei Municipal 16.050/14 e Lei Municipal 16.402/16), a empresa tem em suas mãos um enorme potencial de geração de renda imobiliária e rendas financeiras¹³.

¹³ Além da possibilidade de o METRO gerar um fundo de investimento imobiliário (FII) para administrar esse banco de terras ou o desenvolvimento imobiliário deles, captando recursos com a emissão de quotas do FII, a mesma apresentação do presidente da companhia, citada anteriormente, informava o andamento de estudos para a emissão de certificados de recebíveis imobiliários lastreados em direitos creditórios dos contratos das receitas não tarifárias, algo que poderia ser posto em prática muito rapidamente pela empresa.

Na mesma apresentação em 2018, o presidente do METRO trouxe a público o estudo do novo modelo societário da empresa, com a separação da empresa em dois CNPJs e a entrada da empresa, a partir de 2023, no programa preparatório de abertura de capitais da B3 – Bolsa, Brasil, Balcão – e até meados da próxima década a abertura de capital em Bolsa de Valores. Cabe destacar que a Lei de Estatais, dentre as novas regulamentações para o setor estatal, define regras de governança corporativa, forma de nomeação de dirigentes e regras licitatórias alinhadas com os quesitos de governança interna e de controles que são exigidos das empresas que pretendem abrir capital na Bolsa de Valores.

A proposta de separação do METRO em duas empresas, sendo, a primeira, uma *holding* cujas subsidiárias poderiam vir a ser diferentes operadoras de concessões¹⁴ de linhas de metrô, e a segunda, uma espécie de “consultoria especializada” em engenharia de implantação (projeto, comissionamento de sistemas técnicos e acompanhamento de obras), planejamento (estudos de demanda e pesquisa, planejamento de redes e linhas, métodos de construção, sistemas de transporte, interfaces técnicas e com órgãos públicos) e finanças (avaliação de potencial de receitas acessórias, elaboração de editais, valoração de custos, estruturação de processos de concessão). Essa *expertise* já é parte da capacidade técnica do corpo de empregados do METRO e já está posta em prática, conforme material publicitário divulgado no *site* da empresa, segundo a qual ela “está à disposição de empresas dos setores público e privado por meio de um programa de consultoria em planejamento, implementação e aperfeiçoamento dos transportes públicos”. O primeiro resultado prático dessa nova fase da empresa foi a participação do METRO no consórcio HP-ITA-Uribi, vencedor da licitação para desenhar o processo de concessão do metrô do Distrito Federal.

A abertura de capital acionário, ao mesmo tempo que permite a captação de recursos para a empresa – que pode ser usada

¹⁴ Notar que não se trata mais de concessões à iniciativa privada, mas sim um processo de concessão em que empresas privadas e empresas estatais se encontram em concorrência e, conforme as regulamentações recentes, podem se associar ou terem mutuamente ações investidas umas nas outras.

para diminuir a tendencial dependência de repasses do GESP –, é uma porta de entrada para a espiral de financeirização que obriga a realização de lucros em níveis compatíveis com os mercados globais em que seus acionistas investem seu capital (PES-SANHA, 2019). Instrumentos financeiros como os FIIs e CRIs permitem repassar fluxos de capital de empreendimentos associados e outras fontes não operacionais e usar esse parâmetro financeiro como medida para atestar as condições de governança e controle financeiro, mas também para impedir investimentos e melhoramentos em geral no serviço prestado. Se a racionalidade neoliberal parece estar incrustada no campo burocrático, a cristalização das métricas e das dinâmicas do mercado devem apenas se aprofundar mais com tais mudanças, pois essas “inovações” financeiras promovem *estratégias de exploração* ainda mais alinhadas às leis de movimento do capital. A noção de eficiência e de riscos à organização passam a estar absolutamente vinculados à dinâmica do capital acionário e do capital fictício. A gestão dessas empresas deixa de vislumbrar qualquer possibilidade de realizar as noções de *essencialidade* e *universalidade* do serviço público; as rotinas de operação e manutenção do sistema sociotécnico passam a ser balizadas pelas *condições competitivas de valorização do capital e de presentificação da possibilidade futura de realização de mais-valor*, reificando ainda mais as relações de produção e reorganizando as relações de poder e a dependência do Estado em relação ao mercado, esta, uma das marcas do atual estágio dos governos neoliberais, em que a “austeridade” da política fiscal depende da introdução de agenda fascista e violenta que sustente a expropriação e espoliação de direitos.

Conclusão

As infraestruturas urbanas são uma espécie de “caixa-preta” do funcionamento da sociedade moderna. São fundamentais para a reprodução do capitalismo, garantindo condições para o movimento de produção, circulação e distribuição do capital, criando hierarquias de espaços e a polarização dos fluxos sobre o território, num processo que representa as relações de poder

político. A produção e a administração estatais das redes socio-técnicas faziam parte da promessa de um Estado de bem-estar social em que o planejamento e a gestão centralizadas das infraestruturas e serviços públicos permitiriam a homogeneização das condições de produção em todo território, logrando o desenvolvimento econômico e a universalização dos serviços essenciais à população.

A virada neoliberal teve como um de seus objetivos a expropriação dessas redes e serviços públicos e/ou estatais, exigindo uma ação incisiva dos governos e da burocracia do Estado na produção de mercados, na transformação de serviços em mercadorias e na regulamentação de todo o ambiente organizacional para permitir que a atuação da iniciativa privada nesses setores auferisse lucros em atividades historicamente deficitárias.

Ao analisar o caso da rede de metrô de São Paulo, este capítulo buscou demonstrar que a história da privatização, mercadização e mercadorização do transporte público de passageiros não passa pelo momento de “recuo” (*roll-back*) da atuação do Estado, mas que sempre esteve direcionada pelo Estado numa atuação de “difusão” (*roll-out*) das condições necessárias para a captação de rendas e geração de lucros. Esse processo se fundamenta numa deliberada despadronização dos macrossistemas técnicos e na garantia de que o Estado promoveria a realização dos lucros projetados. Essa difusão é resultado da imersão do Estado e de seu campo burocrático na dinâmica concreta da concorrência e da empresa capitalista, vinculados de modo totalizante às dinâmicas do capital financeiro global.

A partir de um breve histórico do processo de privatização da rede, discutiu-se o papel a que se destina o METRO enquanto empresa pública numa situação de concorrência com empresas privadas em um mercado capitalista de produção e administração de redes sociotécnicas de transporte de alta capacidade. Reforça-se, assim, a leitura de Wacquant de que o Estado é um espaço de forças e de lutas sobre o contorno, as prerrogativas e as prioridades da autoridade pública (WACQUANT, 2012, p. 511). A expansão recente da malha de transportes metropolitanos, guiada pela lógica concorrencial e empresarial e operada pelos governos e burocracia estatal orientados para a mercadorização e mercadização,

resulta em um sistema de objetos e ações produzidos conforme as relações de poder hegemônicas pelo neoliberalismo e pelas finanças contemporâneas. Configura-se, assim, uma territorialidade produzida como expressão de um projeto político que vincula simultaneamente interesses ideológicos e econômicos, recordando, como afirmara Raffestin (1993, p. 267) que “a dimensão política nunca está ausente, pois é constitutiva de toda ação”.

Referências

- BARRY, Andrew. *Political Machines*. Governing a technological society. Londres: The Thlone Press, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Tradução: Andre Garica Inda (Org.) Bilbao (ESP): Editorial Desclée de Bouver, 2000.
- BRANDÃO, Carlos. *Território & Desenvolvimento*. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2007.
- BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Cities and geographies of “actually existing neoliberalismo”. *Antipode*, p. 349-379, 2002.
- CALLINICOS, Alex. *Making History; Agency, Structure, and Change in Social Theory*. Leiden (HOL), Boston (EUA): Brill, 2004.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*. Ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.
- EDWARDS, Paul N. Infrastructure and Modernity: Force, Time, and Social Organization in the History of Sociotechnical Systems. In: MISA, Thomas J.; BREY, Phillip; FEENBERG, Andrew. *Modernity and Technology*. Cambridge: MIT Press, p. 185-225, 2003.
- EDWARDS, Paul N. *et al.* Introduction: an agenda for infrastructure studies. *Journal of the Association for Information Systems*, v. 10, n. especial, p. 364-374, 2009.
- Governo do Estado de São Paulo (GESP), *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2020.
- HUGHES, Thomas P. *Networks of Power*. Electrification in Western Society, 1880-1930. Baltimore (EUA), Londres: The Johns Hopkins University Press, 1983.
- JOERGES, Bernwards. “Large technical systems: concepts and issues”. In: MAYNTZ, Renate; HUGHES, Thomas P. *The Development of Large Technical Systems*. Frankfurt Am Main: Verlag Campus, 1988, p. 9-36.
- KPMG. *The Great Global Infrastructure Opportunity*. Construction Survey 2012a.
- KPMG. *Cities Infrastructure: a report on sustainability*. 2012b.
- MAGALHÃES, Ana L. de C. O modelo muda, os agentes seguem os mesmos? O avanço das PPPs no metrô de São Paulo e as grandes empreiteiras

nacionais. In: RUFINO, Beatriz; WEHBA, Cristina; FAUSTINO, Raphael. *Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: Análises em uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

MARQUES, Eduardo C.; BICHR, Renata M. Estado e empreiteiras II: permeabilidade e políticas urbanas em São Paulo II (1978-98). *Dados Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 1, p. 39-74, 2003.

MARX, Karl. *O Capital*. Livro Primeiro. Tomo 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996a.

_____. *O Capital*. Livro Primeiro. Tomo 2. São Paulo: Nova Cultural, 1996b.

_____. *O Capital*. Livro Segundo. São Paulo: Nova Cultural, 1984.

MÉSZÁROS, István. *Para além do capital*. Rumo a uma teoria de transição. São Paulo: Boitempo, 2004.

PECK, Jamie; TICKEL, Adam. Neoliberalizing Space. *Antipode*, v. 34, n. 3, p. 380-404, 2002.

PESSANHA, Roberto M. *A “indústria” dos fundos financeiros*. Potência, estratégias e mobilidade no capitalismo contemporâneo. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

POLANYI, Karl. *A grande transformação*. As origens da nossa época. Tradução: Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PYRGIDIS, Christos N. *Railway Transportation Systems*. Design, Construction and Operation. Boca Raton (EUA): Taylor & Francis Group, 2015.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. Tradução: Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993

REUTEN, Geert. *The Unity of the Capitalist Economy and State: A Systematic-Dialectical Exposition of the Capitalist System*. Leiden (HOL), Boston (EUA): Brill, 2019.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2006.

LAPERCHE, B.; UZUNIDIS, D. “*Etatisme et marcheisation du secteur public: le cadre d’une régulation keynésiano-libérale*”. Documents de Travail, Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation, Université Littoral, n. 63, 2003.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie; BRENNER, Neil. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, v. 66, p. 1-12, 2009.

VUCHIK, Vukan R. *Urban Transit Systems and Technology*. Hoboken (EUA): John Wiley & Sons, 2007.

WACQUANT, Loïc. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *Caderno CRH*, v. 25, n. 66, p. 505-518, 2012.

O modelo muda, os agentes seguem os mesmos? O avanço das PPPs no metrô de São Paulo e as grandes empreiteiras nacionais¹

Ana Lígia de C. Magalhães²

Introdução

Observa-se um processo de reestruturação capitalista no Brasil, especialmente a partir da década de 1990, que resulta no abandono das estratégias fiscais expansionistas do contexto anterior. O Estado passa a incentivar mecanismos de financiamento privado da infraestrutura econômica e social, criando novos instrumentos de delegação de serviços públicos a operadores privados, ampliando a utilização de fundos financeiros para mobilizar recursos para a promoção de empreendimentos e promovendo avanço das parcerias público-privadas (PPPs) na área de infraestrutura. Opera-se uma reforma estatal, principalmente por meio da descentralização e da privatização, e as concessões de serviços públicos ganham vulto sob a lógica dos organismos financeiros internacionais e das prescrições do Consenso de Washington (MASSONETTO, 2015; NOHARA, 2015; PAULA, 2014).

A partir desse panorama, o capítulo procurará analisar as transformações na produção, financiamento e operação das infraestruturas urbanas a partir do avanço das Parcerias Público-Privadas no setor, dando destaque aos agentes envolvidos nos

¹ Este capítulo é desenvolvido como parte das pesquisas: 1-) “Quando as empreiteiras tornam-se incorporadoras: produção imobiliária e de infraestruturas na transformação da metrópole de São Paulo do século XXI” (Universal Cnpq - 2017- 2021) Processo 426963/2016-4 e 2-) Projeto de pesquisa Fapesp - Imobiliário e Infraestruturas sob domínio de Grandes Grupos Econômicos: Financeirização e metropolização do espaço na São Paulo do Século XXI – Processo nº 19/18881-0.

².A autora desenvolve sua pesquisa de mestrado como bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, Processo nº 2019/08842-7.

O modelo muda, os agentes seguem os mesmos?...

novos arranjos. Para tanto, elege como estudo de caso a construção e posterior concessão à iniciativa privada da Linha 4 – Amarela do metrô de São Paulo –, com foco na participação das grandes empreiteiras nacionais em sua provisão.

Retoma, de maneira geral, as transformações no setor de infraestruturas a partir da consolidação de um Estado neoliberal e analisa o processo de construção e posterior concessão da Linha 4 à iniciativa privada, que se consagrou como a primeira PPP do país.

Avança para a compreensão das grandes empreiteiras nacionais enquanto berço de importantes grupos econômicos, que se consolidaram no setor da construção pesada e diversificaram suas atividades, avançando, inclusive, para o setor de concessões de serviços públicos. Damos destaque à Camargo Corrêa por sua presença histórica nas obras do metrô paulista e por ter sido uma das empresas a constituir a CCR, concessionária que tem como subsidiária a ViaQuatro, parceira privada a operar e manter a Linha 4 – Amarela.

Questionando a afirmação de que a primeira PPP assinada no país representa um “modelo de transição” (PAULA, 2014), buscaremos compreender as particularidades dos agentes envolvidos em sua produção e operação e avançar sobre a hipótese de que a mudança do modelo de provisão da infraestrutura metroviária se articula com as transformações das grandes empreiteiras a partir de uma relação dialética: as empresas se transformam e acompanham as mudanças nas infraestruturas, ao mesmo tempo em que influenciam o desenho particular que essas transformações adquirem no contexto brasileiro, ampliando suas possibilidades de acumulação e representando, portanto, o “modelo ideal” sob o ponto de vista desses agentes.

1. Reestruturação capitalista e novos arranjos para a produção, financiamento e operação das infraestruturas

O Brasil passou por um processo de reestruturação capitalista após um período de sucessivas crises de acumulação nas décadas de 1970 e 1980 e, sob o pretexto de reverter um quadro de elevada inflação e taxa de desemprego, abandonou as estratégias

fiscais expansionistas do período anterior. Sob o discurso da austeridade fiscal permanente, o Estado incentivou mecanismos de financiamento privado da infraestrutura econômica e social, atuando como o redutor dos riscos inerentes a essa atividade. Nesse sentido, criou novos instrumentos de delegação de serviços públicos a operadores privados, ampliou a utilização de fundos financeiros para mobilizar recursos públicos e privados para a promoção de empreendimentos específicos, multiplicou as parcerias público-privadas na área de infraestrutura e as concessões de serviços públicos (MASSONETTO, 2015; NOHARA, 2015; PAULA, 2014).

Operou-se uma reforma do Estado que implicou em mudanças em sua organização e em suas relações com a sociedade civil, bem como diminuição da presença estatal nas relações econômicas (ou sua retirada total, por vezes). A descentralização e a privatização são os principais meios dessa reforma (PIREZ, 2009).

Os primeiros ensaios de privatização no Brasil se deram nos anos 1980, com venda de estatais ainda em montante irrisório. Já durante a primeira metade dos anos 1990, a primeira grande leva de vendas de participação estatal na indústria de transformação põe em marcha o processo de privatizações no país. A partir de 1995 o processo se intensifica, concentrado nos setores de serviços, indústria extrativa e infraestruturas. Há, nesse segundo momento, modificações no arcabouço institucional, dando fim à distinção entre empresa estrangeira e nacional, fim aos monopólios públicos, publicação da Lei de Concessões (Lei 8.987/1995) e constituição de algumas agências reguladoras (ROCHA, 2013, p. 50).

O que pautou o primeiro momento das privatizações, portanto, foi um projeto para se reduzir os compromissos de investimento direto do Estado em setores viáveis à exploração privada, permitindo a concentração do Estado em serviços que não geram retornos suficientes para atrair a iniciativa privada e na fiscalização dos que forem transferidos, além da busca por utilização dos recursos obtidos com a alienação das estatais e bens públicos para abatimento da dívida pública (RIBEIRO e PRADO, 2010, apud PAULA, 2014). “Incentivou-se a chamada ‘comodificação’ (*‘commodification’*) ou seja, a mercantilização e privatização dos

O modelo muda, os agentes seguem os mesmos?...

serviços públicos, dos bens públicos e da própria infraestrutura” (BERCOVICI, 2015, p. 25).

Dando corpo jurídico à concessão comum, Fernando Henrique Cardoso sancionou, logo no início de seu primeiro mandato como presidente, a “Lei das Concessões”, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição de 1988. A lei disciplina os contratos administrativos cujas cláusulas não estabelecem formas de contraprestação pecuniária pelo poder público em favor do contratado, o que, portanto, inviabiliza a transferência à iniciativa privada de atividades financeiramente deficitárias (NOHARA, 2015; OLIVEIRA, 2012).

No início dos anos 2000, com o intuito de aprofundar e de complexificar as possibilidades de escolhas públicas e o modelo de concessões em vigor, elabora-se uma lei específica para as Parcerias Público-Privadas (PPPs), permitindo a expansão das infraestruturas sob um viés privatista (PAULA, 2014). Buscou-se, através desse instrumento, alcançar serviços públicos ainda não operados pela iniciativa privada por razões financeiras e possibilitar a junção de concessão de serviços públicos com realização de obras e serviços no mesmo instrumento contratual, repartindo os riscos e atribuições entre os agentes públicos e privados.

As PPPs se justificariam por promoverem acesso a novas formas e fontes de financiamento e a novas tecnologias, sem impactar o nível de endividamento estatal. Viabilizaria, portanto, o acesso de investimentos privados aos serviços deficitários, cujas receitas tarifárias podem ser complementadas por contraprestações e aportes financeiros públicos (PAULA, 2014).

A Lei das Parceria Público-Privadas (Lei 11.079 de 2004) foi elaborada, portanto, tendo por objetivo instituir “normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada” para toda a Administração pública, trazendo uma definição do que sejam as PPPs sujeitas ao seu regime (MARQUES NETO, 2007).

Em uma acepção ampla do termo “parceria público-privada” estariam compreendidas todas as formas de vínculo obrigacional entre entes públicos e privados. Até mesmo contratos administrativos tradicionais, como a empreitada, envolvem, nesse sentido, uma relação de emparceiramento entre Administração

e contratada. Porém, ainda que as parcerias entre setor público e privado, em sentido amplo, possam significar diferentes arranjos contratuais, a Lei das PPPs restringe a definição a duas modalidades específicas de contrato: contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada e na modalidade administrativa (MARQUES NETO, 2007; OLIVEIRA, 2012). Sempre que nos referirmos às PPPs neste capítulo, portanto, nos referimos às parcerias público-privadas enquanto formas especiais de concessão de serviços públicos, nas duas modalidades previstas na Lei 11.079 de 2004.

A Lei das PPPs foi capaz de estabelecer condições institucionais necessárias à viabilidade da celebração de parcerias público-privadas, pregadas por entidades internacionais como o Banco Mundial e por literaturas econômicas e jurídicas: (i) possibilidade de contraprestação pecuniária pública ao concessionário privado; (ii) existência de mecanismos de garantia do parceiro público ao privado; (iii) possibilidade de previsão de cláusula arbitral; (iv) permissão de utilização do “procedimento de manifestação de interesse”; (v) remuneração vinculada ao desempenho; (vi) possibilidade de conjugação, em um mesmo contrato, de obra pública e concessão de serviço público, sem especificação de projeto básico, viabilizando ganhos de eficiência na forma de construir e de operar o serviço pelo parceiro privado (PAULA, 2014). Importante distinção que transforma substantivamente a racionalidade das concessões patrocinadas em relação aos contratos de concessão comum é a possibilidade de se compartilhar riscos e ganhos econômicos entre ente público e parceiro privado (OLIVEIRA, 2012; PAULA, 2014).

Tal cenário possibilitou a construção de novos arranjos para a produção, financiamento e operação das infraestruturas, com entrada de novos agentes que passam a se destacar no setor. Por outro lado, agentes hegemônicos, como as grandes empreiteiras nacionais, se consolidaram, coordenando e se adaptando às novas formas de produção e operação.

O Estado de São Paulo foi o pioneiro no Brasil em promover uma política de reordenamento dos seus investimentos, delegando à iniciativa privada a execução de atividades antes reserva-

O modelo muda, os agentes seguem os mesmos?...

das ao poder público, como a prestação de serviços públicos e execução de obras de infraestrutura. Em 1996, o Estado criou o Programa Estadual de Desestatização (Lei Estadual nº 9.361 de 5 de julho de 1996) e, em 2004, instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas (Lei Estadual nº 11.688 de 19 de maio de 2004)³. Nesse ínterim, o Estado foi o responsável pelo desenvolvimento da primeira PPP do país: a concessão patrocinada para exploração da operação dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 – Amarela do metrô da cidade de São Paulo, que analisaremos em seguida.

2. Construir primeiro, conceder depois: como se desenvolveu a primeira PPP do Brasil

O traçado atual da Linha 4 – Amarela (entre as estações Luz e Vila Sônia) já aparecia de maneira bem semelhante no projeto de rede básica de transporte metroviário elaborado pelo Consórcio Hochtief-Montreal-Deconsult no final da década de 1960 para subsidiar a recém-criada Cia. do Metropolitano. O projeto funcional para a implantação da quarta linha do metrô, no entanto, só foi realizado na década de 1990 (COSTANZO, 2017).

O Estado de São Paulo contratou dois financiamentos para viabilizar as obras de construção da linha: o primeiro, em 2002, junto ao Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o segundo, em 2004, junto ao Japan Bank for International Cooperation (JBIC)⁴. O empréstimo do BIRD condicionava o Estado à utilização de instrumentos que permitissem à iniciativa privada operar os serviços da linha após sua construção. Tal condição não poderia ser satisfeita com base no marco regulatório vigente à época – a Lei das Concessões de 1995 que regulava a concessão comum – já que não havia previsão de formas de contraprestação pecuniária ao ente privado pelo poder público e de compartilhamento de riscos en-

³ Fonte: Plataforma Digital de Parcerias: <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Sobre>. Acessado em: 29 de junho de 2020.

⁴ Fonte: <http://radarbrasil.fiesp.com.br/linha-4-amarela-do-metro-relatorio-completo>.

tre as partes, fundamentais à viabilização do negócio jurídico (PAULA, 2014; GRANDIZOLI, 2018). A elaboração da Lei das PPPs, sancionada em 2004, portanto, representa uma solução ao entrave.

O poder público ficou a cargo da construção dos túneis e estações, além do fornecimento de sistemas de energia, telecomunicações, controle local, auxiliares (ventilação, escadas e esteiras rolantes, elevadores, iluminação etc.), controle de arrecadação etc.⁵ A construção da linha foi dividida e licitada em quatro lotes, como ilustra a tabela a seguir.

Tabela 1: Licitação das obras da Linha 4 – Amarela.

Lote	Consórcio vencedor
Lote 1	Consórcio Via Amarela (Alstom, CBPO, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS e Queiroz Galvão)
Lote 2	Consórcio Via Amarela (Alstom, CBPO, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS e Queiroz Galvão)
Lote 3	Consórcio Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens
Lote 4	Consórcio Isolux Corsán-Corviam – <i>contrato rescindido</i> Consórcio TC-Linha 4 Amarela (TIISA e COMSA)

Elaboração própria a partir dos contratos assinados e dados da JUCESP.

O consórcio Via Amarela, vencedor dos Lotes 1 e 2, é formado pelas empresas Alstom, CBPO (parte do Grupo Odebrecht), Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS e Queiroz Galvão. A Alstom é um grupo industrial francês que atua na área de infraestrutura de energia e transporte e que, no consórcio Via Amarela, ficou responsável pelo fornecimento dos sistemas e equipamentos da linha, significando uma parceria estratégica do consórcio com uma empresa de origem estrangeira especializada em setor de maior desenvolvimento tecnológico. As outras empresas do consórcio figuravam à época como as maiores empreiteiras do país.

O consórcio Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens também conta com a participação de duas das maiores empreiteiras nacionais (a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez). A

⁵ Fonte: Contrato de Concessão Patrocinada nº 4232521201.

O modelo muda, os agentes seguem os mesmos?...

Siemens, por outro lado, é um conglomerado industrial alemão e ficou responsável por desenvolver e fornecer o sistema de automação, de controle e de comunicação dos trens e estações. Mais uma vez, as empresas nacionais da construção pesada se associaram a empresas de origem estrangeira de maior nível tecnológico para concorrer às licitações.

Em 2015 o contrato com o consórcio Isolux Corsán-Corviam⁶ foi rescindido após intensas negociações envolvendo Secretaria de Transportes Metropolitanos, Metrô, Banco Mundial (financiador via BIRD) e o consórcio. Um novo processo licitatório foi iniciado e, em julho de 2016, um novo contrato foi assinado com o consórcio vencedor, TC-Linha 4 Amarela, formado pelas empresas TIISA – Infraestrutura e Investimentos S/A e COMSA S/A, retomando as obras da Fase 2 em agosto do mesmo ano⁷. A TIISA é empresa brasileira do ramo da construção civil, criada em 2008 e pertencente à THC (Triunfo Holding de Construções) e atua no setor de infraestrutura⁸. Já a COMSA é um grupo espanhol com atuação no setor de infraestruturas e engenharia, consolidado no Brasil no ano de 2010⁹.

Todos os contratos acima elencados foram regidos pela Lei 8.666 de 1993, a Lei de Licitações e Contratos, que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos previstas na Constituição de 1988, aplicáveis à Administração direta e indireta (incluindo as fundações instituídas e mantidas pelo poder público e as empresas sob seu controle).

Nesses contratos, a Administração Pública, por meio de um Contrato Administrativo¹⁰ de obra pública na modalidade empreitada, incumbe a uma empresa, ou a um consórcio de empre-

⁶ O consórcio Isolux Corsán-Corviam é formado pela Isolux Corsan, empresa do setor de concessões, energia, construção e serviços para a indústria, de origem espanhola, que nasceu a partir da aquisição da Corsán-Corviam pela Isolux Wat, em 2004. Fonte: <https://www.isoluxcorsan.com/pt/nosso-grupo/uma-empresa-global/>.

⁷ Fonte: <https://radarbrasil.fiesp.com.br/linha-4-amarela-do-metro>.

⁸ A THC entrou, em 2019, com pedido de recuperação judicial, que envolve sua controlada TIISA. Fonte: <http://www.tiisa.com.br/home>.

⁹ Fonte: <https://www.comsa.com/web/comsawp/sobre-comsa-corporacion>.

¹⁰ “Contrato Administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou com outra entidade administrativa, para a consecução de objetos de interesse público, nas condições desejadas pela própria Administração” (MEIRELLES, 2002, p. 180).

sas, a execução da obra¹¹. Cabe ao setor público, nesse modelo, a mobilização de recursos e o planejamento global das áreas ligadas à infraestrutura, e às empresas privadas contratadas, a elaboração de projetos, execução e gerenciamento das obras (CAMARGOS, 1993).

O Estado figura como responsável direto pela promoção e financiamento da obra (endividamento público interno e/ou externo), contratando uma empresa privada para sua construção. O consórcio e as empresas que o compõem, nesse modelo, em nenhum momento são proprietários da obra que produzem e, portanto, arriscam muito pouco capital próprio – sua rentabilidade não tem relação apenas com a obra em si, mas com o montante do contrato de construção e, sobretudo, com a pontualidade com que seu cliente (o Estado) lhe paga (CONNOLLY, 1997, p. 24). Além disso, as empresas privadas contratadas mobilizam uma cadeia de empresas subcontratadas para tarefas específicas (CONNOLLY, 1997; IACOVINI, 2019).

2.1 A concessão do metrô à iniciativa privada: modelagem e implementação da PPP da Linha 4

Como visto, o financiamento para as obras da Linha 4 condicionou a posterior concessão à iniciativa privada da operação da linha. Ainda não havia experiências passadas de privatização no setor e a concessão comum, disciplinada pela Lei 8.987 de 1995, não poderia regular o contrato, tendo em vista o caráter financeiramente deficitário do serviço. Os desafios para a proposição do novo arranjo, portanto, eram muitos, mas também eram diversos os interesses para sua concretização. Analisaremos o desenvolvimento da modelagem da PPP da Linha 4, que se deu em paralelo à elaboração e sanção da Lei das PPPs, viabilizando tal modelagem.

Em 2003, a Cia. do Metropolitano contratou um consultor (ou *advisor*, na linguagem da área) com experiência em modela-

¹¹ “Pelo contrato de empreitada (*marché à forfait*, dos franceses) a Administração Pública compete ao empreiteiro a execução da obra, ou do serviço público, por sua conta e risco, mediante um preço fixo, ainda que reajustável, unitário ou global, acertado para a conclusão do todo ou das unidades avençadas. Tal contrato consubstancia uma obrigação de resultado, porque visa precípua e imediatamente à obra ou ao serviço concluído pelo empreiteiro” (MEIRELLES, 2002, p. 262).

O modelo muda, os agentes seguem os mesmos?...

gem financeira de concessões para auxiliar no novo modelo. O Unibanco, cumprindo esse papel, seria o responsável por entender o apetite do mercado e as possibilidades jurídicas, além de fazer o papel de intermediário entre setor público e privado. A contratação da consultoria foi utilizada, nesse caso, “como uma alternativa institucional às limitações administrativas e jurídicas existentes” (PAULA, 2014, p. 52).

A consultoria coordenou as negociações e chegou-se à conclusão de que os pontos críticos do projeto eram: contratação de garantias exequíveis; definição de um sistema tarifário viável financeira e politicamente; consolidação de um sistema de pagamentos confiável e líquido; e a adequada divisão dos riscos (PAULA, 2014). Analisaremos em seguida as soluções que foram adotadas para cada um desses pontos.

Um contrato desse porte envolve uma enormidade de riscos, ainda que não abarque a realização de obras. Havia grande risco de as obras não se concluírem nas condições, tempo e modo devidos para o início das operações, o que precisava ser equacionado por meio de soluções contratuais de mecanismos de garantia. Não há outra forma de se executar valores devidos pela Fazenda Pública brasileira que não por meio de precatório. A Lei das PPPs, nesse sentido, inovou, prevendo formas de destinação patrimonial específica e desimpedimento desse patrimônio para fins de garantia, tornando-a muito mais exequível. O contrato, portanto, deveria prever a impossibilidade de submissão ao regime de precatórios, o afastamento de discussões sobre existência de crédito e a liquidez dos ativos dados em garantia (PAULA, 2014).

A solução contratual encontrada foi a Companhia Paulista de Parcerias (CPP)¹² assumir a condição de fiadora das obrigações, comprometendo-se a dar em penhor quotas de Fundo de

¹² A Companhia Paulista de Parcerias (CPP) é uma sociedade por ações de capital fechado, controlada pelo Estado de São Paulo, cuja criação foi autorizada pela Lei Estadual nº 11.688 de 2004, que criou o Programa de Parcerias Público-Privadas. A CPP está autorizada a celebrar contratos de Parceria Público-Privada (PPP), prestar garantias reais ou fidejussórias, emitir títulos, participar do capital de outras empresas, bem como gerenciar bens e ativos que lhes sejam destinados pela Administração (Fonte: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/orgaos-e-entidades/empresas/cpp/>).

Investimento constituído para esse fim como forma de assegurar que a fiança implicaria de fato no pagamento dos valores devidos em caso de compensação ou multa. Cabe destacar aqui que a CPP é uma empresa estatal criada em 2004 especificamente para colaborar, apoiar e viabilizar o programa de PPPs estaduais.

As obrigações do poder público garantidas por esse modelo são: pagamento das contraprestações, multas por atraso na entrega das obras, multas por atraso na emissão da ordem de serviços e multa por rescisão injustificada.

Quanto ao desafio de se desenvolver um sistema tarifário financeiramente e politicamente viável, o contrato encontrou como solução a adoção de uma diferenciação das tarifas: uma “tarifa política”, paga pelo usuário para usar o serviço, e uma “tarifa contratual”, a que o concessionário faz jus por cada passageiro que transporta. Como o reajuste de tarifas dos transportes é uma decisão política altamente sensível, seria preciso que houvesse um reajuste contratual das tarifas previamente previsto e isolado da definição da tarifa política.

Havia, também, que se pensar na Linha 4 como uma linha integrada a todo o sistema de transportes urbanos de São Paulo, ou seja, outras linhas do metrô, linhas da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e sistema de ônibus. O contrato deveria, portanto, equacionar a questão da tarifa para passageiros que fazem integração entre os sistemas.

Desse modo, o contrato previu um modelo tarifário e um sistema de pagamentos com as seguintes características:

- (i) o concessionário recebe por passageiro transportado, independentemente do passageiro efetivamente pagar ou não para utilizar o sistema (isto é, independentemente do passageiro ser beneficiário de alguma redução tarifária ou gratuidade); (ii) o reajuste da tarifa contratual independe de reajuste da tarifa política; ele acompanha, grosso modo, um combinado de índices inflacionários e é afetado em 20% de sua composição por índices de qualidade do serviço; (iii) o concessionário receberá 100% do valor da tarifa contratual por passageiro exclusivo e 50% do valor da tarifa por passageiro compartilhado com o MetroSP ou com a CPTM; (iv) a tarifa

O modelo muda, os agentes seguem os mesmos?...

de remuneração é captada por uma Câmara de Pagamentos comum a todos prestadores de serviços de transporte público da rede e posteriormente dividida entre eles; e (v) o concessionário da linha 4 terá preferência de recebimento das suas tarifas de remuneração face ao MetroSP e à CPTM (PAULA, 2014, p. 57).

Havia uma grande probabilidade, no entanto, de que a receita gerada por essa linha de metrô fosse menor que seus direitos creditícios face à Câmara de Pagamentos do Sistema, probabilidade que acabou se concretizando. A solução encontrada foi de se estabelecer um sistema de pagamentos líquido e autônomo, como previu a cláusula nona do contrato. Diferentemente da previsão de constituição de uma Câmara de Compensação, ao fim a solução adotada foi a adesão da concessionária ao sistema do Bilhete Único, criado em 2004 e gerido pela SPTrans, que atua como fiel depositária de todos os valores arrecadados. A Caixa Econômica Federal foi contratada para administrar a conta de arrecadação, sendo a repartição da receita arrecadada realizada por essa instituição financeira.

Conferiu-se, nesse modelo, o direito de preferência à concessionária para receber seus créditos referentes às tarifas dos usuários, prioritariamente aos demais operadores sobre trilhos (Metrô e CPTM). Como a arrecadação do sistema como um todo é maior do que a despesa com o contrato de concessão, não haveria riscos de não haver recursos suficientes para o cumprimento do pagamento à concessionária, ainda que os outros sistemas acabassem deficitários.

O sistema de pagamentos instituído foi importante considerando que o parceiro privado obteve recursos por meio de *project finance*, uma modalidade de financiamento. O *project finance* pode ser considerado uma forma específica de arranjo financeiro para a viabilização de investimentos e envolve a implementação de empreendimento, geralmente de grande vulto, por pessoa jurídica ou unidade econômica com fins específicos, como as Sociedades de Propósito Específico (SPE). Nessa modalidade, os financiadores baseiam seus empréstimos na capacidade futura do fluxo de caixa do empreendimento, tendo sido o sistema criado de pagamentos à concessionária fundamental para sua viabilização, portanto. Ademais, os credores dessa mo-

dalidade precisam estar confiantes no *know-how* dos administradores do empreendimento, na capacidade de os gestores implementarem o projeto e negociarem mecanismos financeiros com a comunidade financeira, e nas possibilidades de fluxos financeiros estáveis (ARAUJO, 2006, p. 175). A conformação de uma concessionária composta por nomes de destaque no mercado, como a CCR, foi fundamental para passar confiança aos agentes financiadores. Dessa forma, a ViaQuatro obteve financiamento, por meio do *Project finance*, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (PAULA, 2014).

Por fim, a mitigação dos riscos de demanda era ponto importante a ser garantido para a obtenção, pelo setor privado, de financiamento. A solução encontrada foi equacionada a partir de um sistema de “bandas” ou “colchão de demanda” com base na demanda projetada, criando fórmulas específicas de compensação (tanto pelo ente público como pelo parceiro privado) de acordo com diversos intervalos de variação da demanda efetiva, criando um instrumento de repartição de riscos (PAULA, 2014).

A remuneração da concessionária prevista, enfim, é composta por: (i) tarifa de remuneração, estipulada em valor fixo, paga por passageiro transportado; (ii) contraprestação pecuniária da concessão patrocinada; e (iii) outras receitas decorrentes da exploração de atividades acessórias, como comércios no interior das estações.

O Contrato de Concessão Patrocinada nº 4232521201 foi assinado em 29/11/2006 com a ViaQuatro (Concessionária da Linha 4 do Metrô de São Paulo S.A.) e tem um prazo estipulado de 30 anos¹³. Segundo o contrato assinado, são obrigações da concessionária: material rodante, implantação de sistemas (telecomunicações, controle do pátio, supervisão e controle centralizado), operação e manutenção. Consagrou-se, assim, a assinatura da primeira PPP do país, com um arranjo que excluiu de seu escopo as obras de construção e o fornecimento dos sistemas da linha, passando à iniciativa privada apenas sua operação e manutenção.

¹³ O certame contou com a participação de mais um proponente, o Consórcio IntegraVias, com proposta apresentada no valor de R\$ 95 milhões. Fonte: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/metro-consorcio-metroquatro-apresentou-melhor-oferta-para-concessao-da-linha-4/>

O modelo muda, os agentes seguem os mesmos?...

A construção e posterior concessão da Linha 4 – Amarela contou, em ambas as etapas, com a participação das grandes empreiteiras nacionais, agente sobre o qual avançaremos em seguida.

3. As Grandes Empreiteiras Nacionais como agentes na produção do espaço

O modelo de governo desenvolvimentista implementado por Juscelino Kubitschek na década de 1950 foi fundamental para o fortalecimento do mercado nacional de obras públicas, mas foi durante a ditadura militar, iniciada em 1964, que se deu o primeiro grande salto de crescimento do setor da construção pesada no Brasil. Nesse período, houve grande demanda de obras públicas pelo Estado, que tinha como estratégia a modernização capitalista acelerada do país.

Segundo o historiador Pedro Campos (2014), na primeira metade do regime militar, especialmente entre 1968 e 1977, um grande volume de serviços foi demandado aos empreiteiros, que puderam promover acúmulo de capital constante para suas empresas, por meio de compras de máquinas, tratores, equipamentos e instalações, além de contratações de funcionários. Foi um período marcado pela concentração de capitais, com a inversão em capital constante e variável por parte das empreiteiras, bem como pela centralização de capitais, através das incorporações, fusões e compras entre as empresas. O momento era de obras de infraestruturas que dessem suporte ao crescimento em ritmo acelerado de alguns centros urbanos, e também de implantação do parque industrial em São Paulo, do sistema rodoviário, construção de hidrelétricas, baragens, eletrificação e aeroportos (CAMPOS, 2014).

Campos (2014) afirma ainda que o setor da construção pesada brasileiro teve três períodos distintos quanto aos processos de concentração e centralização de capital durante o regime militar. Um primeiro período, que coincide com o início do regime (entre 1964 e 1967), quando se verifica centralização no setor, ou seja, combinação de capital e concentração da propriedade dos meios de produção em menos agentes. Esse processo coincide com queda e estabilização das atividades do setor, resultando em

fusões, aquisições e incorporações de empresas com o incentivo das políticas do momento.

Um segundo período, entre 1968 e 1977, houve um acúmulo de capital constante pelas empresas (por conta de compra de máquinas, tratores, equipamentos e instalações e contratação de equipes e operários), e se verifica tanto a concentração quanto a centralização de capital no setor.

No terceiro período, já na segunda metade do regime militar – especialmente a partir de 1979-1980 –, houve certa estagnação no setor e períodos de retração das atividades no mercado de obras públicas. Observa-se um confronto entre pequenas e médias empresas contra as grandes, que resultou em um intenso “ciclo de centralização de capitais, com fusões, falências e concordatas, tornando esse mercado cada vez mais oligopolizado em cinco e, depois, quatro empresas” (CAMPOS, 2014, p. 120).

As prioridades no momento foram as grandes obras, como a hidrelétrica de Itaipu e as usinas de Angra, Tucuruí e Carajás, que contaram com a participação das macroempreiteiras. O setor se transforma em “um dos raros casos de setor oligopolizado cujo controle das empresas se encontra inteiramente nas mãos de brasileiros natos” (CAMARGOS, 1993, p. 45).

Dentre as maiores empreiteiras brasileiras figura a Camargo Corrêa, empresa constituída em 1939 com sede em São Paulo e que se tornou a maior empresa do setor em diversos momentos. Seu crescimento é indissociável das estratégias de desenvolvimento do Estado brasileiro e das articulações políticas de seus empresários nas licitações (SPOSITO; SANTOS, 2012).

A empreiteira inicia suas atividades atuando principalmente no interior do seu estado de origem, consolidando-se junto ao setor e dando um salto em direção a obras de porte nacional: construção de Brasília, barragens, usinas hidrelétricas, rodovias e ferrovias¹⁴. O envolvimento nessas grandes obras garantiu à empresa o porte de maior empreiteira paulista e, em diversos momentos, maior empreiteira nacional, especialmente durante o período da ditadura militar (CAMPOS, 2012).

¹⁴ As informações foram retiradas do *site* da Camargo Corrêa: <http://www.camargocorrea.com.br/grupo-camargo-correa/grupo/historia/historia-1909-1949.html>, acessado em 18 de maio de 2018.

O modelo muda, os agentes seguem os mesmos?...

Para além das grandes obras de porte nacional, a empreiteira esteve envolvida nas principais obras de infraestrutura de sua cidade sede, São Paulo. Participou das obras dos principais eixos viários que partem da metrópole, nos três aeroportos, em importantes infraestruturas urbanas viárias, como túneis e pontes, além de obras de reurbanização em favelas e em todas as linhas de metrô da capital.

O caso do metrô de São Paulo é interessante sob o ponto de vista desse agente: a empreiteira esteve presente como contratada pelo setor público nas obras das linhas 1 – Azul, 2 – Verde, 3 – Vermelha, mas ampliou sua atuação a partir da implantação do modelo de PPPs na Linha 4 – Amarela, atuando nas obras, mas também como concessionária na operação dessa linha. O metrô foi, portanto, um grande impulsionador do crescimento dessas empresas e também um campo de avanço da atuação delas no setor de concessões de serviços públicos.

3.1 De Grandes Empreiteiras a Grandes Grupos Econômicos

Os anos 1990, no Brasil, marcaram o avanço do modelo neoliberal e as grandes empresas da construção pesada se transformaram e reafirmaram sua posição hegemônica enquanto grande capital nacional por meio de processos de concentração, centralização e diversificação de atividades, constituindo grandes grupos econômicos. A redução do papel do Estado como produtor, a abertura da economia às empresas estrangeiras, a nova política cambial e de estabilização, o contexto internacional crescentemente globalizado em relação aos fluxos de capitais e o processo de privatização condicionaram as estratégias empresariais desses grandes grupos econômicos.

Quando observados do ponto de vista da evolução dos grupos econômicos brasileiros, pode-se então perceber a continuidade da política econômica brasileira ao longo das últimas décadas – apesar das idas e vindas – em fortalecer o capital local, sobretudo o grande capital (ROCHA, 2013, p. 69).

As empresas do setor da construção iniciam um processo de ramificação de suas atividades ainda no período da ditadura militar, quando as maiores empreiteiras deixaram de ser especializadas no mercado de obras públicas e se ramificaram para setores diretamente análogos à construção pesada, como cimento, pedreiras, concretagem, entre outros, como forma de fugir das práticas oligopolistas dos fornecedores de materiais (CAMPOS, 2014).

Em um segundo momento, a ramificação extrapolou os limites da indústria da construção, visto que o contexto era de retração das verbas para as obras públicas, acirramento da concorrência entre as empresas e redução das taxas de lucro no setor. Tendeu-se, então, à conglomeração com a atuação em ramos paralelos à construção, mas que demandavam serviços de engenharia em algum momento, como petroquímica, exploração de petróleo, mineração e agroexportação.

Já na década de 1990, com o avanço das políticas neoliberais, a diversificação de atividades das empreiteiras se intensificou e elas puderam abrir novos horizontes de acumulação. Acompanhando as políticas privatizantes do período e o refluxo no mercado de obras de infraestrutura no país, “as grandes empreiteiras se postularam como concessionárias de serviços públicos nos processos de privatização, consolidando o processo de conglomeração que as transformou em poderosos complexos monopolistas, não mais focadas fundamentalmente nas atividades da construção” (CAMPOS, 2014, p. 128).

Essas novas áreas de atuação envolveram principalmente as maiores empresas do setor, dentre as que se mantiveram fortes ao fim da ditadura, o que inclui os grupos Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Carioca Engenharia, CR Almeida, OAS, Serveng-Civilsan, dentre outras. As políticas públicas do período permitiram não só a continuidade e sobrevivência dessas empresas como um novo ciclo de altas taxas de lucro, que capitalizaram e reforçaram o porte adquirido por esses grupos, alçados a um nível maior, não mais de complexos econômicos de nível nacional mundial ou de empreiteiras de nível internacional, mas o de conglomerados de projeção mundial (CAMPOS, 2014, p. 132).

O modelo muda, os agentes seguem os mesmos?...

A Camargo Corrêa inicia seu processo de concentração e centralização ainda em 1956, quando incorporou integralmente a CAVO, que atuava nos segmentos de engenharia e conservação ambiental. Adquiriu, em 1969, a empresa Consórcio Nacional de Engenheiros Consultores (CNEC Engenharia S.A.), como estratégia de se fortalecer no segmento da construção civil (SPOSITO; SANTOS, 2012).

Tendo vencido as licitações para a construção das usinas hidrelétricas de Jupuíá (1962), Ilha Solteira (1965), Tucuruí (1975) e Itaipu (1975), e, portanto, se envolvido com grandes obras de engenharia voltadas à geração de energia, a empreiteira se associou à suíça Asea Brown Boveri em 1979 e criou a CC – Brown Boveri (futura CC Equipamento e Sistemas). “A diversificação dos negócios estava, ainda, relacionada à atividade principal – engenharia e construção” (SPOSITO; SANTOS, 2012, p. 59).

Já num contexto de crise do Estado e da política de desenvolvimento de finais da década de 1970 e década de 1980, a Camargo Corrêa se vê forçada a redirecionar suas estratégias de duas formas: participação em obras no exterior e diversificação dos negócios para outros setores. Tendo atuado no setor industrial anteriormente (constituiu a Companhia Jauense Industrial, em 1948 e a Camargo Corrêa Industrial, em 1968), nos anos 1980 o avanço do grupo se deu por meio da centralização de capital, que resultou em uma expansão conglomeral. O grupo adquiriu participação acionária na Alpargatas e comprou ações da multinacional americana Alcoa em 1982, criou a Camargo Corrêa Metais S.A. em 1984 e adquiriu a Morro Vermelho Taxi Aéreo em 1985.

Na década seguinte, o grupo aposta em estratégias de consolidação nas áreas onde já atuava e entrada em novos negócios, especialmente concessão de serviços públicos (entre eles energia, rodovias e estacionamentos), criando novas empresas, em sua maioria em parceria com outros grupos brasileiros. Criou em 1995 a Concessões de Energia e Transporte em parceria com a Andrade Gutierrez para administrar a Via Dutra e a SAO Parking, em associação com a Socicam, para administrar o aeroporto de Congonhas, em São Paulo (SPOSITO; SANTOS, 2012).

Em 1997, cria a VBC, que assume o controle da Companhia Paulista de Força em Luz (CPFL), em parceria com o Grupo Votorantim e a Bradespar.

Em 1998, os grupos empresariais Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Odebrecht, SVE e Serveng criam a Companhia de Concessões Rodoviária (CCR). A CCR, empresa a atuar na concessão de infraestruturas, transportes e serviços, recebeu o registro de companhia aberta da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) no ano 2000, e em 2001 aderiu ao Novo Mercado, se consolidando como uma empresa de capital aberto.

4. O modelo mudou e os agentes, reestruturados, seguiram os mesmos

A publicaao *Case Studies of Good Corporate Governance Practices: Companies circle of the Latin American Corporate Governance* do International Finance Corporation (IFC et al., 2006), descreve experiências de empresas latino-americanas que, no início dos anos 2000, estavam à frente das iniciativas de reforma e melhoria de governança e os resultados dessas mudanças. A CCR é um dos estudos de caso do referido documento, que destaca que os fundadores da concessionária sabiam que precisariam conquistar credibilidade junto ao mercado para conseguir atrair investidores para seus negócios e que essa não seria uma tarefa simples.

Como *holding* de capital aberto, era importante que os investidores confiassem que os gestores e controladores da CCR criariam valor para os acionistas e distribuiriam os lucros de maneira justa. Projetou-se, então, uma estrutura acionária voltada à atraao de capital, com uma estrutura organizacional que desse suporte aos planos de negócios da concessionária. A entrada de um operador estrangeiro, a Brisa (concessionária portuguesa com *expertise* no mercado rodoviário), buscou garantir a transparência das operaoes de acordo com as mais elevadas normas internacionais, como explica o documento.

O modelo muda, os agentes seguem os mesmos?...

No Novo Mercado, as empresas concordam em adotar práticas de governança que vão além daquelas estabelecidas pelas regulamentações brasileiras, oferecendo assim maior transparência e fortalecendo os direitos e salvaguardas dos acionistas minoritários (IFC et al., 2006).

O perfil da empresa, como o documento revela, desde o início já se constrói sob um viés diferente do perfil familiar e de capital fechado que as empresas nacionais de sua origem – as grandes empreiteiras – sempre tiveram.

Apesar das práticas de governança avançadas, “restava uma questão central para se conquistar a confiança do mercado: como resolver o conflito entre os papéis simultâneos de construtores e concessionários?”, questiona o documento. Com receio de que a concessionária tivesse interesse em operar rodovias apenas para assegurar para as empreiteiras associadas os contratos de obras, o mercado precisava confiar na independência da CCR em relação às empreiteiras. A concessionária desenvolveu, então, uma série de mecanismos internos de proteção para execução de qualquer serviço envolvendo partes relacionadas, com regras como avaliações independentes e aprovações por parte do Conselho de Administração¹⁵.

Dessa forma, a CCR se tornou a maior concessionária de estradas de pedágio no Brasil e, em 2006, avançou para novos serviços: assumiu a liderança do consórcio ViaQuatro, criado para concorrer pela operação e manutenção da Linha 4 – Amarela do metrô de São Paulo e, portanto, figurou como líder do primeiro consórcio a assinar um contrato de PPP no Brasil.

A concessionária, em 2020, tinha em seu portfólio de mobilidade urbana: ViaQuatro; ViaMobilidade (Linha 5 – Lilás e Linha 17 – Ouro, do metrô de São Paulo); CCR Metrô Bahia (Salvador e Lauro Freitas); VLT Carioca (Rio de Janeiro); e CCR Barcas (Estado do Rio de Janeiro). Controlava, portanto, todas as linhas concedidas para a iniciativa privada em construção ou em funcionamento na capital paulista.

¹⁵ Idem.

A ViaQuatro, concessionária da Linha 4, é uma Sociedade Anônima de capital fechado e é composta, atualmente, de capitais das empresas CCR (75%), RuasInvest Participações¹⁶ (15%) e Mitsui & Co. Ltda.¹⁷ (10%). Quando da constituição da concessionária e assinatura do contrato, em novembro de 2006, o capital da empresa era composto pelos grupos CCR, Montgomery Participações¹⁸ e Mitsui & Co. Ltda.

Observamos, portanto, que as empresas que tiveram origem como grandes empreiteiras se destacam na composição daquelas que compõem o capital da ViaQuatro: Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez atualmente na CCR, enquanto a Odebrecht teve participação anterior tanto na CCR quanto na Montgomery Participações.

Paula (2014) afirma que “as características principais do modelo desenhado para a linha 4 indicam que ele, de fato, funcionou como um modelo de transição” (PAULA, 2014, p. 69).

O fato de se restringir apenas à operação do serviço e não abranger a construção e operação, apesar de ter sido determinado pelo ambiente institucional da época (inexistência da lei de PPPs à época do financiamento fez com que a obra só pudesse ser realizada nos moldes da Lei 8.666/1993) e por condicionalidades do financiamento da obra (forçou a adoção de concessão da operação), deu ao Estado de São Paulo a oportunidade de trabalhar com um modelo moderado (PAULA, 2014, p. 69).

¹⁶ A RuasInvest Participações foi constituída como sociedade anônima de capital fechado em 2004 e atua no setor industrial (com a CAIO - Induscar, empresa do segmento de carrocerias para ônibus), no setor financeiro por meio do Banco Luso Brasileiro, e também no setor de concessões em três PPPs (ViaQuatro, Move e OTIMA). É uma *holding*, fundada pelo Grupo Ruas, grupo empresarial que atua no setor de transportes urbanos desde 1961, detendo a maior parte da frota de ônibus da capital e com experiência na atuação privada em concessões de serviços públicos. Fonte: Demonstração financeira RuasInvest Participações S.A. do ano 2018. Disponível em <http://ruasinvest.com/fatos-relevantes.php>.

¹⁷ A Mitsui & Co. tem sua história no Brasil desde os anos 1960 e atua em comércio, investimento e serviços, sendo uma sociedade anônima de capital fechado. Fonte: <https://www.mitsui.com/br/pt/company/profile/index.html>.

¹⁸ A Montgomery Participações, que compunha inicialmente o capital da ViaQuatro, teve seu patrimônio líquido cindido em janeiro de 2017 e vertido para as empresas Odebrecht TransPort Participações S.A. e RuasInvest Participações, encerrando as atividades da empresa.

O modelo muda, os agentes seguem os mesmos?...

Por outro lado, sob o ponto de vista dos agentes envolvidos, esse modelo parece formulado em perfeito acordo com seus interesses. Se, para as construtoras, há interesse em manter preços elevados nos contratos de obras e garantia de mercado oligopolizado, para as concessionárias o interesse é de garantir operação sob condições vantajosas e seguras, com custos menores.

Em um primeiro momento, grandes grupos econômicos atuaram nas obras da linha, vencendo licitações para contratos tradicionais entre suas construtoras e setor público na modalidade empreitada, o que foi possível pela mobilização das experiências passadas nesse tipo de obra, além de todo capital acumulado em maquinarias e corpo técnico.

Posteriormente, observamos que alguns desses grandes grupos, com destaque para Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Odebrecht, conquistaram a concessão da Linha 4 e, portanto, abriram a possibilidade de acumulação para um novo setor, o de mobilidade urbana no Brasil, a partir da modelagem até então inovadora de uma PPP no setor metroviário.

Construir primeiro, para depois conceder a operação, se mostrou o modelo ideal para ambos os agentes, dissolvendo a potencial contradição entre suas atividades. Isso nos leva a pensar que a transformação do modelo de provisão da infraestrutura metroviária se dá em um movimento dialético às transformações das grandes empreiteiras em grandes grupos econômicos com atuação no setor de concessões de serviços urbanos. As empresas se transformaram e acompanharam as mudanças nas infraestruturas, ao mesmo tempo em que influenciaram o desenho particular que essas transformações adquiriram no contexto brasileiro, ampliando suas possibilidades de acumulação. Dessa forma, o modelo mudou e os agentes hegemônicos, agora reestruturados, permaneceram os mesmos.

Considerações finais

Analisar o processo de produção da Linha 4 – Amarela do metrô de São Paulo com o enfoque nas grandes empreiteiras e concessionárias a atuar no arranjo estabelecido, conduziu a in-

investigação sobre as transformações na forma de produção, financiamento e operação das infraestruturas a partir do avanço das Parcerias Público-Privadas no setor.

Olhamos para as grandes empreiteiras nacionais – que atuam historicamente na produção de infraestruturas no Brasil e que consolidaram um setor oligopolizado na construção pesada –, e a sua participação no metrô de São Paulo, que funcionou como um grande impulsionador do crescimento dessas empresas. Como destacamos, empreiteiras como a Camargo Corrêa, marcaram presença na provisão de todas as linhas do metrô. As obras da Linha 4, seguindo um modelo contratual muito semelhante ao das três linhas construídas anteriormente, contou com o protagonismo das macroempreiteiras como contratadas e o Estado na figura de contratante, com a particularidade, dessa vez, de um financiamento obtido com organismos multilaterais que exigiram a posterior concessão da linha à iniciativa privada.

A reestruturação econômica no Brasil, que se consolida especialmente a partir da década de 1990, também significou transformações nas empresas da construção pesada que, tendo concentrado e centralizado capital em momentos anteriores, puderam se diversificar e se transformar em grandes grupos econômicos, abrindo novos horizontes de acumulação. Como destacamos, empreiteiras como a Camargo Corrêa constituíram empresas concessionárias, como a CCR, que iniciaram suas atividades no setor rodoviário e avançaram para serviços de mobilidade urbana.

A primeira PPP do Brasil, a concessão patrocinada do serviço e manutenção da Linha 4 – Amarela do metrô de São Paulo, representou um novo arranjo de agentes e fluxos financeiros para sua viabilização. Por outro lado, quando analisamos a estrutura acionária da ViaQuatro, observamos em sua composição a presença majoritária da CCR que, por sua vez, é uma das subsidiárias dos grandes grupos nascidos da construção pesada, significando uma permanência entre os agentes, ainda que reestruturados.

A aparente contradição entre as atividades das empreiteiras e das concessionárias, no arranjo para a provisão da Linha 4 não é um problema para nenhuma das empresas: o “modelo de

O modelo muda, os agentes seguem os mesmos?...

transição” (PAULA, 2014), que concede a infraestrutura após a realização das obras por parte do poder público, parece ser, do ponto de vista desses agentes, o “modelo ideal”.

Referências

ARAÚJO, W. F. G. D. As estatais e as PPPs: o *project finance* como estratégia de garantia de investimentos em infraestrutura. *Revista do Serviço Público*, v. 57, n. 2, p. 169-190, fev. 2014.

BERCOVICI, G. *Elementos de direito da infraestrutura*. São Paulo: São Paulo Contracorrente, 2015.

CAMARGOS, R. C. M. Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial. Dissertação (mestrado em Ciência Política), Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 1993.

CAMPOS, P. H. P. A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. Tese (doutorado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História: 584 f. p. 2012.

_____. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: Eduff, 2014.

CONNOLLY, P. *El contratista de Don Porfirio: Obras públicas, deuda y desarrollo desigual*. El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, DF, 1997.

COSTANZO, D. Relações público-privadas no Metrô de São Paulo. MARQUES, E. C. L. São Paulo: Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP; Universidade de São Paulo; Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2017.

IACOVINI, V. Elementos para análise da produção de infraestrutura: o debate latino-americano e apontamentos para o caso brasileiro. In: XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019, Natal, RN. *Anais do XVIII ENANPUR*. Natal, RN: EDUFRN, 2019, 1. p. 1-25.

IFC; Global Corporate Governance Forum; Organisation of Economic Co-operation and Develo. *Case Studies of Good Corporate Governance Practices: Companies circle of the Latin American Corporate Governance Roundtable*, Ed. 2, 2006

MARQUES NETO, F. P. de A. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. In: SUNDFELD, C. A. (Coord.) *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros; Sociedade Brasileira de Direito Público; Fundação Getúlio Vargas, Direito GV; 2007, p. 276-325.

MASSONETTO, L. F. Aspectos macrojurídicos do financiamento da

infraestrutura. In: BERCOVICI, G.; VALIM, R. (Coord.) *Elementos de direito da infraestrutura*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015, p. 27-53.

MEIRELLES, H. L. *Licitação e contrato administrativo de acordo com as Leis 8.666, de 21.6.1993, 8.883, de 8.6.1994 e 9.648, de 27.5.1998*. 13. ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo e Maria Lúcia Mazzei de Alencar (Ed.) São Paulo: São Paulo Malheiros, 2002.

NOHARA, I. P. Aspectos gerais e concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas: contratação pública e infraestrutura. In: BERCOVICI, G.; VALIM, R. (Coord.) *Elementos de direito da infraestrutura*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015, p. 89-114.

OLIVEIRA, B. L. N. D. *A arbitragem nos contratos de parceria público-privada*. OLIVEIRA, G. H. J. D. São Paulo: Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP; Universidade de São Paulo; Faculdade de Direito, 2012.

PAULA, P. D. C. B. D. *As parcerias público-privadas de metrô em São Paulo: as empresas estatais e o aprendizado institucional no financiamento da infraestrutura de serviços públicos no Brasil*. COUTINHO, D. R. São Paulo: Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP; Universidade de São Paulo; Faculdade de Direito, 2014.

PÍREZ, P. *Las sombras de la luz*. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la región metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires (Argentina): Eudeba, 2009.

ROCHA, M. A. M. *Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro*. Tese (doutorado em Economia). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 192 p. p. 2013.

SPOSITO, E.; SANTOS, L. Origem, consolidação e internacionalização do grupo Camargo Corrêa. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 123, p. 51-80, 2012.

Financiamento indireto do BNDES para infraestrutura no território brasileiro¹

*Fernanda Lira Goes
Rodrigo de Oliveira Vilela*

Introdução

Estados com proporções continentais como o Brasil passam por algumas complexidades para estabelecer uma capacidade de infraestrutura em todo o território nacional diante da necessidade de um mínimo de integração regional. Além das implicações mais comuns como inovação tecnológica e capacidades das construtoras, relaciona-se a necessidade de apoio financeiro de longo prazo para possibilitar a execução de obras com maiores valores. O risco ao financiamento no sistema bancário privado no longo prazo, acima de 10 anos, implica em juros distantes às realidades das empresas brasileiras de engenharia. Assim, o Estado assume o papel de impulsionador de infraestrutura por meio de política pública de apoio financeiro às construtoras.

O problema de pesquisa abordado neste estudo está diretamente associado à intermediação na geografia econômica do papel de um banco público, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (SILVA, 2018) enquanto representante do Estado na sua relação direta com empresas de construção e serviços. Com a arrecadação concentrada no Tesouro Nacional, as empresas de construção e serviço recebem, por meio do apoio do BNDES, outros fluxos originários de fundos públicos, a exemplo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A relação entre o finan-

¹ Este trabalho é resultado de pesquisa desenvolvida no âmbito do doutorado no Departamento de Geografia da Universidade de Brasília (UnB) em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Duas apresentações orais foram realizadas no SEFIIAL (2019) e no SIMPURB (2019). Uma versão escrita inicial será publicada sob o formato de Texto para Discussão (GOES, Fernanda. OLIVEIRA, Rodrigo. Uma análise do financiamento indireto do BNDES por meio de agentes financeiros: o caso das empresas de construção e de engenharia no Brasil. Brasília: Ipea, 2021, no prelo).

ciamento do BNDES e o impacto na economia nacional por meio do apoio às empresas foi destaque em Barbosa (2014), que explicita algumas percepções que alegam o apoio enquanto um diálogo aproximado para as empresas, ao mesmo tempo em que coloca o objetivo do BNDES de defender as iniciativas privadas brasileiras em áreas importantes. Nesse sentido, compete também ao Estado atuar junto ao mercado privado, ou seja, em aproximação com os bancos e instituições de crédito privado e de economia mista que atuam enquanto intermediárias indiretas no processo de financiamento para obras e serviços executados pelas construtoras e empresas afins no país (BNDES, 2017). A crítica que se faz é mais sobre a qualidade do apoio, com relação ao formato, o grupo focal receptor, uma vez aceito que o financiamento a empresas enquanto política pública é relevante para o processo econômico (ALMEIDA, 2014). De acordo com Mansueto (2014), algumas empresas estão em situação com acesso a crédito em espaços para além dos públicos subsidiados.

Este capítulo se organiza em três partes. Na primeira expomos os resultados de nossas análises, identificando os principais grupos construtores beneficiados pela política de financiamento indireto do BNDES por meio do crédito público subsidiado. Na segunda, mobilizamos categorias analíticas que julgamos importantes para dar destaque ao papel dos bancos nas aproximações estabelecidas entre o Estado, as empresas e o dinheiro, para a manutenção de uma estrutura de poder que confere características específicas ao território. Na terceira, apresentamos a forma como esse processo se dá no Brasil, problematizando como se cristalizaram as associações entre os principais agentes financeiros e as empresas de construção no período em que essa política vigorou, e seus significados

1. Território corporativo: a intermediação do apoio público para as empreiteiras

O objeto empírico analisado neste trabalho é o fluxo do financiamento indireto que advém do BNDES e é direcionado às instituições financeiras de crédito, bancos e financeiras privadas e de economia mista, com destino às construtoras e aos grupos

de empresas de engenharia – corporações com atuação no território nacional e com inserção internacional na área de infraestrutura. Faz-se necessário um olhar mais específico pela atuação concentrada em determinados bancos e financeiras e em alguns grupos da área de empresas de construção.

Argumenta-se, pois, a ideia de que há um caminho privilegiado, realizado por meio das aproximações, inclusive pessoais e familiares (CAMPOS, 2017), no acesso ao crédito público subsidiado. O contexto de afinidades entre público e privado reproduz-se pela política indireta de financiamento do BNDES, em parceria com instituições financeiras privadas, para as maiores empreiteiras no Brasil. Considera-se financiamento indireto o apoio do BNDES caracterizado pela intermediação por meio de instituições de crédito, como bancos. O fluxo de financiamento originário de aportes do Tesouro Nacional segue para o BNDES, para as instituições financeiras e finaliza nas empresas de construção.

A estrutura do financiamento para obras e serviços relacionados à infraestrutura reproduz um modelo de apropriação do crédito público de baixo custo para mais-valia de alguns grupos da área de construção (GOES, 2017). Tal concentração dos montantes financeiros, por parte de um seletivo grupo de empresas, reflete em autonomia na qual as mesmas escolhem espaços mais favoráveis para suas atuações, enquanto agentes sociais contraditórios e conflitantes (CORREA, 2016). Consequentemente, dentro da produção do espaço a partir desses agentes, serão reproduzidas diferenciações e desigualdades no solo urbano enquanto continuidades da manutenção do poder sobre os espaços e sobre a cidade (CARLOS, 2011).

A metodologia aplicada utiliza-se da base de dados do sistema BNDES, que confere capacidade de análise dos financiamentos às empresas de construção, engenharia e serviços em infraestrutura. Soma-se a apropriação de análises de especialistas acerca do tema por meio de revisão de literatura consubstanciada por pesquisadoras e pesquisadores, estudiosos e estudiosas sobre a questão. Observaram-se os dados referentes ao período de 1998 a 2018, ou seja, desde o período em que se inicia a política pública de apoio à exportação executada pelo BNDES, até o ano que se escolheu encerrar a atualização dos

dados disponibilizados. Não comparamos o financiamento que cada empresa recebeu para exportação com o financiamento recebido por agentes indiretos².

Percebeu-se que entre 2002 e 2014, das 15 empresas que receberam financiamento do BNDES para exportação direcionada para obras e serviços com atuação em qualquer país para além das fronteiras brasileiras, 11 empresas e um consórcio que unia duas delas receberam apoio por meio de financiamento para atuação no território nacional. Consideradas empresas configuradas enquanto grupos e corporações nacionais, as construtoras selecionadas para este estudo são as seguintes: Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Confab, Contracta, EMSA, Mello Júnior, Odebrecht, OAS, Pró Sinalização, Queiroz Galvão, Schahin e o consórcio Galvão-OAS. A sistematização das 23 instituições financeiras de crédito foi realizada para agregar três instituições que se dividiam em financeiras e bancos como Grupo Alfa, Bradesco e Safra, resultando em 20 instituições.

Aproximadamente, mais de R\$ 2 bilhões foram contratados e desembolsados pelo BNDES para bancos e financeiras privadas repassarem para construtoras. Os valores não incluem repasses para obras e serviços realizados por essas construtoras enquanto sócias ou participantes de outras empresas. Os quatro principais clientes beneficiados com essa política foram: Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Odebrecht e Queiroz Galvão, que receberam mais de 90% do valor desembolsado³.

Os 11 grupos selecionados para a análise foram: Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Confab, Contracta, Emsa, Mello Junior, OAS, Odebrecht, Pro Sinalização, Queiroz Galvão, Schahin. Ao todo, quatro empresas foram excluídas dessa seleção por não haver registro de recebimento de recurso como apoio no âmbito nacional, haja vista ter ocorrido o recebimento de financiamento para exportação. As construtoras excluídas foram Bureau de

² Em outros estudos já analisamos o financiamento do BNDES para obras e serviços no exterior recebido pelas mesmas empresas que são o foco neste estudo de caso (GOES, 2017).

³ A percepção da concentração de recursos públicos em uma quantidade determinada de empresas de construção, ainda que sejam as maiores e mais qualificadas para operacionalizar os serviços, não conduz *per se* a um formato único de execução de obras e serviços de infraestrutura.

projetos e consultoria, Companhia de obras e infraestrutura, Prado Valladares e TPRO/Pharmaster.

Ademais, e ainda acerca das escolhas metodológicas, por entender que, *grosso modo*, pouco afetaria a análise de um modo de produção do espaço urbano no sentido do processo dos fluxos, nossa metodologia inicial excluiu das somas os financiamentos relacionados à agroindústria, como, por exemplo, das empresas Odebrecht Agro Industrial e Odebrecht Energia Participações⁴. Em seguida, para a análise dos percentuais que são direcionados à cada empresa e à cada instituição financeira, optou-se por incluir essas empresas por entender que faziam parte da captação de valores recebidos pelo grupo econômico Odebrecht e caracterizavam contratos de apoio. Nos dados do BNDES há disponibilidade de informações sobre as empresas de construção identificadas pelos nomes e pelo CNPJ de cada uma. Outros dados importantes que são disponibilizados são: o valor da operação contratada em moeda real (R\$), o valor do desembolso (R\$), a instituição financeira credenciada com CNPJ identificado, o tipo de garantia utilizada no contrato e definida pelo agente financeiro, a situação da operação, da contratação, se está ativa ou liquidada. Ou seja, algumas informações estão mais associadas ao perfil da obras e serviços ou das empresas, e outras estão mais direcionadas à atualização da situação dos contratos.

As descrições dos projetos e os tipos de ativos incluem desde o apoio e o financiamento a capital de giro, a implantação de fábrica, o apoio logístico, o apoio à atualização de versão de *software*, o investimento para internacionalização, as debêntures e a partici-

⁴ Quando utilizamos os nomes dos grupos econômicos nos referimos às empresas selecionadas para cada grupo aqui analisadas, que são: Andrade Gutierrez (Andrade Gutierrez Engenharia S/A); Camargo Correa (Camargo Corrêa Construções Industriais S/A, Camargo Correa Infra Construções S/A, Camargo Correa Infra Projetos S/A, Camargo Correa Óleo e Gás, Construções e Comércio Camargo Correa S/A); Confab (Confab Industrial S/A); Contracta (Contracta Engenharia LTDA); EMSA (Emsa Y Empresa Sul Americana de Montagens S/A); Mello Junior (Construtora Mello Junior LTDA); OAS (Construtora OAS S/A, em recuperação judicial); Consórcio Galvão-OAS; Odebrecht (Construtora Giro Odebrecht LTDA, Construtora Norberto Odebrecht S/A, Fundação Odebrecht, Odebrecht Ambiental S/A, Odebrecht Comércio e Indústria de Café S/A, Odebrecht Óleo e Gás S/A, Odebrecht Serviços e Participações S/A, Odebrecht Transporte S/A, Thor Odebrecht ME); Pró Sinalização (Pró Sinalização Viária LTDA); Queiroz Galvão (Construtora Queiroz Galvão S/A); Schahin (Schahin Engenharia S/A).

pação acionária. Os valores integralizados estão disponíveis para algumas empresas, Odebrecht Agroindustrial, Odebrecht Transporte, Odebrecht Energia Participações, pelas debêntures e participações acionárias⁵. As fontes de recursos variam entre recursos estatutários⁶, recursos livres⁷ e recursos vinculados⁸. O prazo de carência vai até 36 meses e o de amortização até 162 meses. As modalidades de apoio são, majoritariamente, reembolsáveis⁹.

A organização metodológica nos permite observar os primeiros resultados. Alguns grupos possuem mais de uma empresa cliente do financiamento do BNDES para atuação nacional. Inclusive a operação e contratação podem ser diferentes em participação conforme cada empresa, como são os exemplos dos grupos Camargo Corrêa e Odebrecht. A empresa Construções e Comércio concentra 84% do valor contratado do grupo Camargo Corrêa. No grupo Odebrecht o apoio está dividido entre a Construtora Norberto Odebrecht com 42% e a Odebrecht Serviços e Participações com 47%, (somando os dois CNPJs). O consórcio entre as empresas é outra característica que demonstra a aproximação para negócios com interesses comuns entre construtoras (CAMPOS, 2017); o exemplo é o consórcio entre Galvão e OAS, que recebeu R\$ 1,2 milhões em 2011, por meio indireto com o Banco do Brasil, para serviços de engenharia relacionados ao subsetor de atividades imobiliárias.

Na relação desenhada pela aproximação constante, contínua e normalizada entre as grandes empresas, especialmente as grandes construtoras de engenharia, aquelas que são as empreiteiras e as corporações com o Estado e com os bancos, há uma sobreposição no atual modelo de inserção caracterizado pela globaliza-

⁵ Para os anos de 2008, 2009, 2010, 2013, 2014

⁶ Recursos próprios.

⁷ Recurso próprio, do FAT, Tesouro, recursos vinculados, recursos especiais, organismos.

⁸ Recursos do FAT, depósitos especiais, PIS/Pasep.

⁹ No apoio direto, houve dois contratos para a modalidade não reembolsável destinados à Fundação Odebrecht no valor total de R\$ 52 milhões, em 2009, para implementação do programa de desenvolvimento integrado e sustentável da APA do Pratigi, abrangendo cinco municípios do baixo sul da Bahia, em território da cidadania (baixo índice de IDH), com uso de recursos estatutários próprios por meio de Fundo Social.

ção perversa. Santos (2000) analisa o que conceitua de globalitarismos os modos dos hábitos de trocas com aspectos autoritários impostos pelo poder capitalista de Estado vinculado às empresas, ou seja, ao grande capital. A informação aqui é o pano de fundo para o protagonismo do dinheiro, portanto, os dados que as empresas possuem pela *expertise*, sustentam o acesso ao crédito subsidiado de caráter público.

Consideramos, em primeiro lugar, a emergência de uma dupla tirania, a do dinheiro e da informação, intimamente relacionadas. Ambas, juntas, fornecem as bases do sistema ideológico que legitima as ações mais características da época e, ao mesmo tempo, buscam conformar segundo um novo *ethos* as relações sociais e interpessoais, influenciando o caráter das pessoas. A competitividade, sugerida pela produção e pelo consumo, é a fonte de novos totalitarismos, mais facilmente aceitos graças à confusão dos espíritos que se instala (SANTOS, 2000, p. 37).

2. Bancos como agentes da Globalização Perversa

O processo de aprofundamento de relações e trocas baseadas em objetos e coisas que se alastrou pela imposição de uniformização de vivências, situou atores privados e agentes públicos no teatro de poder esculpido pela manutenção de hierarquias definidas pelas elites. Um dos atores e agentes mais relevantes da globalização perversa¹⁰ são os bancos, sejam privados, sejam públicos. Quando Santos observava o espaço dividido, nos finais dos anos 1970, apontava o esquema assentado sobre os bancos. “É assim que as atividades mais essenciais da economia moderna do país e mais especialmente do circuito superior são, de um modo ou de outro, dirigidas pelo aparelho bancário internacional” (SANTOS, 2008, p. 106). Entretanto, cabe citar que no período um pouco anterior aos anos 2000 os bancos públicos vivenciavam um

¹⁰ A menção ao adjetivo perverso se explica pelo conceito de Milton Santos para definir a globalização perversa na obra *Por uma outra globalização* (SANTOS, 2000).

cenário mais enxuto em meio às diversas privatizações realizadas e às discussões acerca das privatizações bancárias.

No Brasil, a relação entre os bancos públicos e os privados aparece, inclusive, por meio de políticas públicas. A riqueza produzida pelas atividades desempenhadas por trabalhadores e trabalhadoras é apropriada enquanto elemento estrutural da política de apoio de financiamento público e subsidiado pelo Estado.

Os bancos governamentais são submetidos a pressões por parte da administração, sobretudo nos períodos em que as receitas provenientes dos impostos são pequenas e em que as necessidades de financiamento das atividades do Estado obrigam-no a recorrer a seus próprios organismos financeiros, assim como ao sistema bancário privado (SANTOS, 2008, p. 106).

Os bancos públicos, assim como o BNDES, servindo como o instrumento do Estado, agem enquanto meio intermediário de relacionamento com as empresas. O BNDES foi acionado durante o período de crise nos primórdios dos anos 2008 para ser instrumento anticíclico (ALBUQUERQUE, 2018). Salienta-se que a participação do Estado, em coligação com as empresas e os aportes financeiros dos bancos governamentais, se configura como agente da produção do espaço. Os bancos privados, nesse caso do financiamento indireto do BNDES, aparecem como parceiros da política pública. Se, por um lado, os bancos privados seriam concorrentes dos bancos públicos, por outro, a associação nessa situação aparentemente é conveniente. Corrêa (2016) elucida que a produção do espaço é “consequência de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade” (CORRÊA, 2016, p. 43).

A atuação desses agentes, tanto nas figuras estatais quanto nas corporativas é decisiva para a produção do espaço urbano, uma vez que a ação dessas empresas, principalmente em obras de infraestrutura das cidades, coloca o Estado com seus instrumentos legais e: Direciona os investimentos em infraestrutura,

aprofunda as desigualdades, interferindo de modo marcante nas formas de apropriação do espaço, à medida que produzem, com sua intervenção, um processo de valorização diferencial do solo urbano (CARLOS, 2011, p. 30).

Nesse contexto, o Estado atua de forma estratégica e com o objetivo precípua de manter uma estrutura de poder que concentra recursos, alimentando “a hegemonia de determinadas frações de classe e a dominação política, bem como para garantir as condições de reprodução gerais de produção de parte do conjunto social, necessários à sua reprodução” (LIMONAD, 2014, p. 6). Para o propósito pós-colonialista, de uma epistemologia em Fanon (2005), essa situação seria então o acordo estampado do diálogo entre as elites. Assim como em Fanon (2005), uma análise decolonial geográfica elaborada por Cruz (2018) propõe que os colonizadores e a burguesia local colonizada supram as divergências por meio de uma aproximação imposta à restauração da presença no poder e no acesso à mais-valia resultante da exploração da população local. O acordo explícito nas análises publicadas por Fanon (2005) na obra *Os condenados da terra* inclui os partidos políticos nacionalistas, os dirigentes, a burguesia do país subdesenvolvido. A relação íntima entre o BNDES e a elites da construção nacional aqui pode ser percebida enquanto um caso do diálogo entre as elites internas no cenário doméstico. A relação dessas construtoras no cenário internacional com as elites de outros países é o marco exemplar do diálogo entre o poder.

Na contramão de uma libertação nacional, o processo de colonização, que para alguns já seria uma etapa de neocolonização¹¹, importa a manutenção do poder nas mesmas classes que antes eram colonizadoras. Nesse sentido, o poder é exercido por meio de suas facetas. “O dinheiro é cada vez mais, um dado essencial para o uso do território” (SANTOS, 2000, p. 99). A noção de “território do dinheiro” de Milton Santos submete o território pela ordem do acordo entre as elites no processo de um neocolonialismo de Frantz Fanon. O

¹¹ Para Fanon (2015), a colonização atua enquanto processo. Portanto, não seria contraindicado aceitar que as mudanças didáticas classificatórias dos conceitos de descolonização, pós-colonização, neocolonização seriam em certo sentido a vivência da colonização enquanto processo (FANON, 2015).

que Santos estabelece como globalização perversa, talvez ainda seja a colonização enquanto processo em um ritmo temporal mais avançado. O tempo presente em estado essencial do tempo passado.

A partir dessa atuação do dinheiro no território e do acordo proposto é que se dá a transferência de recursos públicos para as empresas, ou o que Santos & Silveira (2008) elucidam como uso privatista, levando ao desenvolvimento de um novo movimento, o da privatização do território. A base de inferência compreendida remete à certeza de que o território público é livre, de uso universal e destituído de posse privada. As empresas passam a determinar no território, seja das cidades, seja do campo, a sua lógica de atuação arrastando outras empresas a reboque, bem como influenciando o comportamento do poder público, “na União, nos Estados e nos Municípios, indicando-lhes formas de ação subordinadas” (SANTOS & SILVEIRA, 2008, p. 291). Como apontam os autores, “não será exagero dizer que estamos diante de um verdadeiro comando da vida econômica e social e da dinâmica territorial por um número limitado de empresas” (SANTOS & SILVEIRA, 2008, p. 291). Santos e Silveira (2008) adjetivam o território público em situação de privatização como um território corporativo. Se tais ações do capital são realizadas no território, igualmente podemos dizer que temos territórios corporativos. O papel de comando dessas empresas, dotadas de grande poderio econômico, confirmado pelos vultosos recursos adquiridos no acesso ao poder público, deságuam em um poder político, dando a elas quase que uma autonomia na definição das atividades, dos usos e da organização do território, assim como na escolha dos lugares mais favoráveis ao desenvolvimento de suas ações no espaço urbano (SANTOS & SILVEIRA, 2008).

No Brasil, optamos em distinguir o banco utilizado para o diálogo entre as elites, o BNDES, por facilitar o uso do dinheiro no território. Se, para Fanon (2005), a violência é a categoria estrutural merecedora de análise para compreensão das relações colonizadoras imputadas pelo capital, Santos (2015) confere à violência o campo geográfico que estrutura a ocupação do espaço pela ordem do dinheiro.

Na fase histórica atual, as mega firmas devem, obrigatoriamente, preocupar-se com o uso financeiro do dinheiro que obtêm. As grandes empresas são quase que compulsoriamente ladeadas por grandes empresas financeiras. Essas empresas financeiras das multinacionais utilizam em grande parte a poupança dos países em que se encontram (SANTOS, 2015, p. 43).

O intermediário da violência que em Fanon é o agente do Estado, *grosso modo*, aqui, acusamos o próprio dinheiro na produção do espaço urbano enquanto agente e ator da violência que impõe esse *modus* totalizante. Por mais ousado que seja, deveras problemático inferir ao dinheiro o papel de agente, as rugosidades consequentes do dinheiro potencializam essa aferição, visto que o dinheiro corresponde a sua mais pura forma de violência capitalista engendrada pelas empresas em busca de lucro. “

A unificação, agora fortalecida do território do mercado responde pelo processo de concentração da economia, com a constituição de empresas oligopolistas que ampliam cada vez mais, seu raio de ação e seu poder de mercado, integrando ainda mais esse mercado e o próprio território” (SANTOS, 2013, p. 112).

3. Alinhamento Brasileiro

Nos últimos 20 anos, o alinhamento e aprofundamento da política de transferências de recursos de trabalhadores e trabalhadoras para empresas privadas formou uma clientela de corporações. Diretamente, no balcão do BNDES, indiretamente, nos salões de bancos privados. No período de 2002 a 2014 as empresas que selecionamos receberam por operação direta e contrataram indiretamente o valor total de R\$ 2,7 bilhões, com mesmo valor aproximado para o desembolso. Esse montante não expressa o valor total do financiamento do BNDES recebido por essas empresas no Brasil. Essa parte está relacionada ao montante aferido por meio indireto, ou seja, pelo intermédio de agentes financeiros.

A liderança da Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Odebrecht e Queiroz Galvão coincide com a ocorrência da associação e da parceria entre algumas das grandes empresas aqui estudadas, ainda que sejam menores no modo de atuação, como o consórcio entre OAS e Queiroz Galvão, que ocorreu no município de Jequié, na Bahia, por uma operação indireta automática por meio do Banco do Brasil, no valor de R\$1,2 milhões em 2011, com recursos do Tesouro Nacional.

Um dos principais aportes recursos é do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), por meio do FAT Constitucional, com obrigatoriedade de transferência de 40% do fundo para o BNDES (SILVA, 2018). Somado a outros recursos do Tesouro, de organismos e do PIS/Pasep, esses recursos não apenas são utilizados diretamente pelos grupos, quando recebem financiamento direto pelo próprio BNDES, mas inclusive são direcionados às instituições financeiras, como bancos públicos, de economia mista e privados para apoiar as corporações. Os subsídios da política viabilizam-se, entre outros, pelos juros disponibilizados pelos bancos nos contratos e nas operações com variação de 0,73% a 17,64%. A disponibilidade de fundos e de subsídios, ainda que aparente acesso democrático, tem recursos programados a algumas direções.

No mesmo espaço de tempo e com o uso de mesma quantidade nominal de capital certas firmas se apropriam de parcela maior do resultado do trabalho e da capitalização coletivos, o que lhes permite, assim, de uma só vez, fortalecer-se, deslocar firmas menos poderosas e aumentar ainda mais sua parte de ganho na próxima etapa (SANTOS, 2013, p. 117-118).

As grandes empresas, corporações, são assinaladas por Santos nesses espaços:

Ao mesmo tempo em que aumentam seu poder de mercado, e seu poder no mercado, aumentam também seu poder propriamente político a ser exercido na participação da tomada de decisões que concernem aos seus próprios interesses e,

desse modo, interferindo com os interesses de outros setores da economia e da sociedade (SANTOS, 2013, p. 118).

As firmas, empresas, corporações, conglomerados, se apropriam do território como forma de poder. No sistema de mercado, as firmas se aproximam do Estado, uma vez que a vontade política é fator determinante no processo decisório (SANTOS, 2013). Ao pensar *A urbanização brasileira*, o autor dedica uma reflexão na obra sobre a etapa “A urbanização e a cidade corporativas”, especialmente “a ação política das grandes empresas e as contradições da cidade corporativa”. Esse modelo de relação entre os bancos e as empresas é uma continuidade de um processo relativamente recente, posterior a 1964. Quando Santos (2013) escreveu a produção do espaço necessário aos grandes capitais apontou que:

O capital monopolista supõe, dentro e fora da cidade, a utilização de recursos maciços. De um lado, é preciso dotar as cidades de infraestruturas custosas, indispensáveis ao processo produtivo e à circulação interna dos agentes e dos produtos. De outro, para atingir o mercado nacional é exigida uma rede de transportes que assegure a circulação externa. Esse processo é concomitante ao de centralização dos recursos públicos em mãos do governo federal, que os utiliza em função de suas próprias opções (SANTOS, 2013, p. 113).

A disponibilidade de uso do FAT no banco é a práxis mais avançada do diálogo entre a produção da riqueza com o capital organizado pelas elites mandatárias de corporações de engenharia e infraestrutura. “Nas condições atuais e de um modo geral, estamos assistindo a não política, isto é, a política feita pelas empresas, sobretudo as maiores” (SANTOS, 2015, p. 69). O sistema que se segue analisado ajusta-se com relação ao período, pois para o financiamento indireto as ocorrências aconteceram no período determinado entre os anos de 1990 a 2014, sendo mais uma reprodução da política econômica anteriormente perpetrada.

A ideologia desenvolvimentista dos anos de 1950 e a posterior ideologia do crescimento e do Brasil-potência justificavam e legitimavam a orientação do gasto público em benefício das grandes empresas, cujo desempenho permitiria ao Brasil aumentar suas exportações para poder equipar-se mais depressa e melhor (SANTOS, 2015, p. 69).

O Brasil pensado enquanto potência para alguns é o mesmo país no qual a apropriação privatista do Estado produz diferenças e desigualdades sociais de vulnerabilidade arbitrária para outras pessoas¹². Quando o acesso às poupanças, às riquezas e aos gastos públicos vão para políticas, que se não aumentam as desigualdades projetam a manutenção dessa situação, já são em si uma proposta de território do dinheiro ideológico. Ao definir o território do dinheiro, Santos explica:

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado utilizado por uma dada população (SANTOS, 2015, p. 96-97).

Quando o território usado explica o território do dinheiro, Santos lembra que “o dinheiro é uma invenção da vida de relações e aparece como decorrência de uma atividade econômica para cujo intercâmbio o simples escambo já não basta” (SANTOS, 2015, p. 97). Portanto, o dinheiro está interagindo nos mecanismos de constituição de produção do espaço urbano. “O território usado pela sociedade local rege as manifestações da vida social, inclusive o dinheiro” (SANTOS, 2015, p. 98). O dinheiro é

¹² Uma estrutural de maior incidência de um determinado grupo populacional em situação de vulnerabilidade aponta que não sejam tão arbitrarias e que haja certa proposição de vítimas.

o símbolo mais real do trabalho enquanto sobrevivência de muitas pessoas no sistema capitalista atual. O dinheiro, apropriação de vidas, está em movimento dinâmico nos bancos: públicos e privados.

Importante ressaltarmos o entendimento do que são esses fluxos sob a ótica geográfica. Milton Santos (2001), em importante estudo de *A natureza do espaço*, ao se debruçar sobre o objeto da Geografia, o espaço, tratou o mesmo como um sistema de objetos e um sistema de ações. Inicialmente, como primeira hipótese, o espaço seria um “conjunto de fixos e fluxos”. Sendo os fixos aqueles elementos fixados em cada lugar, que permitem e criam a intencionalidade de ações que vão modificar o próprio lugar. Os fluxos, então, são as ações que atravessam e se instalam nos fixos.

Fixos e fluxos juntos, interagindo, expressam a realidade geográfica e é desse modo que conjuntamente aparecem como um objeto possível para a geografia. Foi assim em todos os tempos, só que hoje os fixos são cada vez mais artificiais e mais fixados ao solo; os fluxos são cada vez mais diversos, mais rápidos (SANTOS, 2001, p. 38).

No caso específico deste trabalho, esses fixos são constituídos pelos bancos e as infraestruturas, ou objetos, que os mesmos aplicam sobre o espaço, para facilitar a circulação dos fluxos, dinheiro e capitais, de acordo com as aspirações da força do capital no espaço urbano. Nessa linha, o poder público, na figura do Estado, e o poder privado, por meio do capital financeiro, constroem os sistemas de objetos e ações necessários para a reprodução e fixação da riqueza das empresas ou das firmas, como aponta Milton Santos, e dos bancos no território. Essa é forma que o dinheiro usa o território para a sua reprodução.

Assim, reafirmamos as proposições de Santos (2001) na essência dialética da constituição do espaço, independentemente dos agentes que o compõe (aqui, bancos, empresas, firmas e a sociedade), já que esse mesmo espaço é um “conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações” (SANTOS, 2001, p. 39). Os objetos, os fixos, aqui

empresas, firmas e bancos, “são cada vez mais artificiais, já que exprimem uma intencionalidade alheia e muitas vezes tendentes a fins estranhos ao lugar e a seus habitantes”. Os fluxos, as ações, igualmente artificiais, dão o conteúdo das forças hegemônicas (capital e conjunto de informações) que atuam nos espaços das cidades, muitas vezes sublevando o que existia de força motora anterior, dando uma nova roupagem, necessária à sua manutenção e reprodução.

Nesse sentido, enquanto instituições financeiras de crédito, os bancos privados recebem o aporte do dinheiro vindo pelo BNDES. Itaú Unibanco foi a instituição financeira a repassar maior valor. De um total de R\$ 2,1 bilhões, direcionados à política por demais instituições financeiras e pelo BNDES, Itaú Unibanco repassou R\$ 489 milhões para os grupos de empresas de construções, engenharia, obras e serviços atuarem no Brasil no período de 2002 a 2015. A política pública de apoio por meio do financiamento ocorreu em todo o período de 1998 a 2018, como está posto na metodologia. Porém, cada banco, ou seja, cada agente financeiro, acordou o financiamento com uma empresa cliente em cada momento específico desse período maior.

Tabela 1 – Financiamento indireto do BNDES por instituições financeiras credenciadas (1998-2018)

Instituição Financeira Credenciada	Valor da Operação/ Contratado em R\$	Valor Desembolsado R\$
ITAU UNIBANCO S.A.	R\$ 493.852.792	R\$ 489.436.236
BANCO DO BRASIL S.A.	R\$ 375.383.030	R\$ 374.189.287
BANCO VOTORANTIM S.A.	R\$ 326.219.376	R\$ 325.998.326
BANCO CATERPILLAR S.A.	R\$ 160.572.034	R\$ 160.207.084
BANCO SANTANDER (BRASIL) S.A.	R\$ 150.738.138	R\$ 150.599.917
BANCO ALFA DE INVESTIMENTO S.A.	R\$ 129.656.242	R\$ 128.508.733
BANCO BRADESCO S.A.	R\$ 117.179.480	R\$ 116.640.505
BANCO MERCEDES-BENZ DO BRASIL S/A	R\$ 106.853.621	R\$ 106.853.621

Financiamento indireto do BNDES para infraestrutura...

KIRTON BANK S.A. - BANCO MÚLTIPLO	R\$ 67.374.500	R\$ 67.374.499
BANCO J. SAFRA S.A.	R\$ 47.886.925	R\$ 47.633.674
FINANCEIRA ALFA S.A. CREDITO, FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO	R\$ 43.960.024	R\$ 41.742.063
BANCO ABC BRASIL S.A.	R\$ 40.587.643	R\$ 40.587.643
BANCO SAFRA S/A	R\$ 32.484.532	R\$ 31.915.677
BANCO VOLKSWAGEN S.A.	R\$ 6.759.740	R\$ 6.757.508
BANCO INDUSVAL S.A.	R\$ 5.171.150	R\$ 5.077.010
BANCO BRADESCO FINANCIAMENTOS S/A	R\$ 2.910.837	R\$ 2.910.837
BANCO DE LAGE LANDEN BRASIL S.A.	R\$ 2.040.000	R\$ 2.040.000
BANCO VOLVO (BRASIL) S.A.	R\$ 936.000	R\$ 936.000
BANCO CNH INDUSTRIAL CAPITAL S.A.	R\$ 513.000	R\$ 513.000
AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA S.A. - B	R\$ 160.800	R\$ 139.455
BANCO PINE S/A	R\$ 104.800	R\$ 104.800
BANCO FINASA S/A	R\$ 61.220	R\$ 61.220
DIBENS LEASING S/A ARREDAMENTO MERCANTIL	R\$ 48.756	R\$ 48.756
TOTAL	R\$ 2.111.454.640	R\$ 2.100.275.851

Elaboração: autores. Fonte: www.bndes.gov.br (BNDES).

Uma questão em reflexão é a localização, o objeto e os impactos sociais das obras. As obras foram realizadas em dez estados: Espírito Santo (Vila Velha, Vitória), Goiás (Aparecida de Goiânia), Mato Grosso (Paranaíta), Minas Gerais (Belo Horizonte, Santana do Paraíso), Pará (Parauapebas), Paraná (Curitiba, Londrina), Pernambuco (Recife), São Paulo (Guarulhos, São Paulo), Rio de Janeiro (Itaguaí, Macaé, Mangaratiba, Rio de Janeiro, São Gonçalo), Rondônia (Porto Velho), Santa Catarina (Águas de Chapecó). Quando observados os valores por empresa, a Camargo Corrêa lidera o financiamento indireto recebido pelo Itaú Unibanco, contudo, ao agregar as empresas do grupo

Odebrecht, o somatório passa a incluir cinco empresas na categoria com quantidade maior¹³.

Enquanto principais clientes, Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão somaram R\$ 2 bilhões referentes à política aqui estudada. Cada uma recebeu, respectivamente, R\$ 613 milhões, R\$ 543 milhões, R\$ 445 milhões e R\$ 412 milhões, o que equivale a 93% do valor total do financiamento para essas 11 empresas. Os principais bancos com maior aporte do financiamento do apoio ao crédito por meio do BNDES para política indireta foram: Itaú Unibanco, Banco do Brasil, Banco Votorantim, Banco Alfa, Banco Caterpillar, Banco Santander, Banco Bradesco, Banco Mercedes-Benz do Brasil, Banco Safra e Kirton Bank-Banco Múltiplo, em ordem hierárquica de valores. Os bancos, então, assumem o papel de poder decisório do Estado como entes concretos dos fluxos no território do dinheiro (SANTOS, 2015), mas também recebem pelos serviços de intermediação.

O Itaú Unibanco ofereceu o crédito indiretamente à Contracta, Andrade Gutierrez, EMSA, Queiroz Galvão, Camargo Correa, e Odebrecht, em ordem crescente de valores. De certo modo, as instituições financeiras direcionam para alguma empresa específica. Odebrecht esteve à frente com relação ao Itaú Unibanco. No caso do Banco do Brasil, Odebrecht recebeu R\$ 80 milhões, mas foi Camargo Corrêa que recebeu R\$ 243 milhões. O Banco Votorantim direcionou R\$ 204 milhões para a Andrade Gutierrez, seguida por R\$ 73 milhões para a Camargo Corrêa. Andrade Gutierrez concentrou 96% do valor do Banco Alfa. No caso de Caterpillar, foi Queiroz Galvão com 66%. Para o Santander, Odebrecht (80%) e Camargo Corrêa (20%), em valores aproximados, basicamente dividiram os apoios. O Bradesco repartiu de modo mais igualitário entre Camargo Corrêa (29%), Odebrecht (31%) e Queiroz Galvão (34%). Mercedes-Benz concentrou 85% na Queiroz Galvão. Odebrecht (45%) e Camargo Correa (38%) dividiram os valores no Safra. Com

¹³ A referência ao grupo Odebrecht está composta por empresas referenciadas na Nota de Rodapé número 2 como: Construtora Norberto Odebrecht S/A, Odebrecht Comércio e Indústria de Café LTDA., Odebrecht Óleo e Gás S/A, Odebrecht Serviços e Participações S/A, Odebrecht Serviços e Participações S/A (10604193).

o Kirton assumiram Odebrecht (61%), EMSA (23%), Schahin (15%). O Banco ABC disponibilizou 90% para Odebrecht e 10% para Andrade Gutierrez. No Volkswagen, 86% para Queiroz Galvão. CNH Industrial Capital compartiu entre EMSA (44%) e Queiroz Galvão (56%).

Tabela 2 – Financiamento indireto do BNDES para grupos econômicos de empresas de engenharia e construção (1998-2018)

GRUPO ECONÔMICO	Valor da Operação/ Contratado em R\$	Valor Desembolsado R\$
CAMARGO CORREA	R\$ 760.128.967,00	R\$ 758.448.141,00
ANDRADE GUTIERREZ	R\$ 690.531.628,00	R\$ 688.559.584,00
ODEBRECHT	R\$ 694.051.301,00	R\$ 659.987.012,00
QUEIROZ GALVÃO	R\$ 411.526.202,00	R\$ 409.835.880,00
SCHAHIN	R\$ 134.717.484,00	R\$ 134.456.344,00
CONFAB	R\$ 60.888.150,00	R\$ 60.695.046,00
EMSA	R\$ 51.070.788,00	R\$ 51.070.787,00
OAS	R\$ 18.674.901,00	R\$ 18.674.901,00
CONTRACTA	R\$ 1.145.006,00	R\$ 1.145.006,00
CONSÓRCIO GALVÃO-OAS	R\$ 1.264.386,00	R\$ 1.264.386,00
PRO SINALIZAÇÃO	R\$ 314.000,00	R\$ 314.000,00
MELLO JUNIOR	R\$ 158.500,00	R\$ 158.500,00
TOTAL	R\$ 2.824.471.313,00	R\$ 2.784.609.587,00

Elaboração: autores. Fonte: www.bndes.gov.br (BNDES).

O Banco Itaú-Unibanco contratou quase R\$ 494 milhões, dos quais R\$ 229 milhões foram para Odebrecht, R\$ 123 para Camargo Corrêa e R\$ 118 para Queiroz Galvão. Camargo Corrêa utilizou 65% dos R\$ 243 milhões encaminhados pelo Banco do Brasil. O Banco Votorantim recebeu R\$ 326 milhões, divididos entre Andrade Gutierrez, Camargo Correa e Queiroz Galvão, com R\$ 205, R\$ 73 e R\$ 48 milhões respectivamente. O Grupo Alfa direcionou R\$ 167 milhões para Andrade Gutierrez e R\$ 8 milhões para OAS. O Banco Caterpillar, com R\$ 150 milhões compartilhados entre Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, OAS e EMSA.

Considerações finais

Este trabalho se desenvolve como uma percepção explícita de que o poder, enquanto categoria de análise, incorpora as diversas manifestações de relações entre o Estado, enquanto ente público de promoção para os interesses das empresas, sendo entes privados, na constante intermediação de bancos, privados, de economia mista e públicos. Um perfil de capitalismo bancário enquanto instrumento de fluxos confere a noção de território do dinheiro como elemento de análise para os fixos – os bancos – e fluxos – a riqueza produzida pela população local em formato de dinheiro público.

A população que produz a riqueza do Estado se vê apartada do processo de usufruto da mesma acumulação, sendo que esse capitalismo bancário é também indutor de desigualdades socioespaciais. Sendo assim, os fixos, os bancos e as firmas direcionam os fluxos, recursos e o dinheiro exclusivamente para os interesses corporativos, num pacto nacional com o Estado e as elites para a manutenção desse mecanismo. Esse processo configura expressão do poder do ente público, o Estado, em total acordo com os entes privados.

A metodologia foi uma opção consciente por visões próximas à noção de uma sociedade mais justa em termos de equidade de renda no espaço. Acreditamos que, exatamente por isso, os bancos, que lucram valores mais acentuados anualmente, são foco dessa reflexão ao determinarem a produção do espaço com vigor igual, ou mesmo maior, que do Estado em si, este, sim, ente idealizado para a produção do espaço. O Estado então oferece os serviços às empresas, Estado-cliente das empresas privadas de engenharia e construção.

Portanto, constata-se, na concentração dos subsídios públicos por meio de crédito ao financiamento indireto por instituições financeiras para grupos envolvidos com obras e serviços, um alinhamento entre as elites (FANON, 2005). Sendo assim, entendemos que o Estado atua de forma estratégica, primeiro para manter uma estrutura de poder que concentra recursos e, em seguida, alimenta hegemonicamente determinadas frações de classe e da política.

Por fim, garante as condições de reprodução de um seleto grupo no conjunto social da cidade (SANTOS & SILVEIRA, 2008). Sendo assim, o dinheiro está agindo nos mecanismos de constituição de produção do espaço urbano, ou seja, em uma lógica de transferência de responsabilidades do Estado para o mundo privatista. Este, sob os auspícios da lógica do capital, distancia-se de toda a gama de atores da cidade (HARVEY, 2005). Logo, aqueles que vivem e dão vida ao território, a população, sujeito do processo, é relegada a uma posição secundária (SANTOS, 2018).

Referências

ALBUQUERQUE, Breno Emerenciano; GRIMALDI, Daniel da Silva; GIAMBIAGI, Fábio; BARBOSA, Ricardo de Menezes. Os bancos de desenvolvimento e o papel do BNDES. Textos para discussão, 133. Rio de Janeiro: BNDES, 2018.

ALMEIDA, Mansueto; LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato; SCHNEIDER, Bem Ross. Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras. Texto para discussão. Brasília: Ipea, 2014.

BARBOZA, Ricardo de Menezes; FURTADO, Maurício; GABRIELLI, Humberto. A atuação histórica do BNDES: o que os dados têm a nos dizer? Textos para discussão, 123. Rio de Janeiro: BNDES, 2018.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. www.bndes.gov.br

_____. *Livro Verde: nossa história tal como ela é*. Rio de Janeiro: BNDES, 2017.

CAMPOS, Pedro H. P. E. C. *Estranhas catedrais*. As empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Eduff, 2017.

CARLOS, Ana Fani A. *A condição espacial*. São Paulo: Contexto, 2011, 157 p.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.) *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2016.

CRUZ, Valter do Carmo. Geografia e Giro Descolonial: experiências, ideias e horizontes de renovação do pensamento crítico. In: CRUZ, Valter do Carmo; OLIVEIRA, Denilson Araújo de Oliveira (Org.) *Geografia e Giro Descolonial: experiências, ideias e horizontes de renovação do pensamento crítico*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

FANON, Frantz. *Os condenados da terra*. Tradução: Eunice Albergaria Rocha, Lucy Magalhães. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2005.

GOES, Fernanda Lira. Financiamento do BNDES para obras e serviços de empresas brasileiras no exterior. Texto para Discussão 2.297. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

_____. Uma cartografia do financiamento do BNDES. Texto para Discussão. Brasília: Ipea, 2019 (no prelo).

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. Tradução: Carlos Szlak. São Paulo: Ed. Annablume, 2005.

LIMONAD, Ester. Estado, espaço e escala no Brasil, subsídios para a reflexão. *Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona, vol. XVIII, n. 493 (41), 1 de noviembre de 2014.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: EDUSP, 2013, p. 176.

_____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2001, p. 260.

_____. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. Tradução: Myrna T. Rego Viana. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

_____. *Por uma outra globalização: do pensamento único a consciência universal*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2008.

SILVA, S. P. Financiamentos das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Texto para discussão. TD 2.437. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

PARTE 3

Articulações entre infraestrutura
e imobiliário nos processos
de reestruturação metropolitana

Os significados da infraestrutura nos negócios imobiliário-financeiros: reflexões a partir de três empreendimentos liderados pela Odebrecht¹

*Cristina Wehba
Beatriz Rufino*

Introdução

Entendemos o negócio imobiliário-financeiro num sentido amplo, no qual as atividades imobiliárias apresentam um crescente imbricamento com atividades financeiras, seja pela importância do capital financeiro no controle das empresas de incorporação, seja pela sofisticação dos arranjos de financiamento dos empreendimentos a partir da emissão de títulos financeiros. Ao adotarmos a noção de negócio imobiliário-financeiro, em substituição a ideia de “complexo imobiliário-financeiro” (FERNANDEZ; AALBERS, 2016), enfatizamos a análise de uma dimensão imediata – focada na concepção, construção e gestão dos empreendimentos – que acaba por iluminar importantes articulações com processos globais². Esses negócios têm sido cada vez mais concebidos em conjunto com infraestruturas

¹ Este capítulo sistematiza importantes resultados da pesquisa “Quando as empreiteiras tornam-se incorporadoras: produção imobiliária e de infraestruturas na transformação da metrópole de São Paulo do século XXI” (Universal Cnpq - 2017- 2021) Processo 426963/2016-4 e 2).

² Como dimensão imediata, reconhecemos o esforço de compreensão das relações sociais envolvidas na produção concreta desses grandes complexos. Sua condução por grandes grupos econômicos acaba por elucidar um conjunto de transformações na acumulação capitalista em termos globais, ao mesmo tempo em que indica especificidades do contexto nacional. Por serem dominantes em relação às demais formas de produção, estas acabam por determinar em grande medida transformações no cotidiano. Essa articulação de diferentes dimensões (imediate, global, total) inspirada em Lefebvre é desenvolvida em Pereira (2018).

físicas privatizadas, concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas (PPP), envolvendo uma engenharia financeira sofisticada articulada a instrumentos da política urbana.

As relações entre a infraestrutura e o setor imobiliário, abordadas muitas vezes nos estudos urbanos através do conceito de recuperação da valorização imobiliária, endossam uma visão urbanística que busca ações voltadas à gestão dessa valorização com objetivos de uma suposta redistribuição. O crescimento dos investimentos no setor imobiliário observado durante o século XXI, num momento de expansão econômica no país, possibilitou e determinou a produção de empreendimentos em grande escala, que demandam a produção de infraestruturas urbanas e ampliam a importância da participação de grandes empresas da construção civil (empreiteiras), historicamente atreladas à execução de obras públicas, na reestruturação do espaço urbano. Nos grandes complexos condominiais, infraestrutura é parte indissociável do negócio imobiliário-financeiro (RUFINO, 2018), sugerindo a necessidade de ampliação do campo de estudos sobre seus significados sociais e espaciais.

O objetivo deste capítulo é dar relevo a estas transformações a partir da análise da ação imobiliária do Grupo Odebrecht em três contextos diferentes de reestruturação urbana, relacionados a uma Operação Urbana Consorciada (OUC) e a duas PPP administrativas, sendo uma delas ligada a um empreendimento de grande porte no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), outra a um megaevento esportivo. O olhar direcionado às estratégias da Odebrecht dá destaque à produção e gestão da infraestrutura urbana como parte importante do negócio imobiliário-financeiro e sua relação com as diversas formas de regulação e intervenção estatal no espaço (KLINK; SOUZA, 2017).

Trabalhamos com a hipótese de que, a partir dos novos arranjos público-privados protagonizados pelas grandes empreiteiras, as infraestruturas ganham relevância nesses negócios ao promoverem a intensificação da produção de valor, a diversificação nas formas de captura de rendas e a ampliação dos processos de capitalização assegurando o aumento do preço dos imóveis.

Direcionamos as pesquisas de maneira a identificar essas estratégias, entendendo as associações e parcerias entre o poder

público e outros agentes privados, as formas de financiamento e de propriedade da infraestrutura e dos serviços, e as relações com as formas de comercialização e precificação da propriedade imobiliária. Avançando em pesquisas anteriores (WEHBA, 2018) sobre as características específicas da produção da Odebrecht Realizações Imobiliárias (OR), este capítulo se organiza em três partes.

Na primeira, abordamos a transformação das relações entre imobiliário e infraestrutura nos novos arranjos público-privados que se disseminam a partir de meados da década de 2000, assim como o papel dos grandes grupos econômicos (ROCHA, 2013) na criação das condições para outras formas de exploração das rendas. Na segunda, expomos os resultados das análises dos três empreendimentos escolhidos como estudo de caso. Iniciamos com o Parque da Cidade, um complexo de uso misto em construção na cidade de São Paulo, dentro da Operação Urbana Água Espraiada (OUCAE), seguindo com a PPP Jardins Mangueiral, um grande conjunto com habitações econômicas, áreas comerciais e institucionais nos arredores de Brasília, e, por último, a Vila dos Atletas, comercializada como o bairro Ilha Pura, parte da PPP para as instalações das Olimpíadas de 2016, no Rio de Janeiro. A terceira parte deste capítulo problematiza os novos significados que a infraestrutura adquire nos negócios imobiliário-financeiros de uma grande empreiteira destacando que, como condições gerais (LENCIONI, 2007), essas têm-se tornado essenciais à ampliação dos processos de acumulação rentista característicos do capitalismo contemporâneo, em forte articulação com mecanismos de captura do fundo público mobilizados durante o período pelas grandes empreiteiras nacionais.

1. A aproximação entre imobiliário e infraestrutura nos arranjos público-privados conduzidos pelas grandes empreiteiras

As principais particularidades da acumulação no setor imobiliário, tal como sintetizadas por Rufino (2017), se assentam na elevada relevância da renda imobiliária e em sua dependência

estrutural de financiamentos. A partir de meados da década de 2000, a conjuntura de crescimento econômico, centralização de capitais nas empresas do setor (RUFINO, 2012) e forte valorização imobiliária, potencializa as articulações entre atividades imobiliárias e financeiras, reforçando a produção do espaço como capital fictício. Rufino (2017) destaca que o imóvel, produzido a partir de um ciclo de construção, carrega a potencialidade intrínseca de se portar como capital fictício³. Tal possibilidade se revela no fato de que seu preço se relaciona muitas vezes com aspectos externos à atividade da construção em si, podendo ser influenciado pela disponibilidade e custo do crédito, pela definição de políticas públicas e pela própria transformação da cidade. Essa propriedade imobiliária difere-se dos demais títulos financeiros mobiliários por se configurar como espaço físico monopolizado por seus proprietários.

Com a expansão do domínio das finanças no setor, observa-se que os ganhos advindos da renda imobiliária serão exacerbados e capturados em parte pelos proprietários de ações e títulos imobiliários. Ao mesmo tempo, a projeção de ganhos financeiros (capital fictício) impulsiona a elevação da renda imobiliária advinda da propriedade dos imóveis. É nesse sentido que entendemos o imbricamento entre produção imobiliária e capital financeiro como aspecto central da exacerbação de uma acumulação fictícia.

Na base do reforço desse imbricamento, destacamos a centralidade do Estado para o caso brasileiro, assegurando financiamentos e outras condições privilegiadas, que passam a permitir uma considerável ampliação do mercado (SHIMBO; RUFINO, 2019). O direcionamento das fontes tradicionais de recursos do setor imobiliário (FGTS e SBPE) para a ampliação do crédito tanto à produção quanto ao consumo, ao proporcionar um melhor

³ De acordo com Chesnais (2005), o atual regime de acumulação, caracterizado pelo domínio do capital financeiro, sustenta-se pelo predomínio de uma lógica da valorização financeira do capital e pela presença do capital fictício, que contribui para a centralidade da propriedade patrimonial de caráter rentista (CHESNAIS, 2005). Chesnais (2006) formula, a partir de Marx, que capital fictício designa todos os ativos financeiros cujo valor repousa sobre a capitalização de um fluxo de rendas futuras, que não têm nenhuma contrapartida no capital industrial efetivo (CHESNAIS, 2006 *apud* MARQUES e NAKATANI, 2009) (MARQUES; NAKATANI, 2009).

posicionamento das empresas frente a investidores, têm impactos em suas formas de gestão e produção, estabelecendo uma relação específica entre fundo público e capital financeiro na produção imobiliária brasileira num momento em que as grandes incorporadoras do país iniciam sua abertura de capital, intensificando e reformulando suas formas de atuação.

A continuidade da “modernização” dos marcos regulatórios e a renovação dos instrumentos financeiros do setor impulsionaram a disseminação dos mecanismos de securitização e fundos de investimentos (ROYER, 2009; SANFELICI, 2010). Esse movimento também não prescinde dos instrumentos de financiamento tradicionais. São esses que aparecem como importante promotor do crescimento do “mercado de capitais” relacionado à atividade imobiliária a partir do papel relevante do FGTS na compra dos Créditos de Recebíveis Imobiliários (CRI), principal mecanismo de securitização (ROYER, 2016).

O FGTS também terá papel central na compra das debêntures – títulos de dívidas – emitidos por empresas do setor. Na percepção das grandes empreiteiras envolvidas nos negócios imobiliários, além da liberação dos recursos ser mais ágil, as debêntures mantêm os custos do financiamento tradicional, com menos burocracia. Ao contrário de um contrato padrão onde cada empreendimento é analisado separadamente, as debêntures permitem que a incorporadora apresente à Caixa Econômica Federal (CEF) um plano de investimento com uma lista de projetos que, uma vez aprovados, têm a liberação de recursos feita de uma só vez. Configurando uma forma mais ágil e menos burocrática para a obtenção de recursos pelas empresas, esse instrumento foi amplamente utilizado após a crise de 2008.

É justamente nesse contexto que a disponibilidade de recursos públicos se amplia como parte de ações políticas anticíclicas (STROHER, 2019)⁴, assegurando a produção imobiliária como campo privilegiado para a valorização do capital. No guarda-

⁴ Stroher (2019) destaca a conjuntura favorável às empresas do setor imobiliário e de infraestrutura ao apontar que as principais políticas relacionadas ao espaço (PAC e PMCMV) representaram um “duplo impulso para as empreiteiras construindo infraestrutura e empreendimentos imobiliários. Aos estímulos do governo federal somavam-se àqueles no âmbito municipal, como os projetos de renovação urbana” (STROHER, 2019, p. 64).

chuva dessas políticas, além do financiamento ao imobiliário também ganha força o redirecionamento massivo de recursos ao setor de infraestruturas, cuja dependência estrutural de condições apropriadas de financiamento tende a ser garantida pelo Estado (ROCHA, 2013).

A partir daí aprofundam-se as transformações das relações de produção específicas da infraestrutura através de privatizações e concessões públicas para construção e gestão de equipamentos e serviços. Se esse processo se inicia na década de 1990 em setores como energia (WERNER, 2019) e telecomunicações (FARIAS, 2008), uma forte retomada dos investimentos públicos na produção do espaço urbano, em associação com a consolidação do modelo das PPP a partir de 2006, expande a lógica dos ganhos baseados em rendas de propriedade para a provisão de infraestruturas e serviços, como os transportes coletivos, saneamento e aeroportos, criando novas possibilidades de acumulação.

Se ao longo do processo de expansão industrial a produção de infraestrutura esteve caracterizada por uma fundamental separação do processo de produção da propriedade (CONNOLLY, 1999, p. 53), por meio das concessões e privatizações serão evidenciadas mudanças essenciais nessa relação, alterando a lógica de reprodução do capital e aprofundando suas relações com o imobiliário. Em muitos casos apoiando-se na apropriação do fundo público.

No processo de desvinculação das obras públicas de infraestrutura para a forma de mercado, o capital centralizado da construção civil brasileira – fortalecido pela renovação de seus vínculos históricos com o Estado e pelas relações particulares estabelecidas com o capital financeiro – exerce papel importante de coordenação, não somente pelo alto grau de influência nas decisões sobre as transformações espaciais, mas também por chegarem a esse momento de expansão em uma posição privilegiada. Após passarem por forte diversificação de suas atividades, desenvolver maior capacidade na gestão de ativos e sofisticarem sua engenharia financeira na busca da maior rentabilidade da atividade de serviços, apresentaram uma composição estratégica de negócios favorável à inserção competitiva das empreiteiras num setor imobiliário progressivamente financeirizado.

Pelo grau de diversificação – inclusive para áreas não correlatas, pela estrutura de ativos e pela organização patrimonial, as grandes construtoras nacionais no período recente realizaram um movimento importante de conglomeração industrial. Contribuiu para isto, o fato de que todas as grandes construtoras procuraram renovar seus vínculos com o capital estatal a partir dos anos 1990, entrando em serviços públicos, concessões e parcerias público-privadas de uma forma ampla (ROCHA, 2013, p. 132).

Essa transição é discutida por Pérez, que descreve um movimento de reorientação da intervenção do Estado em países da América Latina, para atividades regulatórias e privatização de ativos, garantindo ganhos aos agentes privados no setor de infraestrutura e serviços (PÉREZ, 2012). No Brasil, os processos de privatização se estendem, a partir dos anos 2000, aos projetos de renovação urbana via disseminação das PPP, que permitem que agentes privados sejam concessionários de espaços antes públicos e profissionalizem a gestão desses ativos visando maior rentabilidade (RUFINO; WEHBA; MAGALHÃES, 2021).

O movimento das grandes empreiteiras em direção ao imobiliário, ainda que não seja recente, adquire contornos específicos no contexto de expansão setorial com a criação de empresas subsidiárias especializadas, cuja principal característica é a posição de coordenação de grandes projetos imobiliários vinculados a áreas submetidas a processos de reestruturação urbana, seja por OUC ou pelas diversas formas de PPP para habitação, Grandes Eventos Esportivos ou para instalação de infraestruturas⁵. No

⁵ Cf. resultados dos estudos sobre a produção das maiores empreiteiras brasileiras desenvolvidos no marco da pesquisa “Quando as empreiteiras tornam-se incorporadoras: produção imobiliária e de infraestruturas na transformação da metrópole de São Paulo do século XXI”, desenvolvida com apoio do CNPq (RUFINO; WEHBA; MAGALHÃES, 2021). As relações entre a produção imobiliária das grandes empreiteiras de obras públicas e projetos de reestruturação urbana foi abordada pela autora em sua dissertação de mestrado (WEHBA, 2018), a partir da análise da atuação da OR na Operação Urbana Água Espraiada (OUCAE). A produção da Camargo Corrêa é analisada por MAGALHÃES (2019), em seus estudos sobre a Camargo Corrêa Desenvolvimento Imobiliário (CCDI) em São Paulo, atestando um movimento similar à Odebrecht, em direção aos grandes projetos urbanos (MAGALHÃES, 2019).

âmbito dos projetos de renovação urbana, há que se levar em conta as transformações na lógica dominante. Estruturados em PPP, idealizados como um modelo econômico baseado na taxa interna de retorno e com a possibilidades de se organizarem em Sociedades de Propósito Específico (SPE), colocam os ganhos futuros com a propriedade imobiliária e de infraestruturas no centro do processo decisório, apresentando muita aderência aos interesses desses grandes grupos.

A PPP, ao contrário da concessão tradicional – onde recursos são aportados via propostas de outorga onerosa – sustenta-se, na maioria dos casos, em contraprestação da administração pública, num modelo onde o setor público financia e garante parte importante do fluxo de receita para o projeto. Configura-se, assim, a relação entre novas formas de financiamento da reestruturação urbana e a exacerbação da mercantilização da infraestrutura e dos serviços (PÍREZ, 2013), respondendo à acumulação baseada em rendas de propriedade em articulação com sofisticados instrumentos financeiros mobilizados por essas empresas.

Tradicionalmente, a Lei n. 8.666/93 (licitações) disciplinava as contratações públicas para obras e serviços. O regime é gradualmente complexificado e inicia-se um redirecionamento dos processos de contratação de obras para atender à iniciativa privada, com a transferência de responsabilidades e restrições da função do poder público à fiscalização, que avança com a Lei de Concessões de 1995 e a Lei das PPPs de 2004. Um conjunto de aperfeiçoamentos no marco regulatório das PPPs, proporcionou maior força a esse instrumento e impulsionou a sua disseminação. Através do Decreto 5.977 de 2006 foram regulamentados o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP), permitindo aos entes privados o desenvolvimento de propostas. Já a Lei 11.766 de 2012 foi decisiva na ampliação da atração de interessados por estabelecer aportes financeiros imediatos pelo parceiro público (RUFINO, 2018).

É por meio desses instrumentos que as empreiteiras viabilizam um novo patamar de intensificação imobiliária que se associa às infraestruturas como condição essencial para a realização dos investimentos. Produzidas sob novas condições, essas

infraestruturas trazem ainda a potencialidade de se autonomizar como investimento, auferindo renda aos seus proprietários. A importância que a infraestrutura adquire na concepção dos complexos imobiliários, se por um lado nos indica possibilidades de intensificação da produção do valor, por outro lado, aponta para a sofisticação dos mecanismos de captura de renda imobiliária em associação com uma engenharia financeira mais complexa.

É nesse sentido que a análise desses negócios imobiliário-financeiros nos ajudam a refletir sobre a financeirização como novo regime de acumulação do capital, “que redimensiona o poder do patrimônio capitalista, combinando o poder da propriedade do dinheiro e o poder da propriedade de imóveis” (PEREIRA, 2019, p. 353), apostando na captura da renda como solução ao decréscimo da taxa de lucro e crise da produção industrial. Para o autor:

[...] essa mescla de poderes do patrimônio – antigo [imobiliário] e moderno [mobiliário] – na constituição de um novo regime de acumulação sob dominância financeira se revela como suporte, condição, meio e fundamento da reprodução do capitalismo contemporâneo, particularmente em países como o Brasil (PEREIRA, 2019, p. 353).

Chesnais (2005) descreve como “incompleta e imperfeita” a integração dos países periféricos no regime de mundialização financeira, onde o capital portador de juros toma a forma de empréstimos a esses governos, estabelecendo a dívida como mecanismo de transferência de recursos eficiente, que permitiu a imposição de políticas de ajuste estrutural, austeridade fiscal, liberalização e privatização, que, ao invés de enfraquecer oligarquias regionais, resultaram em oligopólios “rejuvenescidos” e “renovados”. (CHESNAIS, 2005). “Eles combinam um controle importante da *corporate governance*, um gerenciamento moderno e um uso possível das tecnologias de ponta com as formas de exploração mais retrógradas da força de trabalho e do meio ambiente” (CHESNAIS, 2005, p. 22).

Para Rocha (2013), a característica fundamental para a compreensão do desenvolvimento do capital financeiro nessas

economias seria a articulação entre um fundo público formado por capitais previamente centralizados pelo Estado – mobilizado progressivamente no caso brasileiro a partir dos processos de privatização para a formação de um mercado de títulos nacional – e o padrão de acumulação da burguesia local. Isso implicaria numa “indistinção de ordem prática entre as formas particulares de apropriação do excedente – tais como renda, juros e lucro – independentemente da definição contábil dada para o rendimento” (ROCHA, 2013, p. 30). Para o autor, a renda como forma mais geral de apropriação do excedente revela o caráter rentista do capital financeiro e pauta a atuação dos grandes grupos econômicos e sua reorganização pós-desenvolvimentismo. Blank (2018) destaca que o fundo público tem na atualidade, entre outras funções, “o papel fundamental de reproduzir as bases para a produção de capital fictício” (BLANK, 2018).

Embora Rocha (2013) procure enfatizar a renda sob um aspecto mais amplo, extrapolando a discussão da renda da terra, as análises que serão aqui apresentadas apontam para uma centralidade das grandes empreiteiras na articulação das formas patrimoniais antigas (associadas à renda da terra) e modernas (associadas a rendas financeiras) na produção do espaço, iluminando aspectos particulares do avanço das finanças em nosso contexto. A reestruturação recente do grande capital nacional é explicada por Rocha (2013) com base no conceito de grandes grupos econômicos como forma de organização do capital centralizado nas economias periféricas, e ultrapassa o limite da grande empresa privada para abranger todo seu aparato acessório, como fundos financeiros ou empresas públicas, sendo este justamente seu diferencial.

Desempenhando papéis-chave na definição de políticas de financiamento, na captura do fundo público e na definição de regulações e instrumentos urbanísticos em escalas locais, as grandes empreiteiras impulsionam transformações radicais nos processos de reestruturação urbana redefinindo a função das infraestruturas nos processos de acumulação imediatos e globais (PEREIRA, 2018), ao mesmo tempo em que exacerbam a articulação entre produção do espaço e capital fictício.

2. Os negócios imobiliário-financeiros da Odebrecht

Nos grandes negócios imobiliário-financeiros da Odebrecht, a sinergia com a infraestrutura se materializa na ampliação e sofisticação da forma condomínio e nos diferentes níveis de privatização do espaço público. Produtos como bairros planejados e complexos multifuncionais trazem inovações nas formas de financiamento, produção e propriedade que exigem um alto grau de profissionalização e uma gestão especializada dos processos financeiros. Estas inovações são amplamente exploradas como um negócio imobiliário ampliado, apoiado na produção e na integração da infraestrutura tanto no nível empresarial, exigindo maior sinergia entre as empresas coligadas, quanto no espacial, na ampliação do papel da propriedade privada da infraestrutura e dos serviços urbanos (e suas rendas) como componente diferencial na incorporação imobiliária.

Chamados pela área imobiliária de supercondomínios, esses grandes empreendimentos trazem como característica especial a convivência entre diferentes usos, em diferentes blocos ou subcondomínios autônomos. Esses usos convivem dentro de um único condomínio edilício, que tem sua construção e comercialização divididas em sucessivas fases, o que traz vantagens comerciais vindas da possibilidade de readequação do produto ao longo do processo de incorporação (WEHBA, 2018).

Tais estratégias se articulam aos diferentes instrumentos financeiros e urbanísticos que se desenvolvem de forma simultânea no processo de neoliberalização, abarcando tanto novos formatos de títulos de propriedade negociáveis, como políticas urbanas apoiadas na disseminação da forma PPP como nova configuração mais flexível que as Operações Urbanas, consideradas por diversos estudos como expressão da substituição do paradigma urbano precedente (STROHER, 2019).

Iniciaremos a exposição da pesquisa empírica pelo contexto deste instrumento – OUC – para então passar à forma de parceria entre setor público e privado institucionalizada a partir da lei das PPPs (2004), que representam a possibilidade da organização

de projetos pontuais com os mais diversificados objetivos, cristalizados em nossos casos de estudo num projeto habitacional e num grande evento esportivo.

Os três empreendimentos foram escolhidos por sua grande escala, por sua modelagem financeira sofisticada e por se organizarem em grandes condomínios privados com infraestrutura e serviços urbanos integrados, além de apresentarem formas inovadoras e complexificadas de interação entre agentes e recursos privados e públicos.

2.1 Parque da Cidade

Lançado em 2012, o empreendimento Parque da Cidade foi considerado o maior empreendimento imobiliário de São Paulo à época. Ocupando o terreno de 80 mil metros quadrados da antiga fábrica de bicicletas Monark, lindeiro à Marginal Pinheiros, na zona sul da cidade de São Paulo, o complexo é formado pelo Shopping Parque da Cidade – centro comercial, de lazer e saúde –, um hotel de luxo – bandeira Four Seasons –, seis torres corporativas e de escritórios, duas torres residenciais, e um parque linear equipado com três restaurantes, áreas com vegetação e tratamento paisagístico, ciclovia e quiosques comerciais com acesso público, exceto pelas duas torres residenciais que têm acesso separado e restrito. O complexo é um dos quatro empreendimentos imobiliários da OR na região da OUCAE.

A magnitude dos valores envolvidos no financiamento do Parque da Cidade – R\$ 290 milhões em terreno, mais 250 milhões em CEPACS, valor geral de vendas (VGV) projetado na fase de lançamento chegando a R\$ 4 bilhões – definiu uma estratégia diversificada para seu financiamento, traçada de acordo com os diferentes produtos ofertados e apoiada em parcerias diversas.

Para o caso da produção da primeira fase, que consistiu em duas torres corporativas, o financiamento se originaria de investidores nacionais, como fundos de pensão e *Family Offices*⁶, sendo o financiamento da compra dos CEPAC feito através da emissão de um CRI, e para o desenvolvimento do hotel houve uma

⁶ *Valor Econômico*, disponível em http://ademi.org.br/article.php3?id_article=49700, acessado em 08/08/2020.

parceria com a Iron House, empresa de investimento e gestão de ativos imobiliários do grupo Cornélio Brennand (NASCIMENTO, 2021).

A compra do *shopping* e de uma das torres comerciais, negociada precocemente e em ambiente privado, foi feita pelo Fundo de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (PREVI), por R\$ 817 milhões⁷. No lançamento da primeira fase do empreendimento, em 2012, uma das torres comerciais foi inteiramente comprada por Saul Klein, da família detentora das Casas Bahia, e outra foi vendida em uma semana, depois de um lançamento espetacular organizado pela incorporadora (WEHBA, 2018).

Ao desenvolver as principais obras viárias da região, contratadas pelo poder público através de licitações, a empresa tem simultaneamente interesses relacionados aos ganhos das obras conquistadas e pagas com recursos da OUC. Nesse formato, onde a valorização imobiliária projetada financia as obras de infraestrutura, o agente único pode exercer maior coordenação e controle da execução das obras, o que aproxima os ritmos entre os negócios privados e obras públicas, frequentemente descoordenados, uma vez que o próprio agente privado fica encarregado pela execução da obra. Ao mesmo tempo, há uma comunhão de interesses entre construtor e incorporador como agente único, uma vez que os custos das obras de infraestrutura executadas como contrapartida para seus empreendimentos são realizados pela construtora do grupo a custos mais competitivos, elevando a rentabilidade do produto.

No nível do produto, infraestrutura e serviços urbanos são privatizados na propriedade imobiliária do condomínio, que se sofisticava para além das áreas de lazer de um condomínio clube, e inclui áreas de acesso público com parques, usos diversificados e atrações de lazer e comerciais, prestações de serviços de coleta seletiva de lixo, limpeza, segurança, manutenção das áreas

⁷ O aporte de recursos da PREVI foi investigado pela operação Lava Jato. De acordo com reportagem da revista Época, o ex-ministro Guido Mantega teria pressionado o fundo a voltar a investir em imóveis, após contabilizar prejuízos com investimentos no complexo turístico da Costa do Sauípe, na Bahia. Disponível em <http://epoca.globo.com/tempo/expresso/noticia/2016/09/mantega-pressionou-fundo-de-pensao-investir-em-empreendimento-da-odebrecht.html>. Acessado em: 08/08/2020.

comuns, e até a gestão das rendas acessórias obtidas com a exploração das áreas comerciais do conjunto. O uso misto é frequentemente apontado por agentes do mercado imobiliário como uma contribuição para a transformação dos espaços urbanos, mas também funciona como forma de atração para investidores, uma vez que essas receitas mitigam o alto custo dos serviços privados de manutenção e gestão.

O resultado é o estabelecimento muito elevado do patamar de preços, chegando a alcançar um dos metros quadrados mais caros do Brasil. Em 2016, já num período de esfriamento do mercado, as unidades residenciais vinculadas ao projeto de hotelaria do grupo internacional do Fours Seasons tinham a previsão de serem vendidas ao preço médio de R\$ 27 mil o m² ⁸.

2.2 Jardins Mangueiral

Primeira PPP habitacional do país, o empreendimento de 8.000 unidades habitacionais (UH) financiadas pelo PMCMV é composto por casas e apartamentos com dois e três dormitórios, distribuídos em 15 condomínios que ocupam uma quadra cada e totalizam 200 hectares de um terreno cedido pelo governo do Distrito Federal⁹, via Concessão de Direito Real de Uso Resolúvel (CDRU), ao consórcio Jardins Mangueiral, vencedor da licitação em 2009. O contrato de concessão administrativa n° 07/2009 teve como objeto a incorporação, construção, venda das unidades residenciais e exploração das áreas comerciais, execução da infraestrutura urbana e das áreas verdes, além dos serviços de gestão e manutenção das áreas comuns, inicialmente previstos por 15 anos, mas alterado para 5 anos por meio de aditivo ao contrato. Pelo contrato inicial foram construídas 8.000 unidades habitacionais. Em 2012, o contrato foi ampliado através de terceiro termo aditivo, que determinou a expansão do complexo com acréscimo de 33 mil m², para construção de mais 1.472 UH.

⁸ Fonte: <https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,apos-atraso-de-um-ano-four-seasons-promete-unidade-em-sp-para-2018,70001974017> Acessado em: 10/09/2020.

⁹ O terreno pertencia à Terracap, empresa estatal proprietária das terras públicas no Distrito Federal. Localizado na Região Administrativa (RA) São Sebastião, foi incorporado à RA Jardim Botânico em 2010.

O consórcio vencedor – Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários – foi o único a apresentar proposta de interesse, tendo sido o prazo para a apresentação dos projetos e estudos contestado pela Controladoria Geral do DF (CGDF), dada a complexidade da documentação a ser apresentada, assim como a participação da OR como controladora da empresa¹⁰. A SPE foi controlada pela Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S.A. (subsidiária da OR atuante no segmento econômico) até 2012, quando transferiu para a OR a totalidade das ações, tornando-a possuidora de 53% de participação direta na companhia¹¹.

O financiamento à produção foi negociado com a CEF via emissão, pela OR, de debêntures no valor de R\$ 600 milhões, em 2009. O contrato de emissão prevê que os recursos obtidos deveriam ser usados para financiamento de até 90% do custo de produção das unidades habitacionais cujo valor de comercialização fosse menor ou igual ao permitido pelo SFH¹², garantindo, assim, um financiamento à produção de habitações destinadas ao PMCMV.

As responsabilidades do parceiro privado abrangem o parcelamento do solo e obtenção de licenças, a implantação das UH, a execução das obras de infraestrutura urbana, a preparação de áreas para instalação de equipamentos comunitários, prestação de serviços de gerenciamento do empreendimento, manutenção do sistema viário, manutenção de áreas verdes (limpeza, jardinagem etc.), limpeza urbana, coleta e destinação final de resíduos, e indicação de financiador aos adquirentes das UH. A remuneração ao parceiro privado se dá através de contraprestações imobiliárias – pela cessão do direito de exploração econômica do empreendimento, da comercialização de unidades domiciliares e da transferência da propriedade das áreas comerciais que compõem o empreendimento – e por contraprestação pecuniária mensal pela

¹⁰ Conforme Anexo II – matriz de responsabilidade –, a OR participou sozinho na fase da PMI, para mais tarde se juntar com empresas locais, visando garantir suporte, dividir o risco e ter acesso político local facilitado. Fonte: Relatório de Inspeção nº 01/2017 – DINPC/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF. Disponível em: <http://www.cg.df.gov.br/relatorios-de-inspecoes-em-2019/>. Acessado em: 08/08/2020.

¹¹ Publicado na página 80, *Diário Oficial do Distrito Federal*, Nº 87, segunda-feira, 29 de abril de 2013.

¹² Disponível em <https://www.simplificavarini.com.br/ORIESCRIPTURA.pdf> e acessado em 08/08/2020.

prestação dos serviços de operação e manutenção, com valores estabelecidos na proposta econômica e no plano de negócios apresentados pelo consórcio vencedor e sistematizados na Tabela 1.

Tabela 1. Contraprestações estabelecidas em contrato de PPP

Contraprestações	Escopo	Valor em R\$ (2011)
Imobiliárias	Concessão de DRU áreas comerciais (exploração econômica)	34.153.000,00
	Terreno	44.548.000,00
	Comercialização de Unidades Domiciliares Econômicas	836.068.544,00
Pecuniárias	Manutenção (áreas verdes, limpeza urbana e sistema viário)	Total em 5 anos 11.121.381,00
Total		925.890.925,00

Fonte: elaboração própria a partir do Contrato 007/2009 e segundo termo aditivo (VIEIRA, 2014).

Na exploração dos ganhos com serviços de construção, chama atenção nesse empreendimento o item 2.9 do Relatório de Inspeção Nº 01/2017 da Controladora Geral Do Distrito Federal (CGDF)¹³, que aponta ganhos para a construtora relacionados à alteração, posterior ao contrato, na metodologia construtiva das unidades habitacionais. De acordo com o relatório, o cálculo do preço de venda das unidades, que não incluiu o custo do terreno, se baseou na utilização de alvenaria com estrutura em concreto armado, alvenaria estrutural em blocos de concreto ou paredes de concreto. Porém, no curso da obra a construtora optou pela utilização de um método mais econômico, com placas pré-moldadas que geraram economia com material e redução do tempo de construção, sendo que essa diferença não foi repassada aos mutuários.

O informativo reproduzido abaixo expõe as relações de sinergia buscadas nos projetos que integram diversos negócios:

O fato de várias empresas Odebrecht atuarem em um mesmo ambiente de negócios cria oportunidades para

¹³ Disponível em <http://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/33-1.pdf>. Acessado em: 08/08/2020.

todos os elos da cadeia. A sinergia transversal aumenta quando mais parceiros se unem para melhorar servir seus clientes. A PPP habitacional Jardins Mangueiral em Brasília é um caso particularmente significativo: reuniu Odebrecht Realizações Imobiliárias, Braskem e PlastPrime, fabricante de plástico, para introduzir uma inovação para a indústria da construção¹⁴.

O preço de venda das UH foi estabelecido com base na estimativa de custos apresentada pelo consórcio, contemplando os gastos com a construção das UH e também da infraestrutura do condomínio. A CGDF constatou que as receitas para execução da infraestrutura do empreendimento foram superiores aos gastos, o que acarretou no encarecimento das unidades e na capitalização da infraestrutura na propriedade imobiliária, mesmo tendo sido adotado um mecanismo extramercado para essa definição.

O relatório aponta, ainda, irregularidades quanto ao custo com publicidade, com a subcontratação para execução da infraestrutura urbana¹⁵ e com o valor das contraprestações mensais referentes à prestação de serviços urbanos, que foram consideradas superiores aos praticados por outros órgãos do DF. Constatou-se que houve pagamento por serviços em período de garantia ou não executados, causando danos ao Erário Público no montante de R\$ 1.815.219,61, com claros prejuízos aos adquirentes.

Essas estratégias com construção e auferimento de rendas de infraestruturas e serviço garantiram os ganhos financeiros numa situação diferenciada de formação de preços, na qual a venda das unidades habitacionais é realizada excluindo o percentual do valor referente ao terreno, conforme estabelecido no contrato da PPP. Ainda que a forma de comercialização adotada – onde se estabelece um preço máximo para as unidades – seja restritiva aos ganhos com a fragmentação da propriedade, foi previsto que

¹⁴ Fonte: Odebrecht Informa, disponível em https://www.odebrecht.com/sites/default/files/oi_171_en.pdf. Acessado em: 08/08/2020.

¹⁵ Os custos com publicidade e com a execução da infraestrutura foram estabelecidos pelo consórcio e entraram como componentes do preço de venda das unidades. O custo da infraestrutura urbana entrou na formação do preço de venda das unidades, e compreende os sistemas viário, água, esgoto, águas pluviais e urbanização, e foram estimados na proposta em R\$ 82 milhões.

ao final do contrato as unidades não comercializadas passariam a ser propriedade do consórcio, sendo negociadas a preço de mercado. Entre 2019 e 2020, o Jardins Mangueiral foi o bairro de Brasília que registrou maior valorização (20%)¹⁶.

2.3 Bairro Ilha Pura

O condomínio Ilha Pura integra o contrato da PPP municipal do Parque Olímpico da Barra da Tijuca, no município do Rio de Janeiro, tendo sido idealizado para abrigar a Vila dos Atletas durante as Olimpíadas de 2016.

Para realização das obras do Parque Olímpico foi firmado um contrato de financiamento em 2012 com a Concessionária Rio Mais S/A, que teve como objeto a construção da infraestrutura do conjunto e dos equipamentos esportivos e de turismo previstos para a realização dos jogos, incluindo a remuneração de serviços de limpeza, manutenção predial, materiais, custos de licenciamento e administrativos, serviços de consultoria, atividades de regulação e fiscalização¹⁷, durante 15 anos, e incluiu a área pública de infraestrutura interna à Vila dos Atletas (Bairro Ilha Pura).

A remuneração desse montante foi dividida em três modalidades de contraprestações a serem pagas à concessionária Rio Mais: contraprestação pecuniária mensal totalizando R\$265.000.000,00; contraprestação pecuniária por conclusão de etapa totalizando R\$196.969.701,00; e contraprestação imobiliária por conclusão de etapa, em imóveis que somam uma área edificável de 1.180.000m², totalizando R\$1.190.000.000,00¹⁸.

¹⁶ Fonte: <https://fogocruzadodf.com.br/noticias/2020/02/27/preco-medio-do-imovel-recua-mas-valor-do-aluguel-sobe-em-brasilia-blog-do-calledo/>. Acessado em: 10/08/2020.

¹⁷ A Concessionária Rio Mais S.A. era composta por participação igualitária da sociedade (um terço) Odebrecht Properties Parcerias S.A., AG Participações em Desenvolvimento Urbano S.A., e Carvalho Hosken S.A. Engenharia e Construções. Fonte: Balanço patrimonial de 2017. Disponível em www.riomais.net/wp-content/uploads/2018/11/Demonstrativo_20171.pdf. Acessado em: 10/08/2020.

¹⁸ O valor original era R\$ 850.000.000,00, acrescido em R\$ 340.000.000,00 pela Lei Complementar n.º 125/2013 que aumentou o gabarito da área de 12 para 18 andares e excluiu da Área Total Edificável (ATE) prometida à concessionária os lotes do Centro de Mídia, Hotel, e os Centros de Transmissão. Fonte: Radar PPP. Disponível em www.radarppp.com/wp-content/uploads/201511-casos-praticos-formacao-em-ppps-parque-olimpico-municipio-do-rio-de-janeiro-rj.pdf. Acessado em: 10/08/2020.

O Bairro Ilha Pura, composto por 31 prédios de 17 pavimentos cada, é organizado em sete condomínios independentes, com apartamentos de 2 a 4 quartos, que totalizam 3.604 unidades, construídas em terreno de 247.168 m², originalmente pertencente à incorporadora Carvalho Hosken. A parceria com a Odebrecht se deu na constituição da Ilha Pura Empreendimentos Imobiliários S.A.¹⁹. Para sua produção constituiu-se com a CEF um contrato separado, no valor de R\$ 2.330.000.000,00²⁰. O contrato, firmado em abril de 2014, teve como objetivo financiar 100% dos custos dos sete condomínios, num acordo entre a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (PMRJ) e as incorporadoras, que viabilizou recursos desse porte em função da necessidade de entrega dos imóveis antecipadamente, para uso pelos atletas olímpicos. O acordo incluiu o pagamento dos juros incidentes durante o período de usufruto para utilização como Vila dos Atletas e dos custos para realização do *retrofit* fossem quitados pelo RIO 2016.

O projeto de loteamento inclui a doação, à prefeitura, de uma área de 247 mil m², para jardins e passagem de pedestre. Essa área pública, na prática é cercada pelos sete condomínios, configurando um acesso privatizado, explorado pela incorporadora como infraestrutura de lazer para os moradores. Cabe destacar que a execução da infraestrutura básica de urbanização do bairro Ilha Pura, assim como sua manutenção, é custeada pela PMRJ, estando dentro do contrato da PPP do Parque Olímpico e sob responsabilidade da Rio Mais.

As rendas com gestão e manutenção das infraestruturas são indiretamente apropriadas pela empresa Ilha Pura, via subsidiária Rio Mais, que recebe as receitas da prefeitura para manutenção da área pública interna ao empreendimento. A propriedade pública da área de lazer pode ser capitalizada na propriedade imobiliária, explorada pelas incorporadoras como forte diferencial. O preço das unidades, à época do

¹⁹ Formado pela Odebrecht Realizações Imobiliárias e Carvalho Hosken, com 50% para cada acionista.

²⁰ Cf. Balanços patrimoniais (31 de dezembro de 2015) da Ilha Pura Empreendimentos Imobiliários S.A.

lançamento, chegou a R \$11.500,00 por m². A obtenção de vários certificados (ACQUA BAIROS, ACQUA EDIFÍCIOS, Selo Casa Azul da CEF, LEED ND), boas práticas sociais e ambientais no canteiro e no entorno, ou o discurso de um parque público como benefício para a cidade representam a reafirmação da lógica da propriedade privada, onde o bairro é um condomínio, o parque público com acesso restrito substitui escolas municipais previstas para a área, e até mesmo a passagem por vias públicas é controlada pelas seguranças do conjunto²¹⁻²².

Outras obras de infraestrutura beneficiam diretamente o conjunto, que é atendido por duas das novas linhas de BRT, a Transolímpica e a Transcarioca, construídas com o envolvimento da Odebrecht Transport e Construtora Norberto Odebrecht. O Relatório de Intervenção no BRT de 2019, encaminhado à PMRJ, demonstra a construção de estações subutilizadas (uma delas é a estação Ilha Pura) enquanto outras partes mais densas da cidade sofrem com subdimensionamento e lotação das estações²³. A sofisticação dos arranjos público-privados articula-se nesses empreendimentos à manutenção de relações de trabalho arcaicas que permanecem como estratégias relevantes no setor, caracterizado por baixa composição orgânica de capital e grande exploração da força de trabalho.

A manutenção dessas práticas parece se colocar ainda como estratégia de sobre-lucro do setor. Uma ação do Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro (MPT-RJ) na Vila dos Atletas em 2015, verificou um esquema de trabalho análogo ao escravo, que incluía o aliciamento de trabalhadores vindos de

²¹ Além disso, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro apontou irregularidades no pagamento à Concessionária Rio Mais, feito com recursos do Fundo Especial de Iluminação Pública (FEIP). Constatou-se a utilização dos recursos do fundo para prover iluminação às áreas que não eram comuns, não tinham livre acesso a pedestres e faziam parte das contraprestações imobiliárias. Fonte: www.tcm.rj.gov.br

²² Fonte: <https://theintercept.com/2018/02/08/construtoras-de-condominio-da-rio-2016-trocaram-escolas-publicas-por-parque-onde-ninguem-entra/>. Acessado em: 10/08/2020.

²³ Disponível em <https://diariodotransporte.com.br/wp-content/uploads/2019/07/RELAT%C3%93RIO-INTERVEN%C3%87%C3%83O-BRT-RIO.pdf>. Acessado em: 10/08/2020.

outros estados e que não receberam o ressarcimento das passagens prometido, nem alojamento adequado, havendo também trabalhadores com salários atrasados e sem direitos trabalhistas, que foram encontrados em alojamentos degradantes²⁴, fornecidos por empresa subcontratada pelo consórcio para gerir os trabalhadores.

3. Considerações finais: a (re)significação da infraestrutura nos negócios imobiliário-financeiros

A análise dos três empreendimentos localizados nas metrópoles brasileiras que passaram por processos mais intensos de valorização imobiliária no período de expansão (São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro) ilustram importante sofisticação dos arranjos público-privados, determinantes na condução dos processos de reestruturação urbana nessas cidades. Neles, a compreensão dos significados das infraestruturas nos negócios imobiliário-financeiros emerge como questão central.

A diversidade desses arranjos vai além da diferenciação entre OUC e PPP, caracterizando-se pela multiplicação das formas de participação das grandes empreiteiras na produção do espaço, numa variedade de formas de financiamento articuladas a importantes inovações nas formas de propriedade, com destaque para a forte privatização das infraestruturas. Essas mudanças têm impulsionado antigas e novas formas de acumulação via produção do espaço (ver Tabela 2).

No Parque da Cidade, produzido sob indução das regras da OUCAE, a infraestrutura urbana privatizada se sofisticou, sua produção fica menos exposta a riscos de descontinuidade e atende melhor ao ritmo do negócio privado, ampliando sua parcela de participação que é capitalizada na precificação da propriedade imobiliária, que se diversifica atingindo um alto grau de refinamento, envolvendo agentes numa escala mais global. O Jardins Mangueiral e o Bairro Ilha Pura, concebidos

²⁴ Disponível em www.terra.com.br/esportes/jogos-olimpicos/2016/paes-pedepunicao-a-empresa-que-usou-trabalho-escravo-na-vila-dos-atletas,2cfad8a6cabf6475df756f2c767fe26cfcw0RCRD.html. Acessado em: 10/08/2020.

como PPP, ainda que apresentem diferenças significativas entre si, apontam para uma produção amplamente apoiada no Fundo Público.

Na produção mais econômica (Mangueiral), fica clara maior exploração da sinergia entre as áreas da empresa no sentido dos ganhos com o lucro da construção. O mais valor envolvido na produção da infraestrutura pode ser apropriado de forma ampla através do incremento no preço de produção apresentado como custo ao parceiro público, uma vez que há uma regulação do preço de venda das unidades. Por outro lado, a remuneração fixa da manutenção do conjunto amplia as possibilidades de captura dos fluxos de receitas garantidos em contrato.

Já na PPP do Ilha Pura, voltada à comercialização de unidades de alto padrão, ganha mais importância a renda e a capitalização associada às propriedades produzidas. A sinergia entre a produção imobiliária e de infraestruturas é tamanha que as receitas originadas de contratos com o setor público, destinadas ao consórcio para a realização e operação da infraestrutura do entorno, entram como garantia nos financiamentos à incorporadora²⁵, mobilizando as rendas da propriedade (concessão) dessas infraestruturas, que funcionam também como retornos garantidos, diminuindo o risco do negócio e melhorando as condições de financiamento atreladas à grande escala. A privatização da infraestrutura pública é fortemente capitalizada no preço do produto imobiliário, que consegue, mesmo em meio a diversas crises e numa localização saturada de unidades à venda, manter um patamar de valorização que garante rentabilidade ao incorporador.

²⁵ Ver balanços da OR e CH, que detêm cada uma 33,3% do consórcio Rio Mais.

Tabela 2. Tabela síntese dos estudos

Ano de início do contrato ou do projeto/ Empreendimento	Agente principal Arranjo	Forma de Produção			Forma de acumulação									
		Forma de Financiamento/ Agente financiador	Forma de Propriedade / Proprietário	Valorização	Rendas	Capitalização								
2007 Jardins Mangueiral	OR (Consórcio)	PPP	CEF/ Debêntures OR; DF/ Contraprestações p. e imob.	Condominial/ OR	OR/OEC	OR	OR							
2010 Parque da Cidade	DER- DF	Licitação simples	Empréstimo B.B. ao DF para obras de mobilidade	Pública / DF	Empresa contratada	DF	OR							
								OR	OUC	Mercado / BR Propertyes, FIL, PREVI, Iron House	Condominial/ OR	OR/OEC	OR	OR
2012 Ilha Pura	OR (Consórcio)	PPP	Contraprest. Pecuniárias / PMRJ CEF / Financiamento	Pública / PMRJ	RIO MAIS	RIO MAIS	OR/ RIO MAIS							
								RIO MAIS	OUC	Condominial/ OR	OR	OR	RIO MAIS	
														OUC
2 linhas do BRT	OTP	Concessão Comum	BNDES / Financiamento	Concessão Pública / OTP	OR/ OEC	OTP								

Elaborado pelas autoras com base na pesquisa empírica.

A partir dessas análises procuramos argumentar que os arranjos público-privados inovadores para a produção e gestão das infraestruturas, tanto do entorno quanto àquelas integradas aos grandes conjuntos condominiais, colaboram para a ressignificação de seu papel nos negócios imobiliário-financeiros. Privatizadas de diversas formas, podem ser capitalizadas no preço mais elevado do produto imobiliário e sua implantação e gestão asseguram outras possibilidades para exploração de valor e renda no processo construtivo e na operação das mesmas. Um dos aspectos comuns a ressaltar é o gradiente mais elevado de preços alcançados nesses empreendimentos (ver Tabela 3), desenvolvidos em metrópoles que sofreram fortes processos de valorização imobiliária.

Tabela 3. Comparação dos preços no lançamento entre Bairros Planejados e seu entorno

Empreendimento	Lançamento	VGV estimado (incorporad.)	R\$/ m2 2020	Entorno	R\$/ m2 do entorno
Jardins Mangueiral ²⁵	2009	-	4.170,00	S. Habit. Meireles	2.879,00
Parque da Cidade ²⁶	2012	4 bilhões	14.200 ²⁷	Brooklin	11.450
Ilha Pura ²⁸	2014	3,5 bilhões	6.500	Jacarepaguá	6.002

Fonte: elaborado pelas autoras com base em dados do *Valor Econômico*³⁰.

As possibilidades sofisticadas de acumulação advindas da ressignificação das infraestruturas nesses negócios financeiros têm relevantes implicações sociais. O predomínio do caráter rentista dessas infraestruturas as dissociam de sua histórica função de antecedente aos processos de produção fabril e de suporte

²⁶ Fonte: levantamento elaborado pelo Wimoveis, publicado em <https://www.imovelweb.com.br/noticias/imovelweb-index/imprensa/preco-do-aluguel-em-brasilia-caiu-14-em-maio-de-2020/>. Acessado em: 12/09/2020.

²⁷ Fonte: Sindicato da Construção Civil de São Paulo.

²⁸ Valor anunciado para lançamento, imóvel em construção.

²⁹ SECOVI-RJ

³⁰ Disponível em <https://valor.globo.com/financas/noticia/2013/04/25/bairro-planejado-atrai-com-promessa-de-valorizacao-mas-tambem-ha-riscos.ghtml>. Acessado em: 10/08/2020.

de necessidades sociais amplas (LENCIONI, 2021). A forte integração da produção da infraestrutura aos negócios imobiliário-financeiros além de promoverem a intensificação da produção de valor, tem renovado as formas de captura de rendas e a ampliação dos processos de capitalização assegurando o aumento do preço dos imóveis. Essa nova estratégia de produção de infraestrutura implica em um duplo movimento de exclusão social, tanto pela privatização desses espaços, tornando-os inacessíveis, como pela elevação dos preços imobiliários, tornando o acesso à moradia mais custoso a todos nessas metrópoles.

O retorno dos investimentos em infraestruturas sob diversas formas de renda já havia sido apontado por Folin (1977), em seu estudo das Cidades como capital fixo socializado, onde procurava compreender as formas urbanas e as relações sociais que as sustentavam. A novidade da infraestrutura nesses empreendimentos relaciona-se com um novo padrão de organização dos agentes envolvidos na produção do espaço – as grandes empreiteiras.

A concentração de poder em um agente hegemônico sobre o espaço, que detém a capacidade administrativa e política para liderar todo o processo, mobilizando fundo público e parceiros locais para a viabilização de seus empreendimentos, direciona e modela os projetos de infraestrutura de acordo com interesses privados. Nesse formato, as relações se alteram, uma vez que existe um alinhamento de interesses relacionado ao agente principal. Se numa oposição entre construtora de obras públicas e incorporadora há disputas em torno do preço da construção, essa oposição se acaba na unificação dos agentes, acarretando na tendência ao encarecimento dos serviços de construção e gestão de infraestruturas que entram para o negócio³¹.

Desenvolvidas como negócio privado, as infraestruturas são concebidas de forma a maximizar o retorno dos investimentos tanto pela gestão das mesmas, que pelos contratos de concessão tornam-se propriedades e auferem rendas a essas empresas, como

³¹ D'Almeida chama à atenção para a oposição de interesses entre empreiteiras e incorporadoras que se explicita num contexto de crise profunda, com a cisão da aliança em outro momento anterior que formava a OUC (D'ALMEIDA, 2019, p. 73).

pela consolidação de padrões de urbanização diferenciados, capitalizados nos altos preços das unidades imobiliárias, como procuramos demonstrar ao longo do texto.

Esses empreendimentos, apresentados como políticas públicas, podem ser considerados como exemplos do projeto “neodesenvolvimentista” para o espaço. Essas políticas tiveram como base a ampliação do acesso aos fundos públicos – apoiado em arranjos privatizantes sob a lógica neoliberal e desenhadas a partir do interesse do grande capital nacional em associações particulares com o capital financeiro. Importantes estudos críticos apontam os limites dessas políticas ao iluminar novas formas de exploração e espoliação na produção da cidade financeirizada nos diversos níveis de análise – Imediato, Global e Total (PEREIRA, 2018) –, enquanto se constata a permanência da centralidade da superexploração do trabalho como base do processo de acumulação característico da dependência (CARCANHOLO, 2017).

A transformação das relações de produção da infraestrutura fá-las aparecer de maneira indissociada do produto imobiliário, sendo assim elemento essencial da compreensão dos processos de intensificação da renda imobiliária – essa relação mistificada que sustenta em grande medida os crescentes processos de espoliação urbana, imobiliária e financeira em nossas metrópoles. Sua articulação em crescentes níveis com o fundo público dá pistas de um aprofundamento da acumulação fictícia na produção do espaço.

A forte desvalorização a que foram submetidas as grandes empreiteiras, e particularmente a Odebrecht, a partir da operação Lava-Jato (CAMPOS, 2021), nos dão mostra de novas disputas engendradas. Se o caráter fictício da acumulação presente em muito dos grandes empreendimentos veio à tona com a severa crise e ruptura da hegemonia das grandes empreiteiras³², a des-

³² Importante destacar que dos empreendimentos estudados neste artigo, apenas o Jardins Mangueiral segue integralmente sob sua propriedade. Em 2018, a empresa vendeu três torres corporativas em construção no Parque da Cidade para a Hemisfério Sul Investimentos (HSI) e as duas torres residenciais para a EZtec, além da participação no Ilha Pura para a Carvalho Hosken, evidenciando o enfraquecimento dos processos potencializados pela visão neodesenvolvimentista diante da produção do espaço.

valorização daí resultante vem alimentando novos interesses na produção do espaço.

A radicalização do neoliberalismo e dos mecanismos de acumulação rentista e financeira que se estabelecem no contexto de interrupção democrática evidenciada a partir de 2016, tornam mais relevantes a compreensão das especificidades da acumulação na produção do espaço, e as implicações dos crescentes níveis de investimento e acumulação.

Referências

BLANK, J. Um museu de grandes novidades: capital fictício, fundo público e a economia política da catástrofe. *Revista Maracanã*, 2018.

CAMPOS, P.H.P. As empreiteiras brasileiras na transformação dos padrões de acumulação: estratégias hegemônicas e conflitos contemporâneos. In: RUFINO, B.; WEHBA, C.; FAUSTINO, R. B. *Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: Análises em uma perspectiva crítica*. São Paulo: Letra Capital, 2021.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. *Dependencia, Super-explotación del trabajo y crisis – uma interpretación desde Marx*. Madrid: Maia Ediciones, 2017.

CHESNAIS, F. *Finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

CONNOLLY, P. Pearson and public works construction in Mexico, 1890-1910. *Business History*, v. 41, n. 4, 1999.

D'ALMEIDA, C. H. *Concessa venia: Estado, empresas e a concessão da produção do espaço*. 2019. Universidade de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-12032020-153223/en.php>>.

FARIAS, H. C. *O BNDES e as privatizações no uso do território brasileiro*. 2008. Universidade Estadual de Campinas, 2008. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/287398>>.

FERNANDEZ, R.; AALBERS, M. B. Financialization and housing: Between globalization and Varieties of Capitalism. *Competition and Change*, 2016.

FOLIN, M. Ciudad y territorio como capital fijo: algunas contradicciones. In: *La Ciudad del Capital y otros escritos*. Mexico: G. Gili, 1977.

KLINK, J.; SOUZA, M. B. de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópole*, v. 19, n. 39, p. 379-406, 2017.

LENCIONI, S. Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, n. 11, p. 6, 2007.

LENCIONI, S. Condições gerais de produção e espaço-tempo nos processos de valorização e capitalização. In: RUFINO, B.; WEHBA, C.; FAUSTINO, R. B. *Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: Análises em uma perspectiva crítica*. São Paulo: Letra Capital, 2021.

MAGALHÃES, A. L. de C. As grandes empreiteiras e a transformação da metrópole: um olhar sobre a ação da Camargo Corrêa no território de São Paulo. In: XVI SIMPURB Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Vitória. *Anais...* Vitória: 2019.

MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. A finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo. *Revista Economia Ensaios*, 2009.

MIOTO, B. T.; FILHO, C. A. P. Crise econômica e o setor imobiliário no Brasil: um olhar a partir da dinâmica das maiores empresas de capital aberto (Cyrela, PDG, Gafisa e MRV). In: SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Ed.) *Financeirização do espaço urbano na América Latina: teoria, processos e desafios para construção de uma agenda de pesquisa*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019, p. 29-59.

NASCIMENTO, A. S. O Complexo infraestrutural-imobiliário-financeiro como possibilidade de análise da urbanização financeirizada: o exemplo do Complexo Multiuso Reserva do Paiva. In: RUFINO, B.; WEHBA, C.; FAUSTINO, R. B. *Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: Análises em uma perspectiva crítica*. São Paulo: Letra Capital, 2021.

PEREIRA, P. C. X. (Ed.) *Imediato, Total e Global na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI*. São Paulo: FAUUSP, 2018.

PEREIRA, P. C. X. Patrimonialismo no capitalismo contemporâneo. In: GODINHO et al. (Ed.) *Espaço e Economia: Geografia econômica e a economia política*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2019, p. 353-365.

PÍREZ, P. Servicios Urbanos y Urbanización en América Latina: su orientación entre el bienestar y la reestructuración. *Geo UERJ*, v. 2, ano 14, n. 23, p. 793-824, 2012.

PÍREZ, P. *La urbanizacion y la política de los servicios urbanos en America Latina*. *Andamios*, v. 10, n. 22, p. 45-67, 2013.

ROCHA, M. A. M. da. *Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro*. 2013, 186 p. Tese (doutorado), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2013.

ROYER, L. de O. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. *Cadernos Metrópole*, 2016.

ROYER, L. O. *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, FAU/USP, São Paulo, 2009.

RUFINO, M. B. C.; WEHBA, C.; MAGALHÃES, A. L. Quando empreiteiras tornam-se incorporadoras: um olhar sobre as articulações entre produção imobiliária e de infraestruturas na São Paulo do século XXI. *EURE (Santiago)*, v. 46, 2021. Disponível em: <<https://www.eure.cl/index.php/eure/issue/archive>>.

RUFINO, M. B. C. *A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza*. 2012. Tese (doutorado), Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2012.

RUFINO, M. B. C. Imobiliário e infraestrutura de mãos dadas na cidade neoliberal latino-americana: reestruturação financeira na ampliação das desigualdades do espaço na metrópole de São Paulo. In: IV Relateur, *Anais...*, 2018.

SANFELICI, D. de M. O Financeiro e o imobiliário na reestruturação das metrópoles brasileiras. *Revista da Anpege*, v. 6, 2010.

SHIMBO, L. Z. *Habitação Social, Habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro*. 2010. Tese (doutorado em Arquitetura). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Carlos. São Carlos (SP), 2010.

SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Ed.) *Financeirização e estudos urbanos na América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

STROHER, L. E. M. *A constituição social da financeirização urbana no Brasil: o papel das Operações Urbanas com Cepac*. Universidade Federal do ABC, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1101/843326>>.

VIEIRA, R. V. *A reprodução do espaço na metrópole: a habitação como negócio urbano*. Universidade Federal de Goiás, 2014.

WEHBA, C. *Novas relações de produção imobiliária na metrópole do século XXI: Odebrecht, Água Espraiada e o Parque da Cidade em São Paulo*. Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-18092018-105909/pt-br.php>>.

WERNER, D. Neoliberalização da infraestrutura: mudanças regulatórias e configuração do setor elétrico brasileiro (1990-2018). *Semestre Económico*, v. 22, n. 50, p. 151-177, 2019.

O Complexo infraestrutural-imobiliário-financeiro como possibilidade de análise da urbanização financeirizada: o exemplo do Complexo Multiuso Reserva do Paiva

Alexandre Sabino do Nascimento

Introdução

O objetivo deste capítulo é refletir sobre a emergência de um “complexo infraestrutural-imobiliário-financeiro”¹ que representa, aqui, certo alongamento do conceito *complexo imobiliário-financeiro*², utilizado para analisar a atual convergência e coevolução da produção de infraestruturas, imóveis, desenvolvimento de propriedades (rendas e dividendos), reestruturação urbana, com as dinâmicas ligadas ao financiamento e financeirização da economia – via fundo público e/ou mercado de capitais – objetivado em grandes projetos urbanos (GPUs). Elegeu-se, como estudo de caso o GPU Complexo Multiuso Reserva do Paiva (CMRP), mas analisa-se também neste capítulo a PPP Rota dos Coqueiros (PPPRC); esses dois grandes projetos juntos representam importantes ações ligadas ao processo de reestruturação urbana e metropolitana no litoral sul da Região Metropolitana do Recife (RMR).

Busca-se compreender, também, a coalização de poder, própria de um Regime Urbano³, que arquitetou e construiu a primeira parceria público-privada (PPP) viária do Nordeste, resultando na implantação da concessionária “Rota dos Coqueiros” que dá acesso ao CMRP. Essa ação e sua trama, na reflexão realizada neste capítulo, expressam um complexo infraestrutural-imobiliário-financeiro, que promoveu o desenvolvimento urbano e a va-

¹ Nascimento (2019a).

² Aalbers (2015; 2019a); Santoro & Rolnik (2017); Rufino, Ferrara & Shimbo (2018); Stroher (2019).

³ França (2019); Vainer, Oliveira & Lima Junior (2012).

lorização seletiva de imóveis e propriedades nesse subespaço da metrópole do Recife. Esse fato contribuiu também para uma reestruturação territorial da RMR, além de produzir um espaço para a valorização de capitais internacionais. Alia-se a isso a análise do papel do processo de urbanização neoliberal em economias dependentes e periféricas que apresentam uma financeirização subordinada (BUEDENBENDER, AALBERS, 2019), atuando no sentido de absorver capitais globalmente móveis produzidos na dinâmica de financeirização dos países centrais, como parte do processo de acumulação do capital que se dá sob os imperativos e a lógica da valorização financeira, como veremos ao analisar as ações da Promovalor Investimentos (Portugal) no GPU analisado.

Destaca-se, no objeto analisado, a conformação do que Harvey (2011) aponta como sendo a nova forma de articulação entre o Estado e o capital na contemporaneidade, intitulado “nexo Estado-finanças”, que corresponde à confluência do poder estatal e das finanças, que possui seu epicentro no sistema de crédito. Ressalta-se que o sistema de crédito representa a formação de dívidas (LAZZARATO, 2013; 2015), tanto públicas como privadas, como observou-se na análise dos principais agentes ligados à construção do CMRP. Esses agentes apresentaram uma complexa alavancagem financeira para financiar seus projetos, com forte presença do Estado, dentro de um modelo de “Capitalismo de Estado” (LAZZARATO, 2015) e com a crescente pressão externa dos agentes financeiros internacionais pela abertura do mercado para as grandes corporações, bancos multilaterais e agentes institucionais ligados à produção do espaço contemporâneo. Pretende-se analisar a relação desses agentes via o arcabouço teórico-metodológico dos estudos ligados à análise das coalizões de poder e/ou regimes urbanos presentes em GPUs (FRANÇA, 2019; VAINER, OLIVEIRA, LIMA JUNIOR, 2012) e da(s) Geografia(s) Financeira(s) (AALBERS, 2015, 2019a).

Para a concepção deste capítulo foram realizadas pesquisas documentais e bibliográficas. Com relação à estrutura do texto, primeiramente apresenta-se o conceito de complexo imobiliário-financeiro, sob as lentes teórico-metodológicas da Geografia Financeira, com destaque para a análise de como o bens imobili-

liários e a infraestrutura urbana se transformaram em uma classe de ativos líquidos capaz de ser negociada como um produto financeiro ligado ao processo de financeirização intrínseco ao de neoliberalização, em que parcerias público-privadas (PPP) são a forma/veículo institucional representativa do desenvolvimento especulativo via a emissão de dívidas de suas Sociedades de Propósito Específico (SPE), a exemplo das debêntures comentadas no texto. Em seguida, analisa-se a relação entre a promoção do Complexo Multiuso Reserva do Paiva e a PPP Rota dos Coqueiros, como estudo de caso, e seu papel na reestruturação territorial da RMR, via o instrumental analítico da teoria dos Regimes Urbanos e da Geografia Financeira. Por fim, nas considerações finais apresenta-se a proposta de alongamento conceitual nomeada de “complexo infraestrutural-imobiliário-financeiro” e seu contexto de evolução.

1. A Geografia Financeira e a análise da emergência do complexo infraestrutural-imobiliário-financeiro

Países (semi)periféricos, como o Brasil, com suas economias dependentes (PAULANI, 2016) e periféricas se inserem no processo de internacionalização e financeirização do capital de forma subordinada (BUEDENBENDER, AALBERS, 2019). Esses países precisam garantir um bom ambiente macroeconômico exigido pela classe capitalista transnacional (PHILLIPS, 2019) e seus capitais sobreacumulados que buscam valorização e superlucros, ou seja, precisam garantir elevados rendimentos, plena liberdade e austeridade fiscal.

Bruno et al. (2011) apresentam como hipótese a proposição de que a financeirização na economia brasileira é algo muito peculiar, desenvolvendo-se sobre a base da renda de juros (rentista) e tendo como eixo o endividamento público interno, usado em grande parte na produção de infraestrutura para o “desenvolvimento”, inclusive os grandes negócios da reestruturação urbano-regional (NASCIMENTO, 2015). Atualmente, rendas, juros e impostos convergem para as mãos dos detentores de carteiras de

títulos, que passam a concentrar terras, imóveis e infraestrutura, além das suas rendas, juros, cotas e dividendos correlatos.

Para a compreensão da atual conjuntura é necessário compreender o papel das finanças na sociedade contemporânea. Para tanto, recorre-se aqui ao processo de financeirização analisado por Aalbers (2015, 2019a) e Epstein (2005). Para esses autores é necessário compreender tal processo através do crescente domínio de atores financeiros, mercados, práticas, medições e narrativas em várias escalas, resultando em uma transformação estrutural das economias, empresas (incluindo instituições financeiras), Estados e famílias (SHIMBO, RUFINO, 2019; STROHER, 2019).

Soma-se a isso a ascensão desses agentes e seus dispositivos (AGAMBEN, 2005) na produção do espaço urbano e na busca do (re)desenvolvimento urbano (SAVIANI, AALBERS, 2015), algo presente em nosso estudo de caso, ao se analisar as ações da Promovalor Investimentos. Fainstein (2016), citada por Aalbers (2020), sugere que a financeirização é intrínseca à neoliberalização e que “parcerias público-privadas” são a forma institucional representativa do desenvolvimento especulativo.

Ressalta-se a emergência de uma articulação ampliada entre finanças e o setor imobiliário. Muitos autores passaram a analisar essa articulação e a denominam de “The Real Estate/Financial Complex” (REFCOM) ou “Complexo Imobiliário-Financeiro” (AALBERS, 2015, 2017; SANTORO, ROLNIK, 2017; FERRARA, RUFINO, SHIMBO, 2018; STROHER, 2019). Santoro e Rolnik (2017) explicam que o complexo imobiliário-financeiro surge da maior articulação e interdependência entre o setor imobiliário, as finanças e o Estado, espalhando-se por diversas frentes de expansão imobiliária pelo mundo. Representa uma metáfora que funciona no sentido de ajudar a centrar a atenção na conexão contemporânea entre bens imobiliários, finanças e Estados. Ressalta-se que a compreensão de tal conexão não deve prescindir da análise das relações entre as escalas: local/urbana, nacional e global (BRENNER, 2018).

O processo de financeirização do urbano pode ser lido como um exercício de poder de uma elite global das finanças. Essa elite impõe um padrão de governança neoliberal via estraté-

gias globais de reestruturação territorial e reescalamento das ações de desenvolvimento urbano e metropolitano ligadas a um padrão de urbanização neoliberal (BRENNER, 2018; BRENNER, PECK, THEODORE, 2015). Esse padrão de governança associa-se ao que Lazzarato (2015) denomina “tecnologias de poder del capitalismo neoliberal”.

Ainda sobre a financeirização, Ferrara, Rufino e Shimbo (2018) apontam que existem várias tendências no debate sobre financeirização. Essas tendências envolvem seu entendimento em diferentes perspectivas, tais como: um regime de acumulação; como colonização de instituições ou ainda como submissão do cotidiano às finanças, com o endividamento (LAZZARATO, 2013; 2015). As autoras supracitadas destacam nesse processo:

Como proprietário [...] [o] capital tem como expectativa de direito a uma renda e se deslocará no sentido dos ativos financeiros que lhe proporcionarem maiores rendimentos. O deslocamento do capital financeiro à produção do espaço nessa nova posição de proprietário, seja via fundos de investimentos, ações de empresas ou securitização de dívidas, entre outras formas, torna mais evidente a necessidade de articulação dos processos globais à produção imediata do ambiente construído (FERRARA, RUFINO, SHIMBO, 2018, p. 85-86, grifos do autor).

Liga-se a isso, o fato apontado por Sassen (2016) de que as finanças podem adotar diferentes formas na superfície e se adaptarem à toda sorte de ambientes institucionais, a exemplo da China e Estados Unidos. Essa diversidade de formas pode se realizar com a realocação de um edifício, de uma *commodity* e/ou bem comum, uma rodovia pedagiada ou de uma dívida (pública ou privada) em um circuito financeiro em que esses bens/ativos se tornam móveis e possam ser comprados e vendidos inúmeras vezes, ou seja, quando esses bens naturais, ou não, se tornam um ativo econômico (AALBERS, 2017; BIRCH, 2016; GOTHAM, 2009; LOON, AALBERS, 2017; WARD, SWYNGEDOUW, 2018).

Trata-se de propiciar liquidez aos ativos físicos, a passagem do fixo ao fluxo, essa transmutação é uma construção social e

espaço-temporal, portanto variável, contingente e dependente de ações estatais e marcos legais e regulatórios que permitam a padronização, homogeneização e permutabilidade de mercadorias. Ressalta-se que políticas, regulamentos e ações legais do Estado podem impedir ou facilitar o desenvolvimento da liquidez do mercado. Portanto, essa liquidez está ligada a diferentes contextos geoeconômicos e geopolíticos que condicionam a criação de mercados para capital líquido acumulado, e reflete também lutas políticas e conflitos sobre a formulação e implementação de tais marcos regulatórios (GOTHAM, 2009).

Para captar esses fluxos de capital líquido têm se desenvolvido uma série de análises, destacando-se as chamadas Geografia(s) Financeira(s) (AALBERS, 2015; 2019a), entendidas como campo da Geografia atrelado às geografias política, econômica e urbana. Dentro das possibilidades de uso da lente teórico-metodológica da Geografia Financeira nos estudos urbanos, Aalbers (2015; 2019a) ressalta as geografias financeiras da habitação, com foco na dívida hipotecária⁴, na securitização e no aumento de proprietários corporativos, mas também a financeirização de empresas de construção. Subsequentemente, o autor trata das geografias financeiras de imóveis comerciais e grandes projetos urbanos, a exemplo dos complexos multiusos. O estudo de caso analisado neste texto, o CMRP, também pode ser apreendido pela ótica dos grandes projetos urbanos que associam desenvolvimento de terras e propriedades, que podem se associar à valorização de ativos físicos/alternativos (SAVIANI, AALBERS, 2015).

Observa-se a necessidade de uma análise mais aprofundada de alguns processos importantes para se compreender a produção do ambiente construído na contemporaneidade, como as ações e agentes relacionados à produção de infraestruturas (GUIRONNET, ATTUYER, HALBERT, 2016; O'BRIEN, PIKE, 2017; O'NEILL, 2018; PRYKE, ALLEN, 2019; TORRANCE, 2009); ao desenvolvimento de propriedades (SAVIANI, AALBERS, 2015); às (re)regulações e reescalamento das ações do Estado (BRENNER, 2018) e às inovações financeiras elaboradas

⁴ Analisando a produção imobiliária no Brasil, Aalbers (2019a) aponta que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é o maior subsistema de construção de casas e hipotecas já lançado no mundo.

para facilitar a transição do fixo ao fluxo (GOTHAM, 2009; HARVEY, 2014; NASCIMENTO, 2015). Todos esses processos e suas relações passam a ser importantes para se compreender o atual quadro de urbanização planetária e reprodução ampliada do capital.

Destacam-se, também, temas como: projetos urbanos de uso misto (multiuso), projetos de reabilitação urbana e grandes infraestruturas (GUIRONNET, ATTUYER, HALBERT, 2016; TORRANCE, 2009). Tudo isso pode vir a ser utilizado pelos agentes do capital financeiro como *investimentos alternativos*, a exemplo dos gestores de fundos. Sobre esse tipo de investimento assina-lam-se as palavras da BlackRock⁵, que é a maior gestora global de ativos, e sua definição desse tipo de investimento

Em geral, há dois tipos principais de alternativos. O primeiro tipo são veículos que investem em ativos não tradicionais, como infraestrutura, imóveis e capitais privados. O segundo tipo envolve estratégias de investimento em ativos tradicionais, mas usando métodos não tradicionais, como venda a descoberto e empréstimos (BLACKROCK, 2020)⁶.

Desse trecho, presente no *site* de um dos “gigantes financeiros globales” (PHILLIPS, 2019), pode-se apreender a relação atual no mundo das finanças entre investimentos em dívidas e investimentos em infraestrutura e imobiliário, os últimos são considerados os *ativos reais ou ativos físicos*, que têm seu valor derivado de sua substância e propriedades. Aqui, é possível visualizar a relação tão atual entre as finanças globais e os setores imobiliário e de infraestrutura que, neste capítulo, interpretamos como a emergência de um complexo infraestrutural-imobiliário-financeiro (NASCIMENTO, 2019a).

⁵ A estadunidense BlackRock é a maior gestora de ativos da atualidade. Em 2017, ela possuía 6,09 bilhões de dólares em ativos espalhados por todo o planeta. Dentre seus principais investimentos destaca-se a participação (medida em bilhões de dólares) em *holdings* como: Apple (53.240), Microsoft (40.100), Amazon (27.400), Facebook (24.100), Alphabet [Google](37.400) (PHILLIPS, 2019).

⁶ “O que são alternativos?”. Disponível em: <https://www.blackrock.com/br/recursos/educacao/centro-de-formacao-sobre-investimentos-alternativos/o-que-sao-investimentos-alternativos#alternative-investments>. Acesso: 19 jul. 2020.

Outro fator ligado à hipótese ora defendida, é o papel da crise de crédito de 2008, que revelou como os agentes financeiros (rentistas-patrimoniais) estão profundamente motivados para o desenvolvimento e consolidação de infraestruturas urbanas como uma classe de ativos financeiros (GOTHAM, 2009; LOON, AALBERS, 2017; NASCIMENTO, 2015, 2019a; PRYKE, ALLEN, 2019). Os investidores institucionais estão transformando classes de investimentos mais especialmente fixos, relacionados aos setores imobiliário e de infraestrutura – com características de indivisibilidade, imobilidade, iliquidez e horizonte de investimento de longo prazo, somadas à dependência de regras e práticas locais específicas – em ativos financeiros negociáveis, como ações, títulos, debêntures e valores mobiliários (NASCIMENTO, 2019a; VAN LOON, AALBERS, 2017; STROHER, 2019).

Correlata a essas ações, tem-se a transformação da terra – imóveis e infraestruturas – em ativo financeiro via o processo chamado “assetização” (BIRCH, 2016; WARD, SWYNGEDOUW, 2018; AALBERS, 2017; STROHER, 2019), que pode se realizar sobre bens comuns (espaciais) (STANDING, 2017) e/ou ativos materiais, a exemplo da terra. Para os autores que utilizam o termo, a “assetização” seria a transformação de bens comuns em recursos que geram renda sem sua venda. Fato que se liga à formação de capital fictício, já que o valor de um ativo não é determinado primariamente por sua venda, mas por suas projeções de rendas futuras, a exemplo de pontes pedagiadas, contas de água e energia, *leasing*/aluguel de infraestruturas de companhias de saneamento etc.

A conversão desses bens em dividendos para o capital financeiro se dá por uma série de instrumentos/dispositivos e/ou inovações financeiras⁷. Há o papel de algumas (re)regulações na liberação de ativos para o capital financeiro (GOTHAM, 2009; HARVEY, 2011). Também realiza-se a *desabsolutização* e aceleração da circulação do capital fixo (HARVEY, 2013; NASCIMEN-

⁷ Grande parte dessas inovações financeiras se enquadram na categoria de investimento em renda fixa, que pode se dar via títulos privados (CRA, CRI, Debêntures, Letras Financeiras), Fundos de Investimentos. Disponível em: http://www.b3.com.br/pt_br/produtos-e-servicos/negociacao/renda-fixa/. Acesso: 25 jun. 2020

TO, 2015) via inovações institucionais e/ou financeiras⁸. Pôde-se observar tal uso nas ações de empresas do grupo Odebrecht, como a Odebrecht Transport, responsável pela PPP Rota dos Coqueiros, com sua política de emissão de debêntures bastante incentivada nos últimos anos, que fazem parte da formação de dívidas corporativas (LAZZARATO, 2015; ODEBRECHT, 2019).

Analisando a crise do *subprime* como resultado de uma série de inovações financeiras responsáveis pela “*desabsolutização*” do capital fixo e imobiliário em capital fictício, Gotham assevera:

[...] [N]as últimas décadas o processo de securitização – convertendo ativos opacos e ilíquidos em títulos líquidos e transparentes – tornou-se uma inovação financeira crítica que permitiu que atores públicos e privados financiassem o desenvolvimento de propriedades locais e habitação no mercado de capitais nacional e internacional. [...] Como um processo de conversão de mercadorias ilíquidas em recursos líquidos, a securitização reduz a incerteza de compra e venda de ativos atípicos (arrendamentos, casas, empréstimos etc.), transformando-os em investimentos de marketing com características comuns (GOTHAM, 2009, p. 357, tradução do autor).

Somam-se a essa discussão as análises de Loon e Aalbers (2017) que examinam como órgãos do Estado e políticas públicas estão cada vez mais direcionados a facilitar investimentos financeiros em imóveis e infraestrutura, desencadeando mudanças na cultura organizacional, via os dispositivos já comentados aqui, e transformando o planejamento urbano em planejamento estratégico, como mudanças que vão desde o fornecimento de bens “públicos” até a facilitação da criação de ativos financeiros (AALBERS, 2017; BIRCH, 2016; NASCIMENTO, 2019a; WARD, SWYNGEDOUW, 2018), algo ligado à governança urbana neoli-

⁸ Loon e Aalbes (2017, p. 02) chamam a atenção para o papel da crise de 2007-2008 nesse processo, sobre isso afirmam: “A crise de crédito de 2007 revelou como os atores financeiros estão profundamente motivados para liberar ativos ilíquidos, como imóveis, para ampliar ainda mais a esfera financeira, integrando ainda mais os mercados imobiliário e financeiro”.

beral e à dominância do capital financeiro no processo de acumulação do capital contemporâneo.

Harvey (2011) explica que houve uma notável saída da crise de 2008 por parte da China, associada a um *boom* nos negócios ligados à habitação e à propriedade, juntamente com uma enorme onda de investimentos em infraestrutura financiados por dívidas. Dessa forma, aponta-se que grandes projetos de infraestrutura tornam-se cada vez mais necessários, na medida em que o capitalismo cresce em escala e que a urbanização se torna planetária e se realiza via megaprojetos infraestruturais. Esses megaprojetos se viabilizam por meio do crescimento da capitalização, via centralização do poder do dinheiro através do sistema de crédito (HARVEY, 2011), correlato à formação de crescentes dívidas (LAZZARATO, 2015).

A esse respeito, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) lançou, em meados de 2018, o documento “Infraestrutura: desafios para a retomada”, baseado nos estudos de um dos *players* de consultoria global, a McKinsey Global Institute⁹. O estudo analisou as carências infraestruturais do país e apontou algumas perspectivas de resoluções. Defendeu que a iliquidez dos ativos de infraestrutura é fundamental e determinante para a decisão de investimento dos agentes desse setor (IEDI, 2018). O relatório da McKinsey Global Institute revela que o mundo precisa investir uma média de US\$ 3,3 trilhões em infraestrutura, anualmente, apenas para apoiar as taxas de crescimento atualmente esperadas, e pontua que as economias emergentes serão responsáveis por cerca de 60% dessa necessidade.

Observa-se, assim, o real interesse na produção do espaço das/nas economias dependentes e (semi)periféricas do Sul Global. E qual seria a solução para esses agentes do mercado, segundo esse relatório? As possíveis soluções já foram, em parte, destacadas nos estudos apontados aqui, a saber:

Muita atenção se concentrou em conectar investidores institucionais a projetos que precisam de capital, além de

⁹ “Bridging Global Infrastructure Gaps” McKinsey Global Institute/McKinsey & Company – junho/2016. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps>. Acesso: 30 jul. 2020.

criar um papel expandido para parcerias público-privadas. Mas a grande maioria da infraestrutura provavelmente continuará sendo financiada pelos setores público e corporativo. Mesmo diante das preocupações fiscais, existe um escopo substancial para aumentar o investimento em infraestrutura pública. Os governos podem aumentar os fluxos de financiamento aumentando as cobranças dos usuários, capturando o valor da propriedade ou vendendo os ativos existentes e reciclando os recursos para a nova infraestrutura. [...] A liberação de investimentos em setores privatizados exige segurança regulatória e a capacidade de cobrar preços que produzam um retorno ajustado ao risco aceitável, além de facilitadores como acesso ao espectro ou à terra, autorizações e aprovações (IEDI, 2018).

As ações defendidas pelo IEDI (2018) representam um balanço das intencionalidades e medidas ligadas à urbanização planetária-neoliberal, na qual se pode encontrar uma gestão fiscal espoliativa, aos moldes da governança corporativa global, com aumentos de arrecadação exigidos pelos agentes corporativos, somados a aumentos nos valores cobrados por serviços públicos. Ocorre também a busca de captura de mais-valias fundiárias, que podem vir de GPUs ligados à requalificação/renovação urbana, via CEPACs, por exemplo. Também se vinculam à criação de novas frentes/fronteiras de desenvolvimento e valorização de propriedades e terras, associados a processos espoliativos e de despossessão de terras e imóveis, com liberação de ativos para o grande capital. Tudo isso, por sua vez, pode vir associado a grandes investimentos públicos na produção de infraestruturas, via uso do fundo público. Esses investimentos já vêm sendo estimulados a se realizar via PPPs¹⁰ com todas as garantias possíveis para os parceiros privados e crescente risco para os entes governamentais. As PPPs representam, ainda, uma abertura de mercado para os agentes globalizados produtores do espaço.

¹⁰ O Brasil foi o maior mercado de PPPs da América Latina nas últimas duas décadas, com cerca de US\$ 517 bilhões investidos entre 1990 e 2015, segundo o Banco de Dados sobre Participação Privada em Infraestrutura do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2018).

No próximo tópico analisaremos nosso estudo de caso que envolve o GPU Complexo Multiuso Reserva do Paiva, assim como sua relação com a PPP Rota dos Coqueiros (Via Parque); a análise se dará via a lente teórico-metodológica dos regimes urbanos e da Geografia Financeira.

2. O Complexo Infraestrutural-Imobiliário-Financeiro compreendido a partir do Reserva do Paiva: uma análise das tramas do capital em sua multiescalaridade

O objetivo deste tópico é compreender as coalizões multiescalares de poder e/ou Regimes Urbanos ligados à criação do Complexo Multiuso “Reserva do Paiva” (CMRP) e suas relações com a PPP Rota dos Coqueiros (PPPRC), localizados no litoral sul da Região Metropolitana do Recife (RMR), compreendendo as tramas do capital entretecidas e presentes nesses projetos. Esse complexo é uma iniciativa da Odebrecht Realizações Imobiliárias (OR) em parceria com os grupos Promovador Investimentos (Portugal), Cornélio Brennand e Ricardo Brennand, com apoio extraeconômico do Governo do Estado de Pernambuco, via realização da PPPRC, e do Município do Cabo de Santo Agostinho, com suas (re)regulações quanto ao uso e ocupação do solo (BARBOSA, GOMES, 2016; NASCIMENTO, 2015, 2019a).

Para análise desses empreendimentos se fará uso de algumas das dimensões de análise de coalizões urbanas pró-crescimento e/ou regimes urbanos, tais como: dimensão política, institucional, fundiária e a dimensão econômico-financeira (FRANÇA, 2019; VAINER, OLIVEIRA, LIMA JUNIOR, 2012). Chama-se a atenção para a formação de uma coalizão pró-crescimento ligada à reestruturação metropolitana da RM do Recife. Tal coalizão está explícita no *site* do Programa Estadual de Parceria Público-Privada (CGPE), como pode-se ver no trecho abaixo:

O Destino de Turismo e Lazer Praia do Paiva é uma iniciativa da Odebrecht e dos Grupos Cornélio Brennand

e Ricardo Brennand, em parceria com o Governo do Estado de Pernambuco. Trata-se do desenvolvimento e implantação de um destino internacional de turismo e lazer associado a empreendimentos residenciais e de comércio e serviços de alto padrão, localizados no Município do Cabo de Santo Agostinho. A infra-estrutura urbana planejada objetivará a atração de um público de turismo internacional qualificado, assim como a ampliação da oferta residencial e de equipamentos de lazer e serviços para a população da Região Metropolitana de Recife (PERNAMBUCO, 2020)¹¹.

Quanto à dimensão política e institucional, observou-se que a companhia Odebrecht apresentou uma incisiva e curiosa participação em todo o processo da consecução de grandes projetos de investimentos e parcerias público-privadas na metrópole do Recife. Surge, nesse espaço, um padrão de coalizão de poder, presente por meio de formas diversas de concessões de serviços públicos, de práticas de privatizações e de parcerias financeiras para a construção de projetos de infraestrutura e equipamentos urbanos de grande porte – Arena Pernambuco [Cidade da Copa], Projeto de Saneamento “Cidade Saneada” e “Ponte do Paiva” (NASCIMENTO, 2015).

Dentre os projetos encampados pela companhia Odebrecht na metrópole do Recife destaca-se, inicialmente, a PPPRC, que viabilizou a expansão e valorização do empreendimento Reserva do Paiva, estando subordinada ao GPU CMRP. Em Pernambuco, o Programa Estadual de PPPs foi criado em 2006, via publicação da Lei Estadual nº. 12.765, de 27/01/2005, publicada um mês após a lei de PPPs nacional¹². Em março de 2006, o Comitê Gestor do Programa Estadual de Parceria Público-Privada (CGPE) definiu como projeto prioritário para inclusão no CGPE o empreendimento “Ponte do Paiva”¹³. O acesso viário do Paiva representava a primeira parceria público-privada viária da região Nordeste.

¹¹ Disponível em: <http://www2.ppp.seplag.pe.gov.br/web/portal-ppp/projeto-paiva>. Acesso: 20 jun. 2020.

¹² Lei de criação das PPPs – Lei Nº 11.097/04, de 30 de dezembro de 2004.

¹³ Disponível em: <http://www2.ppp.seplag.pe.gov.br/web/portal-ppp/projeto-paiva>. Acesso: 10 abril 2020.

A PPPRC envolve o grupo Odebrecht, através de suas subsidiárias, com destaque para a Odebrecht Transport (OTP), com agentes locais de Pernambuco (grupos Ricardo Brennand e Cornélio Brennand) que entraram no projeto, principalmente, por serem os possuidores de grandes e valiosos terrenos entre a capital Recife e o Complexo Industrial e Portuário do Suape. Deve-se ressaltar o papel desses agentes como modernos proprietários fundiários que souberam aproveitar bem a sua renda de monopólio (HARVEY, 2005; PAULANI, 2016)¹⁴. Ressalta-se a imbricação entre esses projetos que representam uma coalização de interesses entre agentes produtores do espaço dos setores imobiliário, financeiro e infraestrutural, pois a Rota dos Coqueiros liga a cidade do Recife à Reserva do Paiva, e aproxima o Complexo Industrial-Portuário do Suape da cidade. Esse último trata-se de um megaprojeto industrial e infraestrutural que potencializou a reestruturação produtiva e metropolitana do Recife¹⁵.

Sobre essa imbricação de projetos ligados aos setores imobiliário, financeiro e de infraestrutura, Ferrara, Rufino e Shimbo (2018) apontam para a importância da propriedade privada da terra nessa relação e afirmam:

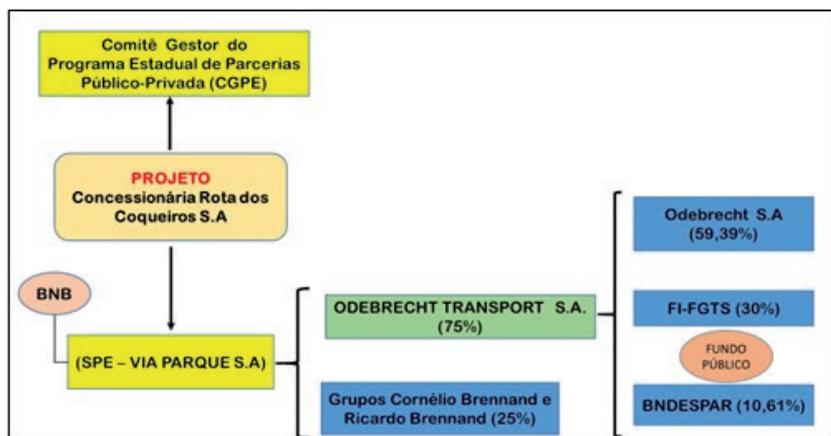
No atual contexto da predominância do capital financeiro, trabalhamos com a hipótese de que o que articula o imobiliário e a infraestrutura é o objetivo de capturas de rendas imobiliárias, o que implica em mobilizar a terra em diversas formas de propriedade, como os títulos mobiliários deles derivados. A crescente relevância de captura de renda imobiliária articula-se em um nível global com grande quantidade de capital financeiro que busca se rentabilizar (FERRARA, RUFINO, SHIMBO, 2018, p. 89).

¹⁴ Paulani (2016), com base em Harvey, explica o potencial da utilização da terra como capital portador de juros, que permite uma aliança ativa entre proprietários de terra e capitalistas “O importante a destacar é o caráter virtuoso da associação entre captura de renda e busca de lucro que a circulação do capital portador de juros pode propiciar, bem como a interação e reforço mútuo entre os dois tipos de renda, particularmente nas áreas urbanas” (PAULANI, 2016, p. 528).

¹⁵ Aqui, observa-se o que Harvey (2011) aponta como a realização de novas geografias ligadas a mudanças no uso e ocupação do solo e o papel dos proprietários fundiários modernos.

Aponta-se que essa articulação apresentada pelas autoras se dá na construção do acesso viário à Reserva do Paiva via a PPPRC; trata-se de um consórcio de duas empresas da Odebrecht com o grupo Cornélio Brennand. Tudo isso financiado com recursos do BNDES, FI-FGTS¹⁶ e Banco do Nordeste (BNB). Exemplifica-se aqui a materialização do “nexo Estado-financeiras” (HARVEY, 2011; NASCIMENTO, 2015) na engenharia financeira da OTP, como pode-se verificar na estrutura financeira da PPPRC (Figura 1). Ressalta-se que o FI-FGTS também possui debêntures¹⁷ da OTP¹⁸.

Figura 1 – Estrutura Financeira PPP Rota dos Coqueiros



Fonte: elaborado pelo autor (2020), a partir de relatórios e demonstrativos financeiros das empresas envolvidas.

A Reserva do Paiva e a PPP da Rota dos Coqueiros podem ser analisadas como resultado da conformação de uma “máquina de crescimento urbano” (LOGAN, MOLOTCH, 2015). Mas sua análise deve ir além do caráter, muitas vezes, localista dessa teo-

¹⁶ O Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS), criado por autorização da Lei nº 11.491, de 20 de junho de 2007, iniciou suas atividades em 1º de julho de 2008.

¹⁷ As debêntures são títulos emitidos por empresas privadas para fomentar seus projetos. Atualmente, há o crescimento da emissão de debêntures incentivadas (Lei nº 12.431/2011) no quadro da redução do papel do BNDES no crédito para infraestrutura (NASCIMENTO, 2019a).

¹⁸ Atualmente, segundo o Plano de Recuperação Judicial da Odebrecht (dez/2019), o valor dos ativos de OTP somados a sua dívida é negativo, ou seja, seus bens e ativos não são suficientes para arcar com seus passivos (ODEBRECHT, 2019).

rização. A presente análise busca ampliar a análise da coalizão de poderes locais, procurando encontrar as relações constitutivas dessa coalizão para além da escala local. Para tanto, entende-se, seguindo a trilha de Brenner (2020), que:

Em estudos de governança urbana, esse fetiche da cidade tem frequentemente assumido a forma de localismo metodológico – a tendência dos estudiosos de focar em processos políticos locais sem investigar os espaços estatais supralocais, marcos regulatórios, paisagens industriais, divisões espaciais do trabalho e fluxos socioeconômicos nos quais tais processos estão inseridos (BRENNER, 2020, p. 245).

Dando sequência à análise da dimensão econômico-financeira, que pode nos ajudar a entender os fluxos de capital, passa-se para uma sucinta abordagem dos parceiros privados da PPPRC e do CMRP, suas ligações com o fundo público e capitais internacionais. Inicia-se a análise pelos irmãos Brennand, que começam sua história e de sua família como grandes proprietários fundiários na RMR. Eles formaram uma parceria com a Odebrecht Realizações Imobiliárias – OR na construção CMRP. Somase a essa parceria o grupo financeiro português Promovalor, a Starwood Hotels & Resorts Worldwide Inc. para a construção e operação do Sheraton Reserva do Paiva Hotel & Convention Center, na Reserva do Paiva¹⁹.

A Reserva do Paiva é um bairro planejado na Região Metropolitana de Recife. O empreendimento compreende uma área total de 530 hectares, cercado de residual de Mata Atlântica, rio e mar. O projeto tinha como objetivo inicial ser um complexo de turismo de confinamento, mas, diante da crise do *subprime*, voltou-se para o mercado interno, mudando sua concepção para um

¹⁹ Segundo reportagem da *Revista Exame* sobre o lançamento do hotel Sheraton, “o Sheraton é o mais novo dos imóveis da Reserva do Paiva, um condomínio de 500 hectares que está sendo erguido 15 quilômetros ao sul de Recife. [A Reserva do Paiva] é o maior projeto imobiliário em andamento no país. Além do hotel, estão sendo construídos edifícios residenciais, escritórios e um centro comercial. A construtora responsável pelas obras é a Odebrecht [...]. Se tudo der certo, ninguém tem tanto a ganhar quanto a família pernambucana Brennand, dona do terreno e sócia no empreendimento (EXAME, 2014). Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1060/noticias/a-familia-rachou-e-se-deu-bem>. Acesso em: 28 jun. 2020.

complexo residencial e de serviços. O CMRP compreende, aproximadamente, duas dezenas de empreendimentos, onde destacam-se PPPRC, o Sheraton Reserva do Paiva Hotel & Convention Center, o Novo Mundo Empresarial, um centro de gastronomia e conveniências, e um leque de condomínios de luxo²⁰. O empreendimento possui a certificação LEED (Leadership in Energy and Environmental Design), do Green Building Council (GBC), e tem como conceito arquitetônico prédios baixos, extensas áreas verdes e construções ecológicas.

A Iron House, empresa ligada ao setor imobiliário do grupo Brennan, trabalha com o conceito de desenvolvimento urbano de grandes áreas (*land development*), com ênfase em bairros planejados inteligentes e sustentáveis. O foco da empresa são os setores hoteleiro, residencial, corporativo e de varejo. Destaca-se que a Iron House busca o mercado nacional de *property development*, com foco em ativos geradores de renda e em produtos para incorporação imobiliária²¹, características presentes no Complexo Multiuso Reserva do Paiva.

O Sheraton Reserva do Paiva Hotel & Convention Center, construído pela OR em terras da família Brennan (incorporadora Iron House Real State), com a marca da Starwood Hotels & Resorts Worldwide Inc. que, por sua vez, pertence a Marriot International Inc. (NASDAQ: MAR)²², o hotel tem como proprietário a Promovalor. Destaca-se, na coalizão pró-crescimento, própria de regimes urbanos, desse empreendimento, o fato de que o Sheraton Reserva do Paiva Hotel & Convention Center foi construído pela OR em tempo recorde, 22 meses, como forma de honrar um acordo firmado com o governo do Estado Pernambuco, iniciando sua operação na Copa do Mundo de 2014.

²⁰ Disponível em: <https://www.orealizacoes.com.br/>. Acesso: 20 set. 2020.

²¹ Em seu *site* a empresa apresenta em seu portfólio de “*land development*” empreendimentos como a Reserva do Paiva, que é o primeiro bairro planejado na Região Metropolitana de Recife. Disponível em: <http://ironhouse.com.br/pt/>. Acesso: 25 maio 2020.

²² A Marriott International, Inc. (NASDAQ: MAR – Código da Empresa na Bolsa de Valores) baseia-se em Bethesda, Maryland, EUA, e abrange um portfólio de mais de 7.300 propriedades em 30 marcas líderes em 134 países e territórios. A Marriott opera e franquia hotéis e licencia *resorts* de propriedade de férias em todo o mundo. Disponível em: <https://marriott.gcs-web.com/>. Acesso: 25 maio 2020.

Sobre a parceria construída para a viabilização desse empreendimento, uma matéria do período de sua inauguração destacava:

‘O *Sheraton Reserva do Paiva* está localizado numa área urbana modelo no Brasil’, enfatizou Almerindo Duarte, administrador da Promovalor, companhia portuguesa proprietária do hotel, ao se referir ao bairro planejado Reserva do Paiva e ao seu projeto de desenvolvimento. Para a implantação do primeiro investimento da empresa em Pernambuco, Almerindo Duarte afirma que a Promovalor foi buscar uma das melhores marcas do mundo, a *Starwood*, para fazer sua operação (COM PARTICIPAÇÃO ..., 2014)²³.

Diante disso, cabe a pergunta: quem/o que é a Promovalor? Por que nos estudos realizados sobre o CMRP não aparece esse parceiro internacional? O que a participação desse grupo representa na produção do ambiente construído, globalizada e financeirizada? Com base nessas questões e procurando seguir a trilha da geografia financeira do projeto analisado, realizou-se uma investigação sobre esse grupo (Promovalor). A portuguesa Promovalor Investimentos, de Luís Filipe Vieira, é a proprietária do Hotel Sheraton Reserva do Paiva e contratou a Odebrecht Realizações Imobiliárias para construir o hotel, tendo fechado um contrato de gestão de longo prazo com a Starwood Hotels & Resorts Worldwide, rede internacional e franquia de hotéis e *resorts* de luxo. O investimento foi de R\$ 260 milhões e o retorno previsto, pela promotora do investimento, foi de 15 anos. Luís Filipe Vieira também é presidente do Benfica, time de futebol português.

Em reportagem local, de 2011, sobre a parceria entre OR e Promovalor, o grupo português é apresentado da seguinte maneira:

Grupo Promovalor – Expert nos segmentos residencial, resorts e serviços, e 40 projetos estruturantes no seu portfólio, o grupo econômico de investimentos português

²³ Disponível em: <https://www.odebrecht.com/pt-br/com-participacao-da-odebrecht-realizacoes-imobiliarias-sheraton-reserva-do-paiva-abre-portas-no>. Acesso: 29 jun. 2020.

agrega participações financeiras associadas a duas marcas, o *Grupo Inland* e o *Grupo Votion*. A Promovalor representa uma nova forma de estar e investir. Um compromisso de introduzir ‘Uma Nova Perspectiva’, versátil, diversificada, atenta a novos desafios, um pensar e fazer diferente, que visa a criação de valor responsável e sustentável. O Grupo Promovalor, especialista em promoção imobiliária e turística, possui € 465 milhões em ativos com 40 projetos no seu portfólio. O Grupo desenvolve a sua atividade em torno de 3 áreas de negócio – Residencial, Resorts e Serviços²⁴ (ODEBRECHT E ..., 2011, grifos do autor).

Contudo, a descrição apresentada não converge com as ações do grupo. Identificou-se, a partir da pesquisa, que essa “nova forma” de investir do grupo pode até ser “versátil” e diversificada, mas se distancia muito de uma ação responsável. Na verdade, os negócios de Luís Filipe Vieira estão, desde o final de 2013, bem próximos ao lançamento do Sheraton, sob supervisão do Banco de Portugal. Promovalor é um dos 12 grupos empresariais, de uma lista de conglomerados portugueses que são considerados de “risco” em Portugal. O Banco de Portugal efetuou algumas auditorias às contas dessas empresas, no final de 2013, de forma a conhecer melhor a situação desses grupos financeiros, envolvidos em promoção imobiliária, comunicação social, entre outras áreas de atividade²⁵. As atividades do grupo Promovalor estão ligadas a um castelo de dívidas corporativas (LAZZARATO, 2013; 2015; TOUSSAINT, 2019²⁶) que ruiu com a crise da dívida europeia²⁷.

²⁴ “Odebrecht e portuguesa Promovalor investirão R\$ 450 milhões na Reserva do Paiva” (22/08/2011). Disponível em: <https://m.blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2011/08/22/odebrecht-e-portuguesa-promovalor-investirao-r-450-milhoes-na-reserva-do-paiva/>. Acesso: 23 jul. 2020.

²⁵ Disponível em: <https://www.publico.pt/2014/02/05/economia/noticia/banco-de-portugal-audita-contas-de-12-grupos-empresariais-1622429>. Acesso: 19 jul. 2020.

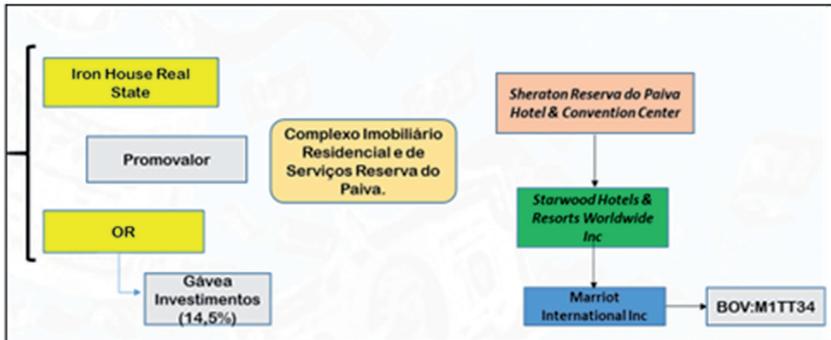
²⁶ “La montaña de deudas privadas de las empresas estará en el corazón de la próxima crisis financiera”. Disponível em: https://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=15480. Acesso: 18 jun. 2020.

²⁷ Disponível em: <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/o-cerco-da-justica-a-luis-filipe-vieira>. Acesso: 17 jul. 2020.

Voltando à parceria da OR com a Iron House, com foco em outras parcerias da incorporadora pernambucana. Foi realizada uma parceria (*joint venture*) da Iron House Real Estate com a companhia Four Seasons Hotels and Resorts para a construção do empreendimento Four Seasons Hotel & Private Residences, em São Paulo. Esse projeto localiza-se em São Paulo dentro do complexo multiuso Parque da Cidade (WEHBA, 2017)²⁸. Quanto à OR, criada em 2007, no ano de 2012 ela já atingira a marca de 6,5 bilhões de reais em novos projetos, passando a ser a maior incorporadora brasileira em termos do valor total dos empreendimentos. Atualmente, segundo Plano de Recuperação Judicial do Grupo Odebrecht, a OR é uma das empresas que não faz parte do pedido de recuperação judicial do GRUPO ODB, mas a mesma apresenta o mesmo quadro atual da OTP, pois o seu valor de mercado é negativo, ou seja, seus bens e ativos não são suficientes para arcar com seus passivos (ODEBRECHT, 2019).

Abaixo, observa-se a representação da engenharia financeira do empreendimento Reserva do Paiva, com destaque para as empresas OR e Iron House (Figura 2).

Figura 2 – Geografia Financeira do Empreendimento Reserva do Paiva



Fonte: elaborado pelo autor (2020), a partir de relatórios e demonstrativos financeiros das empresas e de seus sites.

²⁸ O empreendimento em São Paulo está associado ao Parque da Cidade. Para mais detalhes dos empreendimentos e relações internacionais da OR, ver Wehba (2017). E no presente livro o capítulo “Os significados da infraestrutura nos negócios imobiliário-financeiros: reflexões a partir de três empreendimentos liderados pela Odebrecht” (WEHBA; RUFINO, 2021).

Por fim, sobre a engenharia financeira presente nos empreendimentos analisados neste tópico, recorre-se a Harvey (2011) que relata sobre as inovações no tocante às formas organizacionais corporativas que surgiram no século XIX e que reuniam e centralizavam enormes quantidades de poder e de dinheiro. O autor mostra que aquisições (tanto amigáveis quanto hostis), fusões e compra da maioria das ações de uma empresa com capital emprestado também têm sido um grande negócio. Mas esse “nexo Estado-financeiras” (HARVEY, 2011) não ocorre sem polêmicas e contradições.

Considerações finais

A Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aponta que o setor de construção é formado por três subsetores: construção de edifícios, obras de infraestrutura e serviços especializados para a construção. Essa classificação do IBGE segue o pragmatismo moderno da divisão estanque do trabalho, que não dá mais conta do entrecruzamento de capitais dentro do atual regime de acumulação com dominância das finanças e do capitalismo mundializado.

Olhando para essa divisão do trabalho, observa-se como esta fica aquém da realidade presente no atual padrão de acumulação do capital flexível, com a hegemonia das finanças e de seus agentes. Esses agentes se utilizam de toda sorte de dispositivos neoliberais de controle e comando da economia, ou do uso de tecnologias de poder – baseado em narrativas, métricas, valores, normas e instituições etc., que ditam o modo de funcionamento da economia e da sociedade atual. Na realidade, identifica-se uma elite global ligada às finanças que domina o dinheiro e o mundo, aumentando seu poder através do espaço-tempo. A essa dinâmica/momento Belluzzo (2019) chama de “Era do capitalismo ‘turbinado’ e financeirizado”.

O “capitalismo turbinado e financeirizado” ganha mais poder através de uma crescente concentração e centralização do capital, um poder de dominação do tempo e do espaço inimaginável para os críticos do sistema capitalista no século XIX e início do século XX. Tal poder conquista novas dimensões com

o uso de dispositivos como a dívida que, nos últimos tempos, tem sido um instrumento neoliberal de poderio, utilizado tanto pelas nações hegemônicas quanto por grandes capitalistas globais – investidores institucionais – via três aparatos de captura: os juros, a renda e o imposto. (LAZZARATO, 2015).

Como analisar e ligar toda essa dinâmica ao processo de produção do espaço, como dar conta de toda essa complexidade? Brenner (2018) afirma que “para compreender a produção e a implacável transformação da diferenciação espacial, a teoria urbana deve priorizar a investigação de essências constitutivas, ou seja, os processos por meio dos quais são produzidas as heterogêneas paisagens do capitalismo moderno” (BRENNER, 2014, p. 14).

Dentro dessas essências constitutivas, enxergamos a emergência de coalizões de poder e regimes urbanos, assim como a materialização de complexos imobiliários-financeiros (AALBERS, 2015). Necessita-se, também, ressaltar e compreender o padrão de governança neoliberal via estratégias globais de reestruturação territorial e reescalamento das ações do Estado em projetos ligados ao desenvolvimento urbano, a exemplo do Complexo Multiuso Reserva do Paiva, e metropolitano (BRENNER, 2018; BRENNER, PECK, THEODORE, 2015) como a PPP Rota dos Coqueiros e seu papel na reestruturação metropolitana do Recife. A urbanização neoliberal passa a depender e utilizar cada vez mais de capitais fixos e grandes projetos de infraestrutura, que passam a ser imprescindíveis para absorção de capitais sobreacumulados globais, a exemplo do que ocorre com os imóveis. Para essa absorção se tornar mais efetiva e segura, as infraestruturas repetem a trajetória de “assetização” pela qual passaram os ativos imobiliários (BIRCH, 2016; WARD, SWYNGEDOUW, 2018).

Torna-se importante elaborar análises teórico-metodológicas que ajudem a centrar atenção na conexão entre bens comuns e ativos financeiros alternativos, como valores de uso e valores de troca, e o crescimento de movimentos de despossessão dos primeiros em nome dos segundos. É preciso reforçar as investigações das dinâmicas e formas de conexão de agentes, escalas e ações dos setores ligados ao imobiliário, à infraestrutura e às finanças no processo de produção do espa-

ço contemporâneo, sem olvidar o papel do Estados com suas (re)regulações e produção de facilidades/entraves, tanto para o movimento como para a fixação de capitais. Esse tipo de análise, também, não pode prescindir de uma análise multiescalar, com as relações entre as escalas: local/urbana, nacional e global (BRENNER, 2018).

Ferrara, Rufino e Shimbo (2018), ao tratarem da emergência da noção de “complexo imobiliário-financeiro” (AALBERS, 2015), refletem que a apropriação do termo “complexo” surge para “[...] explicar as dinâmicas da produção do espaço em dois contextos históricos diferentes, chamamos atenção para um deslocamento do processo de acumulação ‘industrial’ (produtivo) para o ‘financeiro’ (rentista e especulativo)”. (FERRARA, RUFINO, SHIMBO, 2018, p. 88).

Soma-se a essa leitura a importância histórica da produção de infraestruturas, tanto as sociais, presentes no espaço urbano, quanto as infraestruturas econômicas de larga escala e imprescindíveis para o funcionamento da economia de um país. Assim, no contexto de uma urbanização planetária, que funde e conecta a produção do espaço em suas mais diferentes escalas e níveis, essa fusão passa a ser produto/condição da fusão de capitais presentes nos gigantes financeiros globais ou nos grandes conglomerados empresariais. Eles, por sua vez, dentro do processo de acumulação permanente do capital, passam a reorganizar e reestruturar a geoeconomia e a geopolítica mundiais, açambarcando terras, imóveis, infraestruturas dentro de suas carteiras de títulos, transformando como um “Midas” tudo que é sólido em liquidez.

Essa reestruturação econômica e territorial condiciona o entrecruzamento e integração de capitais, mas também é condicionada por esse processo, assim como está presente nas tentativas de fuga das crises sistêmicas do capitalismo via o *spatial fix* (HARVEY, 2013). Na atualidade, o *spatial fix* ganha novos contornos com o uso de inovações financeiras que surgem para dar liquidez ao capital fixo, assim como transformar as infraestruturas em um ativo seguro e garantido para os grandes investidores institucionais. Associa-se a isso a implantação do atual padrão de governança neoliberal (corporativa) em todas as esferas da economia e política, e que no espaço

urbano se manifesta na forma da governança urbana ligada à urbanização neoliberal.

Destaca-se que, em países (semi)periféricos como o Brasil, nas últimas três décadas, existe um movimento de abertura comercial e econômica que visa facilitar a entrada de capitais externos e irrestritos em sua economia. Recentemente, em mais uma rodada de neoliberalização e financeirização, o Brasil viu seus últimos bastiões da burguesia tupiniquim, ligados à construção civil, com seus conglomerados familiares, ruírem em operações de “caça” aos corruptos, bem presentes nesse período de pós-democracia²⁹.

Presenciou-se ainda toda uma estrutura de financiamento público de grandes projetos de investimento e produção de capital fixo para o desenvolvimento da economia nacional ser desmontada, com destaque para o desmonte atual do BNDES que, dentro do antigo governo de matiz novo desenvolvimentista, passou a atuar junto a outros bancos públicos e fundos para-estatais ou semipúblicos (FAT e FGTS) na conformação do sistema de crédito viabilizado pelo Estado (NASCIMENTO, 2019b). Esse momento era esperado por uma elite global de investidores institucionais e bancos multilaterais que ansiavam por essa dupla abertura, pois a hegemonia das grandes empreiteiras nacionais foi destruída e a hegemonia do financiamento público para grandes projetos de investimento também. Abrindo as portas do país para investidores estrangeiros de vez, a exemplo da Brookfield Asset Management, que efetuou a compra de vários ativos do grupo Odebrecht.

²⁹ Com seus ativos depreciados, assistiu-se, recentemente, a derrocada de um dos maiores conglomerados empresariais brasileiros. Em 10 de dezembro de 2019 o grupo Odebrecht assina seu Plano de Recuperação Judicial. As empresas do grupo, para honrar suas dívidas, “[...] estruturaram-se para viabilizar a captação de recursos junto ao mercado financeiro e de capitais brasileiro e internacional, por meio da contratação de financiamentos bancários, garantias bancárias, seguros-garantia e emissão de títulos de dívida no mercado local (debêntures) e no mercado internacional (*bonds*)” (ODEBRECHT, 2019, p. 05). Esse trecho serve para representar a dinâmica do capital financeiro e o desfecho da companhia analisada em nossa pesquisa e no estudo de caso. Para mais informações sobre a saga e declínio do grupo Odebrecht ver o capítulo “As empreiteiras brasileiras na transformação dos padrões de acumulação: estratégias hegemônicas e conflitos contemporâneos”, de Pedro Campos, também presente neste livro.

Por fim, verifica-se a conformação de uma máquina rentista, patrimonialista e multiescalar produtora do ambiente construído. Essa máquina vem sendo usada para a realização de grandes negócios da reestruturação urbano-regional e metropolitana, aproveitando-se das carências históricas de infraestrutura nacionais dos países do Sul Global. Destaca-se que esses grandes negócios passam a ser viabilizados, cada vez mais, por agentes que ignoram a segmentação entre os setores imobiliário, infraestrutural e financeiro. Assim, aponta-se para a formação de um complexo infraestrutural-imobiliário-financeiro presente no processo de urbanização neoliberal-planetária, conforme analisado neste estudo e em outras pesquisas atuais realizadas pelo autor.

Referências

- AALBERS, M. B. The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 214-19, 2015.
- _____. Corporate Financialization. *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology*. Richardson, D. et al. (Eds.). Oxford: Wiley, 2017.
- _____. Financialization. In: RICHARDSON, D.; CASTREE, N.; GOODCHILD, M. F.; KOBAYASHI, A. L.; MARSTON, R. (Eds.) *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology*. Oxford: Wiley, 2019a.
- _____. Financial Geographies of Real Estate and the City: a literature review. *Financial Geography Working Paper Series*. Leuven: Fingeo/KU LEUVEN, n. 21, 2019b.
- _____. Financial geography III: The financialization of the city. *Progress in Human Geography*, v. 44, Issue 3, June, 2020.
- AGAMBEN, G. O que é um dispositivo? *Outra Travessia*. Santa Catarina, 2005.
- BARBOSA, A. G.; GOMES, E. T. A. Reflexão sobre o papel do setor imobiliário na acumulação urbana. *Soc. & Nat.*, Uberlândia, n. 28, v. 3, p. 333-346, set./dez. 2016.
- BELLUZZO, L. G. O “velho capitalismo” e seu fôlego para dominação do tempo e do espaço. *Cadernos IHUideias*. v. 17, n. 286, 2019.
- BRENNER, N. Teses sobre a urbanização. *e-metropoles*. n. 19, ano 5, dez. 2014.
- BRENNER, N. *Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018.

- BRENNER, N. Máquinas de crescimento urbano – mas em que escala? In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.) *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020, p. 245-274.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Urbanismo neoliberal. La ciudad y el império de los mercados. In: Observatório Metropolitano de Madrid (Ed.) *El mercado contra la ciudad: sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2015.
- BIRCH, K. Rethinking Value in the Bio-economy: Finance, Assetization, and the Management of Value. *Science, Technology & Human Values*, v. 42, n. 3, 2016.
- BÜDENBENDER, M.; AALBERS, M. B. How subordinate financialization shapes urban development: the rise and fall of Warsaw's Suewicz business district. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2019.
- BRUNO, M. et al. Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. *Revista de Economia Política*, vol. 31, n. 5, p. 730-750, Edição especial, 2011.
- FERRARA, L.; RUFINO, M. B. C.; SHIMBO, L. Z. Imobiliário-Infraestrutura na cidade do século XXI: desafios para uma crítica contra-hegemônica. *Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (on line)*, v. 16, p. 84-101, 2018.
- FRANÇA, B. L. P. O. Da teoria urbana ao regime urbano: contribuições como teoria e como método para interpretar as relações de poder interativas na cidade. TD – 002. INCT OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Rio de Janeiro, 2019.
- GOTHAM, K. F. Creating liquidity out of spatial fixity: the secondary circuit of capital and the restructuring of the US housing finance system. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 33, n. 2, p. 355–71, June, 2009.
- GUIRONNET, A.; ATTUYER, K.; HALBERT, L. Building Cities on financial assets: the financialization of property markets and its implications for city governments in the Paris City Region. *Urban Studies*, v. 53, n. 7, p. 1.442-1.464, 2016.
- HARVEY, D. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- _____. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- _____. *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. New York: Oxford University Press, 2014.
- IEDI. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *Infraestrutura: desafios para a retomada*. Jul. 2018.
- LAZZARATO, M. *La fábrica del hombre endeudado*. Ensayo sobre la condición neoliberal. Buenos aires: Horacio Pons (trad.), Amorrortu, 2013.
- _____. *Gobernar a través de la deuda: tecnologías de poder del capitalismo neoliberal*. Buenos Aires/Madrid: Amorrortu Editores, 2015.

LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. La ciudad como máquina de crecimiento. In: Observatório Metropolitano de Madrid (Ed.) *El mercado contra la ciudad: sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2015.

LOON, J. van.; AALBERS, M. B. How real estate became 'just another asset class': the financialization of the investment strategies of Dutch institutional investors. *European Planning Studies*, v. 2, n. 25, p. 221-240, 2017.

NASCIMENTO, A. S. Do fixo ao fluxo: expressões da acumulação rentista-patrimonial ampliada na produção do espaço da metrópole do Recife. Tese (doutorado em Geografia), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

NASCIMENTO(a), A. S. O nexa Estado-finanças e a formação de um complexo infraestrutural-imobiliário-financeiro na produção do ambiente construído no Brasil: um alongamento conceitual sobre a produção de grandes projetos de (re)desenvolvimento urbano. In: *Cadernos de Resumos do Seminário Internacional [...]*. São Paulo. FAUSP/ IAU-UPS/UFABC/ UNIFESP, 2019a.

NASCIMENTO(b), A. S. Brasil e a nova construção interrompida: uma análise do atual desmonte do BNDES e do financiamento público para a produção de infraestruturas. In: *Boletín Geocrítica Latinoamericana*, n. 03, Oct. 2019b.

O'BRIEN, P.; PIKE, A. The financialization and governance of an infrastructure. In: MARTIN, R.; POLLARD, J. (Org.) *Handbook on the Geographies of Money and Finance*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 223-252, 2017.

ODEBRECHT. Plano de Recuperação Judicial. APSIS. 10 dez. 2019.

O'NEILL, P. The financialisation of urban infrastructure: a framework of análise. *Urban Studies*, 2018.

PAULANI, L. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*. v. 36, p. 514-535, 2016.

PRYKE, M.; ALLEN, J. Financialising urban water infrastructure: extracting local value, distributing value globally. *Geography Urban Studies & Planning*, v. 56, n. 7, p. 1326-1346, 2019 [2017].

PHILLIPS, P. *Megacapitalistas: la elite que domina el dinero y el mundo*. Buenos Aires: Rocaeditorial, 2019.

SANTORO, P. F.; ROLNIK, R. Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. *Cad. Metrôpoles*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 407-431, maio/ago. 2017.

SASSEN, S. *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2016.

SAVIANI, F.; AALBERS, M. The De-Contextualisation of Land Use

- Planning through Financialisation: Urban Redevelopment in Milan. *European Urban and Regional Studies*, Online First, p. 1-17, 2015.
- SHIMBO, L.; RUFINO, B. (Org.) Financeirização do espaço urbano na América Latina: teoria, processos e desafios para construção de uma agenda de pesquisa. _____. *Financeirização e estudos urbanos na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2019, p. 07-26.
- STANDING, G. *La corrupción del capitalismo*. Barcelona: Passado & Presente, 2017.
- STROHER, L. A constituição social da financeirização urbana no Brasil: o papel das Operações Urbanas com Cepac. Tese (doutorado em Planejamento e Gestão do Território). Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC, Santo André, 2019.
- TORRANCE, M. Reconceptualizing urban governance through a new paradigm for urban infrastructure networks. *Journal of Economic Geography*. v. 9, n. 6, 2009.
- WARD, C.; SWYNGEDOUW, E. Neoliberalisation from the Ground Up: insurgente capital, regional struggle, and the assetisation of land. *Antipode*. v. 4, n. 50, p. 1.077- 1.097, 2018.
- VAINER, C.; OLIVEIRA, F. L.; LIMA JR., P. D. N. *Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos*. Grandes Projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 11-23, 2012.
- WEHBA, C. *Reestruturação imobiliária e reconfiguração do espaço: a produção da Odebrecht na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada*. XVII ENANPUR. 2017.

Do ciclo das operações urbanas à generalização dos projetos de intervenção urbana na produção do espaço em São Paulo

Carolina Heldt D'Almeida

Introdução

O presente trabalho analisa o movimento marcado pelo enfraquecimento de um ciclo das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e desenvolvimento dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), que passam a figurar como peça central no campo de indução legal entre empresas e Estado na produção do espaço em São Paulo. Sem reprisar um debate sobre o caráter do vício ou virtude do valor de um instrumento urbanístico, ou sobre os seus desvirtuamentos originários da lei, no caso, relativos ao PIU, interessa sobretudo reconhecer uma forma de ler esses objetos a partir dos nexos e das coalizões de poder nas entranhas da formulação do planejamento urbano (VAINER, 2011).

Para tanto, partimos da análise dos dados referentes à produção das Operações Urbanas em São Paulo, observando mais especificamente o desempenho no período de 1997 até 2016, para avaliar a hipótese da ocorrência de um primeiro ciclo de produção das OUCs, cujo ápice estaria relacionado ao pico de maior arrecadação de recursos e correspondente ao momento de maior adesão privada a essas operações, e subsequente declínio desse movimento. A hipótese sugere que as crises imobiliária e de obras públicas a partir de 2014 ensejaram uma cisão nas frações do capital da construção civil, que antes conjugavam-se na formulação das OUCs, e enunciariam novas estratégias e novos mecanismos dos agentes públicos e privados na produção do espaço urbano, com efeito na am-

pliação do mercado de PIUs¹. Em última instância, tratar-se-ia de avaliar, no contexto recente, alguns nexos que justificariam uma reorganização da lógica que fundamenta a estruturação dos Grandes Projetos Urbanos (GPU)². Ou ainda, mais precisamente, o presente texto, para além de retratar especificidades das transformações urbanas em curso³, pergunta sobre o porquê dessas manifestações no atual processo de formulação dos projetos urbanos.

¹ O PIU é um procedimento que supõe a reunião e a apresentação de estudos técnicos que venham a advogar a finalidade pública do projeto. O dispositivo do Projeto de Intervenção Urbana é formulado no âmbito da revisão do marco regulatório da política urbana de São Paulo, entre 2013 e 2016, e se generaliza a partir de 2017 impulsionado pela agenda de desestatização do governo municipal a partir de 2017. Embora na atualidade ainda não haja o exemplo de um PIU já implementado para que se possa realizar a avaliação dos resultados engendrados nos territórios onde opera esse mecanismo, as propostas de PIUs já somam mais de 40 iniciativas em desenvolvimento. Trata-se de Grandes Projetos Urbanos como o conjunto dos Terminais Municipais Urbanos, o entreposto comercial Ceagesp, o centro de eventos do Anhembi, o estádio do Pacaembu, o aeroporto Campo de Marte. A princípio, tomando como base o panorama de PIUs atualmente em andamento, é possível reconhecer que os PIUs: têm natureza e fins diversos; estão fragmentados no território; são propostos de forma independente; não são munidos de uma lógica socioterritorial de priorização; são desenvolvidos com maior agilidade, porque são menos regulamentados e possuem menor controle social – se comparados com intervenções urbanas mais estabelecidas como as Operações Urbanas Consorciadas.

² Tomando como base o levantamento realizado por Gadens, Hardt e Frey (2012, p. 23-24) podemos resumir que os Grandes Projetos Urbanos consistem em uma intervenção de cunho exclusivamente urbanístico e que se caracterizariam por envolverem alterações ostensivas do espaço urbano, além de envolverem grandes somas de recursos financeiros associados a essas transformações. Klink e Souza (2017) discutem os vetores da financeirização urbana no Brasil, que se assentaria no entrelaçamento entre os Grandes Projetos Urbanos, os mecanismos de financiamento e crédito públicos e a própria atuação territorial do Estado e de seus instrumentos de planejamento urbano, e afirmam: “Os estudos de caso citados ilustram como o poder público passa a atuar em estratégias de maximização das rendas da terra e como as relações de poder na implementação dos projetos de desenvolvimento urbano têm sido deslocados em favor dos investimentos financeiros ao longo das frequentes mudanças de usos” (KLINK e SOUZA, 2017, p. 395).

³ Em função do recorte de análise do presente texto, não será retratada em detalhe a pesquisa sobre o caráter, as especificidades e o efeito das transformações urbanas em curso na produção recente dos Grandes Projetos Urbanos. O tema é abordado de forma mais aprofundada na pesquisa de doutorado, que contempla uma versão do presente texto como um dos capítulos da tese D’ALMEIDA, Carolina Heldt. *Concessa Venia: Estado, Empresas e a Concessão da Produção do Espaço Urbano*. 2019, 298 f. Tese (doutorado) Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

Esse processo, além se assentar na conjuntura de crise que marca o setor da construção civil, é amparado por um movimento em âmbito nacional de estruturação da política e do marco regulatório de concessões e parcerias, ao mesmo tempo que, no âmbito municipal, a partir da revisão da legislação urbanística com o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) e a Lei de Zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a), e impulsionados pelo Plano Municipal de Desestatização (2017-2020), orientam mudanças que implicaram na ampliação da participação do setor privado nas definições das políticas urbanas, sendo que o PIU passa a ser peça central para a organização de parcerias e concessões de projetos urbanos. De todo modo, isso não é em si uma operação nova, nem um efeito do uso do PIU em particular. A novidade nesse caso se manifestaria na generalização e normalização dos mecanismos de concessão do espaço urbano nos Grandes Projetos Urbanos, em territórios de reestruturação urbana em São Paulo.

O Movimento

Os territórios de reestruturação urbana em São Paulo são apontados por um conjunto de agentes econômicos (cada vez mais diverso: setor de telecomunicações; serviços; negócios bancários e financeiros; construção civil, tanto imobiliária como de infraestrutura) como sendo os espaços de oportunidade ao aproveitamento de solo urbano subutilizado com vistas aos negócios que envolvem a produção do espaço. As áreas centrais, região mais consolidada e urbanizada da cidade, concentram os lotes com essas características; mas também as áreas que se formaram como berço das grandes plantas fabris, em função da presença das grandes glebas de vazios urbanos em um território marcado pelo processo de sobreposição de várias camadas de investimentos e acúmulo de capital fixo em infraestruturas urbanas⁴. Nesse

⁴ No caso de São Paulo, por exemplo, esse território foi objeto de intervenção das Grandes Obras Públicas de infraestrutura desde a implantação do sistema ferroviário ao longo da segunda metade do século XX, acrescidas as grandes obras de canalização dos principais rios da Bacia do Alto Tietê, junto à construção do sistema de saneamento, drenagem, abastecimento e geração de energia com as obras da usina de Henry Borden e a represa Billings até meados do século XX, e

caso, trata-se de territórios marcados pela presença de infraestruturas de alta capacidade e pela presença de terras públicas derivadas do processo histórico de implementação dessas infraestruturas, além das sucessivas demarcações, na regulação do solo urbano, pela manutenção das zonas industriais nessas áreas.

Aos interesses de diversos setores econômicos para o desenvolvimento dos Grandes Projetos Urbanos nesse território, as terras públicas, assim como a preexistência dessas infraestruturas e o tipo predominante de tecido industrial, são avaliados como “ativos”⁵ nessas regiões. Espaços que condensam tais características – a saber, os lotes de tipo residencial horizontal de baixa densidade, grandes terrenos industriais ou vazios – constituem as variáveis que compõem a equação das “modelagens”⁶ de estudos de cenários de transformação urbana futura. O objetivo desses estudos é ponderar o cálculo da oportunidade de aproveitamento das Áreas Mais Prováveis de Transformação (AMPT)⁷,

em seguida com a sobreposição de mais uma camada com o sistema de transporte rodoviário das vias expressas.

⁵ “Ativo” é termo comumente tratado em lógica contábil que se refere a todos os valores (bens, créditos, direitos e outros) que podem ser considerados como formadores do patrimônio de um determinado proprietário.

⁶ “Modelagem” ou “modelagem de negócio” é a atividade de planejamento de um negócio em que é simulado o desempenho de uma ou mais firmas fictícias em um ambiente de mercado predeterminado que resulta, ele mesmo, o objeto do planejamento. Utilizaremos o termo “modelagem” combinado a outro termo empregado no meio empresarial – a “estruturação de projetos” – que podem ter significados intercambiáveis no contexto aqui tratado, em que a estruturação de projetos seria a ação positiva de planejar um negócio urbano por meio da simulação do seu ambiente empresarial por meio de “modelagem”

⁷ O método da Área Mais Provável de Transformação (AMPT) adotado pela gestão municipal considera inúmeras combinações e variáveis para construir simulações de cenários prováveis de substituição de usos horizontais (casas, terrenos vagos e estacionamentos, por exemplo) por usos verticais (prédios residenciais ou comerciais), de forma a simular o consumo do potencial construtivo adicional oneroso (SP-URBANISMO, 2016a). Segundo a documentação da gestão municipal de São Paulo, trata-se de atribuir “probabilidade de transformação”: “A probabilidade de transformação será tanto maior quanto menor for a edificação. Isto é, quando o terreno é livre ou ocupado com uma casa ou galpão, por exemplo, sua probabilidade de transformação é maior. Se for ocupado com um edifício de apartamentos, por exemplo, sua probabilidade de transformação é menor” (SMDU; SP-URBANISMO, 2016a). Para o cálculo da AMPT em um projeto urbano é considerada a probabilidade do terreno se transformar em um período de tempo multiplicada pelo total de terrenos transformáveis. Essa estimativa é feita para mensurar a quantidade de área construtiva computável adicional no âmbito do projeto e então obter a contrapartida financeira exigida pela venda de potencial construtivo.

conforme o método desenvolvido e consagrado pela gestão municipal para balizar a definição do programa e das características da formulação dos GPUs.

Esse raciocínio de base na formulação de planos e projetos se desenvolveu como lógica das operações urbanas na gestão municipal de São Paulo desde os anos 1970, ganhando institucionalidade, instrumentos urbanísticos e experiências com as OUCs (Operações Urbanas Consorciadas)⁸, e sendo sucessivamente aprimorado nos projetos urbanos de interesse público que envolvem parcerias com a iniciativa privada. Decorre desse quadro em que a formulação do Grande Projeto Urbano torna-se um momento estratégico na disputa de interesses na produção do espaço sobre o destino da transformação urbana; enquanto a “modelagem” de estruturação do projeto de intervenção urbana ganha força no campo do planejamento urbano como um documento de verificação e demonstração de verdade.

As operações urbanas consorciadas da cidade de São Paulo têm sido amplamente criticadas⁹ em função do seu ciclo vicioso de investimento e valorização no mesmo território de arrecadação e, além disso, devido aos resultados da intervenção urbana

⁸ A Operação Urbana Consorciada (OUC) é um instrumento de reordenamento urbanístico definido no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, BRASIL, 2001) que, para ser posto em prática, demanda a aprovação de uma lei municipal específica que delimite a área do perímetro de sua aplicação e as alterações de parâmetros de uso do solo previstas. Isso porque a lógica do financiamento da intervenção urbana com base na OUC supõe a excepcionalidade de acréscimo do potencial construtivo adicional na área do perímetro do projeto, mediante a venda, pela prefeitura, de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), livremente negociados no mercado. Os CEPACs são títulos correspondentes ao potencial construtivo adicional OUCs, vendidos em leilões eletrônicos regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). O valor arrecadado com a venda dos CEPACs é destinado à viabilização das intervenções planejadas para o território especificado.

⁹ A literatura sobre as OUCs, sobretudo na experiência urbana em São Paulo, aborda a avaliação dos resultados da sua implementação sob diferentes aspectos, como, por exemplo, o efeito na segregação socioespacial (FIX, 2001; FIX; FERREIRA, 2001; MARICATO; FERREIRA, 2002), a pouca eficácia na recuperação da malha gerada em comparação aos investimentos realizados (MONTANDON, 2009), a proeminência das grandes obras viárias que ganham relevo nessas experiências (NOBRE, 2009), o seu resultado como sendo expressão do planejamento estratégico em substituição ao planejamento integrado (SANCHEZ et al., 2004; COMA, 2011; CARDOSO, 2013).

diante da sua capacidade de arrecadação de recursos, com o mecanismo de recuperação da mais-valia¹⁰ fundiária urbana via Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs). Uma convergência que as diversas pesquisas apontam com relação à análise da OUC, inclusive por estudos que buscam reconhecer alguma potencialidade desse instrumento¹¹, refere-se ao fato de identificar que as OUCs que obtêm sucesso do ponto de vista da adesão dos agentes de mercado para a realização da intervenção urbana são aquelas que se instalam onde seria previamente uma área de interesse do mercado imobiliário, já consolidada, bem localizada e provida de infraestrutura; e por isso a operação urbana seria uma forma de apenas complementar a produção dessa infraestrutura urbana.

Disso interessa destacar um elemento estrutural na formulação da OUC, que é a presença de infraestrutura no território de intervenção urbana de uma OUC, e a previsão das obras de complementação dessa infraestrutura, como um pressuposto do projeto de uma OUC. Ou seja, é preciso destacar a fundamental presença das obras de infraestrutura, e, portanto, do interesse e presença do subsetor de Grandes Obras Públicas¹² na estruturação do projeto urbano da OUC.

Vale ressaltar que, a princípio, todas as pesquisas reconhecem que a lógica da OUC se assenta na previsão de o desenvolvimento imobiliário futuro ser capturado e orientado ao investimento da infraestrutura, mas o tema, quando desenvolvido pelos autores, baseia-se, sobretudo, no recorte de análise relativo ao desempenho da OUC derivado do mercado imobiliário, sem considerar propriamente a análise dos interesses das empreiteiras de Grandes Obras Públicas e sua atuação no desenvolvimento e na formulação da operação urbana, ainda que alguns autores, como

¹⁰ A mais-valia urbana corresponde aos “incrementos de valor da terra (benefícios indevidos ou mais-valias fundiárias) que tenham sido decorrentes de ações alheias às dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo” (SMOLKA, 2014, p. 2).

¹¹ Ver, por exemplo, MALERONKA, 2010.

¹² O subsetor de Grandes Obras Públicas é a parte do setor de construção civil dedicada à execução de obras públicas, urbanas ou não, cujo alcance e função infraestrutural requer um grande investimento de capital que, por sua vez, mobiliza empreiteiras especializadas com grande capacidade produtiva.

apontado abaixo, cheguem a destacar a relevância do tema para a compreensão da lógica das OUCs.

Mariana Fix (2009, p. 52) chama a atenção para o fato manifesto no caso da Operação Urbana Consorciada Águas Espraiadas (OUCAE) – a primeira OUC implementada após e conforme o Estatuto da Cidade (2001) –, que o seu vultoso desenvolvimento teria se apoiado nas obras de infraestrutura realizadas pelo município, previamente à OUC, como a canalização do córrego Espraiada e a abertura da avenida Águas Espraiadas (hoje avenida Roberto Marinho), mediante recursos públicos que, no entanto, não são apresentados pelos gestores públicos na avaliação do desempenho da operação. A autora chega a indicar que 85% dos investimentos públicos realizados em São Paulo na década de 1990 se concentraram nas imediações das OUCs da cidade.

Com relação à Operação Urbana Faria Lima (OUFL) em São Paulo, Maleronka (2010, p. 100), apesar de ter objetivos e conclusões distintas de Fix (2009), parte de uma constatação equivalente. Para ela,

a associação direta entre o sucesso da operação urbana e o interesse do mercado deve-se, em grande parte, à ‘bem-sucedida’ operação urbana Faria Lima (Lei 11.732/1995). Embora seus resultados físico-urbanísticos sejam bastante controversos, do ponto de vista da arrecadação, ou da adesão do mercado, seu sucesso é inquestionável (2010, p. 100).

Sua análise se baseia na seguinte constatação: “Na verdade, quando da aprovação da operação urbana, as obras de extensão da avenida já haviam sido iniciadas e a região no entorno da Avenida Faria Lima já estava em franco processo de valorização e expansão imobiliária” (MALERONKA, 2010, p. 100).

Eduardo Nobre (2016, p. 177) detalha os investimentos realizados em todas as OUCs em São Paulo entre 1994 e 2014 para concluir sobre o predomínio das obras viárias no montante investido: “[...] 43% foram [gastos] em obras e serviços correspondendo principalmente às obras viárias definidas para cada operação”.

Raquel Rolnik (2015, p. 329) ressalta que as três primeiras operações urbanas em São Paulo – Anhangabaú-Centro, Faria

Lima e Água Branca – surgiram como estratégia para levantar recursos para pagar obras viárias em um quadro de penúria fiscal do município. A autora lança luz sobre uma dimensão até então pouco pesquisada a respeito da relação entre as “avenidas imobiliárias, empreiteiras e fundos de pensão” e com isso ela se destaca da literatura que em geral aborda a lógica imobiliária como sendo a hegemônica na operação urbana.

Evidentemente que as operações urbanas são operações de alavancagem de uma megaoperação imobiliária¹³. Porém, esse traço da OUC, que é a interpretação mais consagrada pela literatura que as estuda, talvez tenha obscurecido um aspecto chave para a compreensão da lógica dessa operação que é a importância das empreiteiras de Grandes Obras Públicas na “modelagem” da estruturação do projeto das OUCs.

Segundo Fix (2007, p. 137), a lógica que fundamentaria a OUC seria condicionar as decisões a respeito da produção da infraestrutura segundo as necessidades dos empreendimentos imobiliários. O que talvez seja importante agregar a essa proposição é o duplo sentido dessa assertiva, para levantar questões sobre a participação do subsetor de Grandes Obras Públicas na formulação das operações urbanas e nas decisões acerca da localização das novas frentes de expansão da produção do espaço urbano.

O que se quer ponderar com isso é que, ao ressaltar como atua a dinâmica imobiliária na operação urbana, a literatura deixou de aprofundar a análise sobre como operam os interesses das empreiteiras nesse negócio de obras públicas – denotando que o subsetor de Grandes Obras Públicas pudesse estar a reboque dos interesses dos negócios imobiliários.

Para uma abordagem sobre o significado do subsetor de Grandes Obras Públicas na estruturação de projeto das OUCs é necessária uma visão abrangente do quadro desempenhado pelas OUCs em São Paulo¹⁴. A análise a seguir contempla a avaliação dos dados do desempenho das operações urbanas considerando

¹³ Ver, por exemplo, MARICATO; FERREIRA, 2002.

¹⁴ A análise dos dados aqui desenvolvida, elaborada durante a tese de doutorado, foi examinada de maneira preliminar no artigo: D’ALMEIDA, Carolina Heldt; GUERESI, Simone. Plano diretor e operações urbanas: o desafio da gestão pública em território de reestruturação urbana. *CADERNOS FGV PROJETOS* – Cidades Sustentáveis, ano 13, n. 32, Edição Especial Bilíngue, p. 258-308, 2018.

informações publicadas até o ano de 2018, acrescidas das séries históricas dos dados orçamentários dessas operações até 2016, quando houve publicização sobre seus dados orçamentários por parte da prefeitura de São Paulo (SP-URBANISMO, 2016a).

Como instrumento de financiamento de intervenções e políticas públicas de desenvolvimento urbano, as operações urbanas de São Paulo mostraram considerável potência arrecadatória de recursos para investimento pelo poder público¹⁵. O total de recursos auferidos pelas quatro operações urbanas, de 1995 a 2016, em valores atualizados para 2016 (IPC-Fipe), ultrapassa os R\$ 10 bilhões (SP-URBANISMO, 2016a)¹⁶. Desse total arrecadado pelas quatro operações urbanas, foram investidos aproximadamente R\$ 6,5 bilhões, dos quais 60,86% correspondem a gastos na função orçamentária “Urbanismo”¹⁷, que abrange intervenções viárias e espaços públicos (41,25% obras e serviços + 19,61% desapropriações) que somados à função de “Saneamento” (que significa 3,57%) representam os principais investimentos em infraestrutura de Grandes Obras Públicas¹⁸ (SP-URBANISMO, 2016a).

¹⁵ Sendo que a participação dos investimentos em OUCs em relação ao montante total de investimentos no município de São Paulo aumentou de 19% em 2011 para 30% em 2016, considerando o conjunto das funções Urbanismo, Habitação, Saneamento e Transportes (SP-URBANISMO, 2016 a).

¹⁶ Esse montante corresponde, em sua maior parte (64,66%), aos CEPACs das OUCs, vendidos em leilões ou utilizados para pagamento de obras do programa de intervenções (as chamadas “colocações privadas”) (SP-URBANISMO, 2016a). Adicionalmente, entram os recursos arrecadados com a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), nas Operações Urbanas não consorciadas (OU-Centro, OU-Faria Lima antiga e OU-Água Branca antiga), com 16,25%, e as receitas financeiras decorrentes das aplicações bancárias – 19,09%. As Operações Urbanas Água Espreada (OUCAE) e Faria Lima (OUCFL) respondem por 88,68% do total das receitas – 52,99% e 35,69%, respectivamente; a Água Branca (OUCAB) por 10,45%, quase em sua totalidade por recursos de OODC prévia à revisão que a transformou em consorciada; e a OU-Centro entra com menos de 1% do total (SP-URBANISMO, 2016 a).

¹⁷ Já a função “Habitação” representa 17,89% dos investimentos (11,39% obras e serviços + 6,50% desapropriações); “Transportes”, 10,49%; as despesas com administração (remuneração pela gestão e execução das obras, agentes financeiros e despesas bancárias) somaram 7,17%; e “Cultura”, menos de 1% (SP-URBANISMO, 2016a).

¹⁸ Essa dominância dos investimentos em infraestrutura de Grandes Obras Públicas é explicada pela realização concentrada de algumas delas: as pontes Octávio Frias de Oliveira (a ponte Estaiada) e Laguna; os prolongamentos das avenidas Chucri Zaidan e Jornalista Roberto Marinho, na OUCAE; os túneis Fernando Vieira de Melo e Max Feffer e a reconversão do Largo da Batata, na OUCFL. Elas representam aproximadamente 54% do total gasto nessa função. Os investimentos

Numa análise temporal, as despesas com obras e serviços na função “Urbanismo” obteve a maior alta entre os anos de 2004 e 2008. A partir de 2012, adquirem relevância os gastos na função “Habitação” (79% das despesas na função “Habitação” são posteriores a 2012), “Transportes” (78% pós 2012) e “Saneamento” (96% pós 2014), sendo que a função “Urbanismo” diminui em importância com variação de 74% (de 2000 a 2012) para 57% (de 2013 a 2016) (SP-URBANISMO, 2016a).

Destaca-se, também, o crescimento das despesas com desapropriações, tanto na função “Urbanismo” quanto na função “Habitação”. As desapropriações respondem por 26% do total dos gastos ao longo das duas décadas consideradas, sendo que o período 2013-2016 concentra 71% dessas despesas. Dividem-se em 75% relacionadas a desapropriações na função “Urbanismo” e 25% na função “Habitação” (SP-URBANISMO, 2016a). É preciso ressaltar, nesse caso, que o custo elevado da terra é consequência da valorização devida à própria incidência da operação urbana, e especialmente por terem se concentrado no território da OUC os investimentos nos últimos anos do período analisado, o que representa o retorno à iniciativa privada de uma parcela elevada dos recursos que haviam sido arrecadados pelo poder público como recuperação da valorização imobiliária.

A produção privada que se valeu dos benefícios oferecidos pelas operações urbanas (CEPAC e OODC¹⁹) registrou a aquisição nas quatro operações (OUCAE, OUCFL, OUCAB e OU-Centro) de 5,9 milhões de metros quadrados de potencial adicional de construção, o que resulta em um preço médio por m² adicional

na função “Transportes” referem-se basicamente ao repasse para o Metrô (OUCAE e OUCFL) e para o Corredor Berrini (OUCAE), enquanto na função “Saneamento” destacam-se as obras de drenagem da OUCAB (SP-URBANISMO, 2016a).

¹⁹ A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), assim como os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), foram ambos concebidos como instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária urbana, entendida como sendo o incremento no valor do imóvel alheio ao esforço do proprietário (por exemplo, em decorrência de ações públicas). Os dois instrumentos, previstos no Estatuto da Cidade (2001), baseiam-se no princípio do solo criado, que é o potencial construtivo acima do coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 e que deve ser objeto de contrapartida, porque o potencial construtivo é um bem público (MONTANDON, IGNATIOS, 2016).

comprado de R\$ 1.224,03²⁰. Considerando-se apenas o potencial adquirido com pagamento em CEPAC (OUCAE e OUCFL), esse valor atinge valores de até R\$ 1.405,58 por m² adicional comprado. Uma vez que existem diferenças de preço entre as operações urbanas e entre setores de uma mesma operação urbana, o valor do m² negociado via CEPAC pode chegar a cifras ainda maiores.

Assim é possível interpretar, na lógica que fundamentaria a OUC, o duplo sentido que retroalimenta os interesses entre o mercado imobiliário e de obras públicas na realização dessas operações urbanas. Na prática da operação, parece sobretudo haver uma articulação entre esses interesses, que assumem predominância em fases complementares.

Na fase de implementação da operação urbana, além da permanente reavaliação das questões econômicas para a tomada de decisão sobre novos leilões, e as disputas sobre os programas prioritários a serem implementados em primeira instância, a dinâmica do mercado imobiliário e o papel do subsetor imobiliário é determinante no longo processo de transformações urbanas no território da operação, seja pela produção imobiliária em si, seja pela influência nos debates e decisões sobre as obras prioritárias entre as previstas na carteira de projetos da operação urbana. Com efeito, a incidência das operações urbanas sobre áreas de grande interesse para o mercado imobiliário e a garantia de um grande volume de investimentos públicos, pela própria natureza do instrumento, fazem com que os custos para aumento do potencial construtivo nas operações urbanas sejam elevados, mas, ainda assim, vantajosos para os empreendedores imobiliários privados.

Já na fase anterior, de proposição da operação urbana, faz parte a etapa de definição do perímetro baseada na avaliação das áreas com maior potencial arrecadatório, em cenários projetados que permitem a identificação das “Áreas Mais Prováveis de Transformação” (segundo o método AMPT). Essas análises balizam a “modelagem” econômica do instrumento, definindo va-

²⁰ Foram consideradas apenas as receitas provenientes de CEPAC e OODC. Descontado, do total arrecadado com CEPAC, o valor correspondente ao número de CEPACs em circulação (não utilizados) ou utilizados para alterações de parâmetros urbanísticos não relacionados a potencial construtivo, multiplicado pelo preço unitário praticado no último leilão e atualizado pelo IPC-Fipe para 2016.

lores, quantidades e áreas prioritárias para a venda de CEPACs, bem como o conjunto de obras da operação. Momento em que reside o interesse fundamental das empreiteiras na formulação das OUCs para a definição das Grandes Obras Públicas a serem previstas nos “programas de intervenções”.

Assim, ao contrário da noção recorrentemente empregada, que sugere que os ganhos das empreiteiras na produção das obras de infraestrutura sendo independentes de sua localização, a participação do subsetor de Grandes Obras Públicas aparece como determinante na tomada de decisão sobre o perímetro de maior rentabilidade para a “modelagem” da operação, justamente para as garantias da rentabilidade do valor do CEPAC e subsequente garantia de lastro para a realização do pacote das obras públicas previstas nos “programas de intervenções” das OUCs. Portanto, revela sua importante participação nas decisões acerca da localização das novas frentes de expansão via proposição das OUCs.

É possível interpretar, das entrevistas realizadas, que na fase de estruturação das operações urbanas há um desenvolvimento ativo das empreiteiras em mobilizar o setor imobiliário em ação convergente ao poder público municipal. Para as empreiteiras, o interesse central na estruturação da operação urbana seria a definição (e localização) do perímetro e do “programa de intervenções” para que contemplem a carteira das obras de infraestrutura, e para isso a associação com as incorporadoras representaria uma aliança de interesses, na qual as primeiras obtinham suas obras “subsidiadas” e, em troca, valorizavam o terreno para o desenvolvimento imobiliário. Nesse sentido, vale ressaltar que se trataria de uma articulação de interesses complementares, e não uma sobreposição, na medida em que a participação das empreiteiras nessa operação é em grande medida focada na estruturação do projeto, não avançando, via de regra, no próprio financiamento ou incorporação das áreas construídas²¹.

É então possível reconhecer que a lógica que fundamenta a realização das operações urbanas passa por uma articulação

²¹ Isso considerando a regra geral e as operações com a parcela mais vultosa dos recursos envolvidos, ainda que haja casos específicos em que as empreiteiras desenvolveram um braço imobiliário próprio, cujas experiências merecem ser analisadas com profundidade para compreender a complexidade das operações e coalizões de interesses envolvidos (NASCIMENTO, 2021, neste livro).

dos interesses entre o subsetor imobiliário (construtoras e incorporadoras), para a dinamização do mercado nas regiões das OUCs, e o subsetor Grandes Obras Públicas (empreiteiras), para a realização das Grandes Obras Públicas. Haveria, então, uma articulação dos esforços desses agentes representados pelo Sindicato das Empresas de Compra e Venda de Imóveis (SECOVI) e pela Associação para o Progresso de Empresas de Obras de Infraestrutura Social e Logística (APEOP), junto ao poder público para a consecução da OUC.

Segundo o diretor da OAS²², sócio do representante da APEOP na época de formulação da OUCAE, a associação teve papel central na articulação dos demais setores²³ na fase de estruturação da OUC, apesar de destacar a convergência necessária entre os interesses das empreiteiras de obras públicas e do mercado imobiliário, além do poder público, que funcionam como um tripé para o sucesso da OUC:

[...] o que a APEOP fez foi conversar com os vários setores, entender qual era a questão, propor solução para todos e levar essa atuação conjunta. Toda vez que a gente discutiu algum assunto, a APEOP procurou levar uma solução conciliada que tivesse apoio da sociedade civil como um todo, estava atendendo um pouquinho de cada um dos interesses. A maior questão da APEOP é aumentar a arrecadação da prefeitura para poder fazer as obras; então, era conciliado para saber como viabilizar isso atendendo os interesses

²² Eduardo Carvalho é sócio de Marcos Dória na empresa Haver, especialista em “modelagem” de CEPAC, na empresa criada em função da experiência de Marcos Dória, que foi diretor da OAS e representante da APEOP na época da estruturação da OUCAE.

²³ A tese de Paulo Emilio Ferreira (2017, p. 242-243) já havia mapeado a presença do SECOVI e do SINDUSCON nos conselhos municipais e na OUCAE e, particularmente nos anos 2000, uma força advinda da corretagem imobiliária: “Com a passagem pela Associação Comercial de São Paulo (ACSP), pelo SECOVI e pelo Conselho Regional de Corretores de Imóveis (CRECI-SP), Gilberto Kassab (2006-2012) garantiu espaço, dentro da máquina pública, para a instalação de interesses que defendeu a sua curta prática profissional precedente. E foi nesse momento que se construiu o projeto urbano vigente da OUCAE, consolidado anos depois pela revisão da sua lei originária no ano 2011”. Contudo, a presença e influência da APEOP representando os interesses das empreiteiras do subsetor das Grandes Obras Públicas não havia sido ainda considerada.

dos demais representantes da estrutura. [...] A operação urbana para funcionar tem três pilares: primeiro ela tem que ter as necessidades de obra pública; segundo, você tem que ter uma vontade férrea da prefeitura; [...] terceiro, tem que ter uma demanda do mercado imobiliário com algum tipo de vantagem urbanística. Se não tivermos os três, não funciona²⁴.

Demanda do mercado imobiliário, necessidade de obra pública e vontade férrea da prefeitura: esse tripé associaria, assim, interesses complementares entre o mercado imobiliário e as empreiteiras de obras públicas²⁵:

[...] Eu acho que empreiteiras que criaram o braço de incorporadoras perderam dinheiro na incorporação, elas não sabem incorporar, elas sabem fazer obras, somente. Então, para ganhar dinheiro com a incorporação tem que saber muito fazer incorporação; o banco não quer perder dinheiro por conta de uma incorporação. São capacidades diferentes. O engenheiro de obra pública quer fazer obra, é uma mentalidade diferente, que eu saiba a Odebrecht só ganhou dinheiro quando vendeu as obras deles para o mercado, e vendendo no mercado o especialista tem muito mais vantagens que os não especialistas. As empreiteiras não conseguem conciliar os dois [haver o mesmo gestor da empreiteira e da incorporadora], e, além do mais, a incorporação é concorrência aberta, qualquer um compra terreno, qualquer um vende, comprador é uma pessoa física²⁶.

²⁴ Entrevista concedida por Eduardo Carvalho à Carolina Heldt D'Almeida, em abril de 2019.

²⁵ Por parte do mercado imobiliário, a diretora da empresa Tenda e representante do SINDUSCON apresenta equivalente interpretação: “[...] Hoje eu não vejo empresas fazendo os dois serviços, sei que tem empresa do mercado imobiliário que desenvolve habitação e tem outras empresas que desenvolvem infraestrutura; o ideal seria que as coisas caminhassem juntas, mas eu não sei se isso é possível, se os dois [juntos] são viabilizados”. (Daniela Ferrari, diretora de Operação da Regional São Paulo da Tenda e representante do SINDUSCON na comissão de políticas urbanas. Entrevista concedida por Daniela Ferrari à Carolina Heldt D'Almeida, em abril de 2019).

²⁶ Entrevista concedida por Eduardo Carvalho à Carolina Heldt D'Almeida, em abril de 2019.

Uma constatação relevante a respeito das especificidades de atuação entre o mercado imobiliário e de obras públicas se evidencia na contemporaneidade, considerando o contexto de neoliberalização e financeirização da produção de espaço (KLINK, SOUZA, 2017). Constata-se que à medida que se desenvolve o movimento de abertura de capital por parte das incorporadoras brasileiras, tal movimento não é seguido da mesma maneira pelas empreiteiras de construção pesada, em função da sua estratégia de expansão basear-se no padrão de relações com o poder público e seguir a racionalidade sigilosa dos contratos e operações (D'ALMEIDA, 2019).

A justificativa está assentada no padrão das singularidades de relacionamento entre as empreiteiras de Obras Públicas e o Estado brasileiro (CAMARGOS, 1993, p. 8-9). Para Camargos (1993), uma característica fundamental da construção pesada seria a natureza pública ou estatizada da estrutura de demanda, que implicaria interrelações no campo normativo relativo às iniciativas de criação de legislações específicas como forma peculiar de funcionamento da construção pesada, definindo espaços de atuação das empresas no processo de expansão e acumulação (CAMARGOS, 1993, p. 24- 25).

Assim, no caso da produção das OUCs, se há uma articulação de interesses singulares e complementares entre o mercado imobiliário e o de obras públicas, o mesmo não se pode dizer com relação aos interesses entre as empreiteiras e o poder público, uma vez que se são interesses similares, que se confundem, sob a meta de maior rentabilidade do CEPAC para a consecução do programa de obras de que trata a OUCs. Como reforça o diretor²⁷ da Mendes Júnior sobre o interesse da empreiteira na OUCAE: “O nosso objetivo era a prefeitura ter o dinheiro para fazer as obras”²⁸.

A importância do subsetor de Grandes Obras Públicas para a estruturação das OUCs parece melhor se evidenciar num momento de esgotamento da participação do setor da construção

²⁷ Sidney Lima, foi diretor de Negócios da Construtora Mendes Júnior S.A. (por 32 anos, incluindo a época da estruturação da OUCAE).

²⁸ Entrevista concedida por Sidney Lima à Carolina Heldt D'Almeida, em março de 2019.

civil como um todo, derivado da crise que se deflagrou no setor a partir de 2014.

De um lado, a crise do subsetor de Grandes Obras Públicas desestruturou as empreiteiras brasileiras e desarticulou o padrão de relações com o poder público a partir de 2014²⁹ em razão das investigações no âmbito da operação Lava Jato, comprometendo contratos de obras e serviços em andamento e previstos a partir de então; de outro lado, e com caráter diferente, ainda que concomitante, a crise que afetou o mercado imobiliário, sendo consequência da recessão econômica do país que significou um recuo no Produto Interno Bruto (PIB) por dois anos consecutivos³⁰, desenrolou-se também a partir de 2014.

Assim, o desempenho do mercado imobiliário em São Paulo entra em retração a partir de 2014³¹ afetando diretamente a expectativa de desenvolvimento das OUCs. Até então, entre 2002 e 2012, a incorporação imobiliária em São Paulo havia sido de mais de 314 mil unidades lançadas e 5,6 milhões de m² em área construída (SDMU, 2016a, p. 46).

As expectativas com relação à arrecadação líquida com contrapartidas de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) eram, em 2014, de R\$ 480 milhões/ano, o que representava um valor três vezes superior à média anual arrecadada até 2014, que em termos de acréscimo de área bruta vertical residencial e comercial significou 3,7 milhões de m²/ano (SMDU, 2016b, p. 14). Sendo que a arrecadação de CEPAC possuía, por sua vez, um histórico entre 2005 e 2014 de 2,35 vezes maior em valor bruto que a arrecadação de OODC (valor total arrecadado de R\$ 1,90 bilhões de OODC para R\$ 4,12 bilhões de CEPAC) (SMDU, 2016b, p. 35).

²⁹ No subsetor de Grandes Obras Públicas a queda do investimento em infraestrutura no Brasil como % do PIB foi de 2,4 em 2014 para 2,1 em 2015; 1,7 em 2016 e 1,5 em 2017 (INFRA2038, 2017).

³⁰ A economia contraiu-se em cerca de 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016, segundo Castro (2017).

³¹ Segundo dados da Embraesp, a queda na produção imobiliária no município de São Paulo se fez sentir a partir de 2014 em todos os indicadores: em m² de área construída (de quase 4.000m² em 2014 para 2.000m² em 2015); em m² de terrenos consumidos (de quase 1.000m² em 2014 para 500m² em 2015); em unidades lançadas (de quase 270 em 2014 para aproximadamente 160 em 2015) (SMDU, 2016a, p. 28).

A exemplo dos estudos elaborados pela gestão municipal em 2014 sobre as expectativas de arrecadação com as propostas das duas novas OUCs, somadas as OUC Água Branca e OUC Bairros do Tamanduateí, o montante previsto com apenas essas duas OUCs era da ordem de R\$ 8,6 bilhões em 25 anos (SMDU, 2016b, p. 34).

Esse cenário de expectativa em alta se devia ao histórico recente de produção imobiliária nos territórios onde eram previstas as OUCs. Entre 2004 e 2015, considerando apenas essas regiões da cidade, foram lançadas 144.515 novas unidades, significando pouco mais de 21 milhões de m² de área construída, consumindo 4,1 milhões de área de terreno e produzindo uma receita bruta para o poder público de R\$ 64 bilhões em valores correntes de 2016 (SDMU, 2016a, p. 46).

Contudo, em 2016, uma avaliação da gestão municipal sobre o potencial da produção imobiliária nesses territórios considerava ainda um crescente interesse do mercado, enquanto já reconhecia uma produção aquém do potencial de transformação do território almejado pela prefeitura (SDMU, 2016a, p. 49).

Após a crise que se acentua desde 2014, diante de um quadro de menores expectativas de ganhos para as empresas privadas nos negócios em torno da produção do espaço em São Paulo e em especial nas OUCs, a contestação de setores econômicos é canalizada para as demandas de ajuste na regulação urbanística que minimizassem suas perdas a fim de compatibilizar as leis às novas expectativas de desenvolvimento das OUCs, diferente do cenário inicialmente previsto na elaboração dessas leis que haviam sido desenhadas no pico de expansão do mercado desempenhado nas últimas décadas.

Com isso, as leis específicas que regulam as quatro operações urbanas em São Paulo passaram a sofrer proposta de revisão a partir de 2017, além da própria Lei de Zoneamento (Lei nº 16.402/2016) que, mesmo sendo recém-aprovada em 2016³², foi submetida a uma proposta de alteração. A justificativa da gestão municipal em 2017, na defesa dessas iniciativas,

³² Em maio de 2017, a prefeitura abriu o processo de “revisão e readequação de alguns dispositivos da Lei de Zoneamento” (SMDU, 2018).

seria a necessidade de São Paulo se tornar mais atrativa para investimentos econômicos, mediante maiores incentivos para fomentar o mercado imobiliário, diante da crise que afetava a economia³³.

Assim, apesar de os “estoques” de potencial adicional de construção³⁴ estarem esgotados na maior parte dos setores da OUCAE, o que não permite novos empreendimentos privados, foi demandada a abertura de novos “estoques” na proposta de revisão da Lei da OUCAE (Projeto de Lei nº 722, em tramitação), cujo argumento seria a necessidade de redistribuição dos “estoques” nos vários setores para incentivar a venda de CEPACs e custear a conclusão do plano de intervenção da OUCAE, uma vez que o seu orçamento é insuficiente para concluir as obras previstas (IAB-SP, 2018, p. 1). No caso da OUCFL, o leilão de CEPACs, realizado em 2016, vendeu apenas 2.405 dos 30 mil CEPACs ofertados. No território da OUCAB, houve grande demanda por OODC, às vésperas da revisão da lei que a transformou em consorciada, em 2013, de forma que apenas 6.000 CEPACs foram vendidos no primeiro leilão, realizado em 2015. Nenhuma aplicação de CEPAC foi realizada até o momento na versão consorciada da OUCAB, que possui recursos em caixa da ordem de R\$ 800 milhões oriundos da OODC destinados a projetos e obras que ainda não foram viabilizados, enquanto os recursos arrecadados de CEPAC são insuficientes para incentivar o programa de intervenções e, por isso, foi posto em debate público uma nova revisão da Lei nº 15.893/2013 com a justificativa de melhorar a atratividade do mercado imobiliário (IAB-SP, 2018, p. 3)³⁵, mediante, por exemplo, uma proposta de redução drástica do valor do CEPAC.

A partir desse quadro, uma primeira constatação é que, ainda que haja espaço para novos ciclos, um primeiro pico de arrecadação de recursos e de apresentação de propostas privadas de adesão às operações urbanas vigentes em São Paulo já aconteceu. Ainda

³³ As discussões para a revisão das leis das operações urbanas foram pautadas nas reuniões dos grupos gestores de cada uma delas. Vide as motivações apresentadas em SMDU, 2018.

³⁴ O conceito de “estoque” de potencial construtivo se refere à quantidade máxima de área construída adicional passível de ser adquirida em um determinado perímetro. Nesse sentido, as Operações Urbanas Consorciadas contemplam “estoques”, aos quais os Cepacs são associados.

³⁵ Vale destacar que os dados aqui apresentados foram coletados em 2018, quando da redação da tese de doutorado da autora, que originou o presente capítulo.

que submetidos a estratégias distintas, os processos que pautaram a revisão das quatro operações urbanas vigentes possuem em comum o propósito de expansão do mercado nessas OUCs com o argumento das mudanças derivadas da conjuntura econômica: seja a proposta de abertura de novos “estoques” (OUCAE), seja a proposta de redução do valor de CEPAC (OUCAB), seja a proposta de incluir novos projetos urbanos no território dessas OUCs via instrumentos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) – como o desenvolvimento de projetos de parcerias público-privadas na OUCAB, do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Nações Unidas na OUCFL e do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Central na OUCentro. Em todos os casos, é possível observar aí o pleito predominante do mercado imobiliário, representado pelo SECOVI. Vale ainda destacar que além da revisão da legislação urbanística, o sub-setor imobiliário buscou avançar e estreitar as relações diretas com a administração pública para a condução da política urbana na cidade de São Paulo, buscando a hegemonia nessa determinação da política urbana³⁶, inclusive aproveitando-se da lacuna deixada pela desestruturação dos espaços de relações das empreiteiras com o poder público.

Assim, a segunda constatação que se pode reconhecer nesse momento é uma cisão de frações do capital da construção civil – entre as empreiteiras de Grandes Obras Públicas e de empresas imobiliárias – a partir do momento de crise do setor, ensejando uma reorganização do padrão de relações entre empreiteiras e o poder público e, com isso, uma reorganização da própria lógica que fundamenta a estruturação dos Grandes Projetos Urbanos.

Por exemplo, em relação ao pleito do mercado imobiliário para a redução do preço médio do CEPAC na OUCAB, o agente

³⁶ Tem-se então, desde 2017, a presença direta do representante do SECOVI com cargo público regular em assento no Conselho Administrativo da empresa pública SP-Urbanismo, responsável pela gestão das OUCs e estruturação dos Grandes Projetos Urbanos da cidade de São Paulo. Eduardo Della Manna, coordenador executivo da vice-presidência de Assuntos Legislativos e Urbanismo Metropolitano do Secovi-SP, foi nomeado em 20/04/2017 (SECOVI, 2017). A própria secretária municipal de urbanismo e licenciamento fora indicada para a pasta pelo mesmo SECOVI. Heloisa Proença, secretária municipal de Urbanismo e Licenciamento (2017-2018), declara que foi empossada com a missão de cumprir a meta de promover mudanças nas regras urbanísticas da cidade com o objetivo de tornar a legislação mais atraente para o setor imobiliário (ABECIP, 2016).

responsável³⁷ pela lei que criou o instrumento do CEPAC reage em comunicação pública de agosto de 2018 intitulada “Não matem o CEPAC”, evidenciando as fissuras na convergência de interesses que até então estruturava os consórcios das OUCs. Para ele (CINTRA, 2018):

Tais atributos [credibilidade e escassez] estão seriamente ameaçados em São Paulo nas Operações Água Espreada e Água Branca. No primeiro caso, a Câmara aprovou no último dia 22 um projeto que permite maior adensamento nas avenidas Engenheiro Luís Carlos Berrini e Dr. Chucri Zaidan. No segundo caso, pretende-se rever o preço do Cepac e a quantidade de títulos para a construção de metragem adicional. Ambas as operações já tinham valores, prazos, quantidades dos títulos e regras de adensamento previamente determinados, e alterá-los, independentemente das razões alegadas, terá impacto negativo sobre as expectativas referentes a esses papéis, cuja base é a garantia de direitos aos investidores. Corre-se o risco de matar a galinha dos ovos de ouro.

Nesse caso, as empreiteiras se posicionaram contra o pleito do mercado imobiliário, uma vez que para as empreiteiras a diminuição do valor mínimo do CEPAC, apesar de desejado pelo mercado imobiliário visando reequilibrar suas metas de ganhos, comprometeria os recursos para a realização das Grandes Obras Públicas previstas, colocando em risco os interesses das empreiteiras, bem como a lógica que fundamenta as OUCs.

O movimento analisado sugere que as crises imobiliária e de obras públicas a partir de 2014 ensejaram uma cisão nas frações do capital da construção civil, que antes conjugavam-se na formulação das OUCs, o que sinalizaria a reorganização das estratégias

³⁷ Marco Cintra é professor-titular da EAESP/FGV, e foi secretário do Planejamento, Privatização e Parceria do Município de São Paulo em 1993, vereador em São Paulo entre 1993 e 1996, deputado federal entre 1998 e 2003, secretário municipal das Finanças de São Bernardo do Campo/SP de 2003 a 2006, vereador novamente em São Paulo entre 2008 e 2013, secretário municipal do Desenvolvimento Econômico e Trabalho da cidade de São Paulo de 2009 a 2012 e subsecretário de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de São Paulo de 2013 a 2014.

e um reposicionamento dos agentes na produção do espaço urbano. Ainda que esse movimento seja resultado de um processo muito recente, já podemos apontar, abaixo, algumas conclusões a partir das iniciativas que se manifestam recorrentemente na estruturação dos Grandes Projetos Urbanos em São Paulo.

Conclusões

Com base na análise do movimento acima observado podemos traçar algumas conclusões, mas não sem antes considerar três importantes aspectos de contexto.

Primeiramente é preciso ter em conta que foi no interior das relações entre o Estado e as empreiteiras brasileiras para a produção das Grandes Obras Públicas que foi gestada a estruturação do marco regulatório nacional das concessões e parcerias³⁸. Processo que se desenvolve desde os anos 1990 com base na lógica neoliberal de desengajamento estatal da produção de infraestrutura e serviços públicos, e ganha maior envergadura a partir do marco jurídico brasileiro sobre os contratos de obras de infraestrutura com a Lei de Concessões e Permissões (Lei Federal nº 8.987/1995) e a Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei Federal nº 11.079/2004)³⁹.

No âmbito da produção do espaço urbano, Rolnik (2015) aponta a estruturação de um novo regime urbano que se valeu das experiências das operações urbanas, mas também da reforma desse referido marco regulatório de obras e serviços. Cita em especial a regulamentação das PPPs, a reforma na Lei de Concessões, a possibilidade de Manifestações de Interesse Privado (MIPs) e o Regime Diferenciado de Contratações (RDCs) que, segundo a autora, foram resultados empreendidos pelos governos de esquerda, com base em uma coalizão política entre empreiteiras, incorporadoras, setor automobilístico, mercado elei-

³⁸ Ver análise sobre esse processo a partir de entrevista aos empreiteiros em D'Almeida, 2013.

³⁹ Para uma descrição do processo de estruturação do marco jurídico brasileiro sobre contratos de concessões e parcerias entre 1992 e 2016, especialmente analisando o âmbito federal e estadual (considerando Minas Gerais, São Paulo e Ceará) contando com reflexões pertinentes ao âmbito da produção do espaço urbano, ver ROLNIK, 2018.

toral e setor financeiro, e que foram experienciados no plano das cidades com a articulação entre o pacote de obras das operações urbanas e a formulação do projeto para empreiteiras junto a uma organização do setor público.

Mas nesse quadro é importante ressaltar um segundo aspecto que merece consideração, especialmente tratando-se da política urbana municipal. O marco jurídico de concessões e parcerias ainda encontrava dificuldade para ser apropriado e aplicado na implementação dos projetos urbanos – vide o caso da contestação à realização da concessão urbanística em São Paulo⁴⁰ – e carecia de uma articulação própria com a legislação urbanística para promover a ampliação das fronteiras jurídico-administrativas e territoriais que pudesse implementar as parcerias e concessões voltadas aos projetos urbanos, tendo em vista a expansão da acumulação do capital na produção do espaço urbano.

As experiências de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada nos Grandes Projetos Urbanos que até 2014 se realizavam com base na lógica das OUCs, mesmo que já sinalizassem um novo regime urbano (ROLNIK, 2015), tratavam ainda de experiências marcadas por uma situação de exceção – seja devido ao caráter como o instrumento da OUC se inscreve na legislação urbanística⁴¹, seja em função dos interesses em torno das oportunidades dos Grandes Projetos Urbanos derivados dos megaeventos (VAINER, 2011). Isso é importante ser considerado para compreendermos um terceiro aspecto que se

⁴⁰ A concessão urbanística foi inicialmente proposta em São Paulo no Plano Diretor Estratégico de 2002 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2002) como sendo um instrumento que confere ao poder público a prerrogativa de delegar a um concessionário a condução das desapropriações estabelecidas em um projeto urbano, que se tornaria a base de referência para o contrato de concessão entre os entes público e privado na concessão de obras urbanísticas, sendo que a remuneração do concessionário adviria da exploração de imóveis privados no perímetro da intervenção (CIDADE DE SÃO PAULO, 2009a, art.1). Esse processo foi contestado e obstaculizado na experiência urbana que tentou viabilizá-lo em São Paulo, o chamado projeto Nova Luz.

⁴¹ Na legislação urbanística a OUC é caracterizada por uma zona de exceção, possuindo parâmetros específicos e distintos do zoneamento municipal, regida por lei municipal específica – o que nem sempre ocorre com o PIU, que pode ser aprovado sem alteração do zoneamento corrente e por medida de simples decreto municipal.

desenvolve no contexto específico da cidade de São Paulo: a normalização e generalização da concessão do espaço urbano⁴².

No âmbito da cidade de São Paulo é preciso agregar o fato de que, entre 2013 e 2016, foi desenvolvida uma revisão do marco regulatório da política urbana, com a revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014), a Lei de Zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a) e as demais leis complementares que detalham novos mecanismos para a legislação urbanística, como os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), que passarão a organizar as concessões e parcerias especificamente urbanas. Desde então, observa-se um processo de generalização do PIU como mecanismo para a intervenção urbana, que será impulsionado pela agenda de desestatização empreendida pela atual gestão municipal de São Paulo no âmbito do Plano Municipal de Desestatização (2017-2020), materializada na aprovação da Lei de Concessões (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017a), e centrada nas propostas de concessão de equipamentos e serviços municipais à iniciativa privada. Há na atualidade mais de 40 Grandes Projetos Urbanos em formulação por meio dos PIUs em São Paulo: dentre eles, o conjunto dos Terminais Municipais Urbanos, o entreposto comercial Ceagesp, o centro de eventos do Anhembi, o estádio do Pacaembu, o aeroporto Campo de Marte, etc. O que há em comum nessas propostas é o fato de tratarem não apenas do processo de concessão de um equipamento, obra ou serviço, mas incluírem o espaço urbano do entorno do empreendimento como objeto de concessão, e por isso suporem a elaboração de um PIU.

O PIU se torna a partir de então uma peça central no novo quadro normativo da política urbana como um mecanismo regular para a proposição de intervenção urbana, a ser apresentado por “modelagem” elaborada pelo poder público ou por um agente interessado privado⁴³. Nesse sentido é possível reconhecer em

⁴² Para uma demonstração mais detalhada sobre esse processo, ver a tese de D’Almeida, 2019.

⁴³ Segundo o Plano Diretor de São Paulo (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 136) o PIU é um procedimento que articula um conjunto de estudos técnicos: diagnóstico da área objeto da intervenção; programa de interesse público da futura intervenção (considerando sua diretriz urbanística, a viabilidade de transformação, o impacto ambiental ou de vizinhança esperado, a possibilidade

São Paulo um processo de generalização e normalização da concessão do espaço urbano por meio do PIU, que articula os instrumentos da legislação urbanística ao marco regulatório das parcerias e concessões, com efeito em dispor os agentes interessados, os territórios de interesse e os instrumentos pertinentes a operar um desenho jurídico-administrativo, regido por contrato de parceria, para a definição de um regime de desenvolvimento urbano específico caso a caso. Mais do que isso: a “modelagem” do PIU define nas Áreas Mais Prováveis de Transformação (AMPT) que irão compor o objeto de concessão no perímetro do projeto urbano. Ou seja, a lógica que fundamenta o PIU é a estruturação de um projeto capaz de identificar e mensurar os “ativos” (bens públicos) no território de intervenção a serem concedidos para a viabilidade da “modelagem” do negócio.

Disso destacam-se duas conclusões. A primeira é que a “modelagem”, representada pelo PIU, acaba por se tornar um momento estratégico para a caracterização do projeto urbano, enquanto a “modelagem” ganha força no campo do planejamento urbano como um documento de verificação de viabilidade, com efeito de discurso de verdade, do negócio da produção do espaço. A segunda é que o processo de produção do espaço que se desenvolve mediante o PIU se baseia na concessão de “ativos” públicos e não supõe produção de infraestruturas, nem tampouco a presença do subsetor de Grandes Obras Públicas que, como analisamos, estava no fundamento da lógica das Operações Urbanas. Isso explicaria em alguma medida o contexto de generalização do uso do PIU, na mesma conjuntura em que se observa ter havido concluído um ciclo da produção das OUCs.

Em um cenário recessivo e de contração dos gastos, que se manifesta a partir de 2014 com a crise que afeta sobretudo o setor da construção civil, o setor público reduz investimentos ao mesmo tempo em que os demais agentes econômicos tendem a se restringir a ações de curto prazo, baixo risco e poucas contrapartidas. Com base em uma agenda de desestatização em São

de adensamento construtivo e populacional e o modo de gestão democrática da intervenção); proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o território; demonstração da viabilidade econômica da intervenção; definição do modelo de gestão democrática da intervenção.

Paulo, conforma-se uma coalizão em torno das estratégias de concessão e parcerias inclusive mobilizando os instrumentos normativos do campo da política urbana, especialmente mediante mecanismos que pudessem favorecer processos mais ágeis, com menores procedimentos regulamentares, visando intervenções de menor escala e complexidade, e que permitissem sobretudo se apoiar não em grandes aportes financeiros, nem tampouco na produção de Grandes Obras Públicas, mas na articulação de uma série de instrumentos de mobilização de “ativos” de bens públicos envolvidos numa intervenção urbana. As propostas de revisão das leis das OUCs que analisamos, e as iniciativas que se generalizam com os PIUs como pudemos observar, são movimentos pautados por uma demanda estratégica principalmente do subsetor imobiliário por menores ônus e maiores benefícios para construtoras e incorporadoras associados a novos agentes que passam a atuar na produção do espaço em São Paulo, valendo-se da lacuna deixada pela desestruturação do padrão de relações das empreiteiras com o poder público.

Referências

ABECIP. Doria pode mudar o Plano Diretor de São Paulo. 11 de novembro de 2016. *ABECIP*, 2016. Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/doria-pode-mudar-o-plano-diretor-de-sao-paulo>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Congresso Nacional. Brasília, DF, 10 jul. 2001.

_____. *Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1995.

_____. *Lei Federal nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Casa Civil, 2004.

CAMARGOS, R. C. M. *Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial*. 1993. 173f. Dissertação (mestrado), Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, 1993.

CARDOSO, I. C. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”? *O Social em Questão*, ano XVI. Rio de Janeiro, n. 29, p. 69-100, 2013.

CASTRO, J. R. Quando a população brasileira já perdeu com a crise econômica. *Nexo Jornal*. São Paulo, 17 set. 2017. Não paginado.

CINTRA, M. Não matem o Cepac. *Folha de S. Paulo*. Opinião. ago. 2018. Não paginado.

CIDADE DE SÃO PAULO. *Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002*. Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo de 2002. São Paulo: Câmara Municipal, 2002.

_____. *Lei nº 14.917, de 7 de maio de 2009a*. Dispõe sobre a concessão urbanística no município de São Paulo. São Paulo: *Diário Oficial* da Cidade, 2009.

_____. *Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014*. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: Câmara Municipal, 2014.

_____. *Lei nº 16.402, de 23 de março de 2016a*. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. São Paulo: Câmara Municipal, 2016a.

_____. *Lei nº 16.703, de 4 de outubro de 2017a*. Lei de Concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos no âmbito do Plano Municipal de Desestatização. São Paulo: Câmara Municipal, 2017a.

COMA, M. C. Del sueño olímpico al proyecto Porto Maravilha: el ‘eventismo’ como catalizador de la regeneración a través de grandes proyectos urbanos. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 3, n. 2, p. 211-227, 2011.

D’ALMEIDA, Carolina Heldt. *Concessa Venia: Estado, Empresas e a Concessão da Produção do Espaço Urbano*. 2019. 298 f. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

_____. *Concessa venia: a concessão urbana da produção do espaço em grandes obras públicas*. XV *ENANPUR, 2013*, Recife, 2013.

D’ALMEIDA, Carolina Heldt; GUERESI, Simone. Plano diretor e operações urbanas: o desafio da gestão pública em território de reestruturação urbana. *CADERNOS FGV PROJETOS – Cidades Sustentáveis*, ano 13, n. 32, Edição Especial Bilíngue, p. 258-308, 2018.

FERREIRA, P. *O filé e a sobra*. As favelas no caminho do capital imobiliário. 2017. Tese (doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2017.

FIX, M. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

_____. *São Paulo Cidade Global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. Uma ponte para a especulação – ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. *Caderno CRH*. Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, 2009.

FIX, M.; FERREIRA, J. S. W. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Tendências e Debates, 17 de abr. de 2001.

Do ciclo das operações urbanas à generalização dos projetos...

GADENS, L. N.; HARDT, L. P. A.; FREY, K. Das práticas de gestão de Grandes Projetos Urbanos. *Saude soc.*, São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 21-32, dez. 2012, p. 23-24.

IAB-SP. *Boletins de acompanhamento das Operações Urbanas*. São Paulo: GT Operações Urbanas, 2018.

INFRA2038. *De-Risking PPPs: Paving the win-win game for Brazilian infrastructure*. São Paulo, 2017.

KLINK, J.; SOUZA, M. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Caderno Metrópoles*. São Paulo, v. 19, n. 39, p. 379-406.

MALERONKA, C. *Projeto e gestão na metrópole contemporânea*. 2010. Tese (doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M. (Org.) *Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*, 2002.

MONTANDON, D. T. *Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. 2009. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MONTANDON, D. T.; IGNATIOS, M. F. *A dimensão urbanística da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de São Paulo*. Working Paper: Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

NOBRE, E. A. C. Quem ganha e quem perde com os Grandes Projetos Urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espreada em São Paulo. *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro, v. 23, p. 203-219, 2009.

NOBRE, E. Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. In: BALBIM, R.; KRAUSE, L. (Ed.) *Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R. (Org.) *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAU, USP, 2018.

SÁNCHEZ, F. et al. Produção de sentido e produção do espaço: convergências discursivas nos Grandes Projetos Urbanos. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 107, p. 39-56, 2004.

SECOVI. Prefeito em exercício nomeia Conselho da SP Urbanismo. 20 de abril de 2017. SECOVI, 2017. Disponível em: <https://secovi.com.br/noticias/prefeito-em-exercicio-nomeia-conselho-da-sp-urbanismo/12922>. Acesso em: 24 mar. 2019.

SDMU (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO). *Arco do Futuro na São Paulo de hoje*. São Paulo: SMDU, 2016a.

_____. *Urban policy’s financial instruments: the experience of São Paulo*. Apresentação realizada na ONU Habitat 3. São Paulo: SMDU, out. 2016b.

_____. Plataforma digital Gestão Urbana. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

SMDU (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO); SP-URBANISMO *Análise territorial da RMSP e subsídio ao macrozoneamento*. Apresentação ao Conselho Municipal de Planejamento Urbano (CMPU). São Paulo: SMDU, 2016a.

SMOLKA, M. O. *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

SP-URBANISMO. *Gestão das operações urbanas na cidade de São Paulo*. São Paulo: SP-Urbanismo; DGO, 2016a.

VAINER, C. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. *Anais do XIV ENANPUR*. Rio de Janeiro, 2011.

Operações Urbanas como máquinas de gerar fluxos de renda

*Laisa Stroher
Nilcio Regueira Dias*

A intenção de aprofundar o entendimento dos impactos que os processos de neoliberalização e financeirização trazem para a governança urbana motivou a presente pesquisa, especialmente no campo das transformações nos padrões de provisão de infraestrutura, planejamento e financiamento urbano. A reflexão foi realizada a partir de uma análise crítica da trajetória das Operações Urbanas (OUs). O estudo compreende a experiência das OUs em São Paulo, no Rio de Janeiro e as tentativas de aplicação em outros grandes municípios brasileiros.

As OUs representam mais uma das invenções emergentes que apostam na maximização da renda da terra como forma de conectar o Estado, capitais imobiliários e financeiros (em múltiplas escalas) para promover transformações urbanísticas em territórios seletivos e pontuais. Essa receita tem se repetido a partir de diferentes arranjos em Grandes Projetos Urbanos (GPUs) nos mais variados contextos sociais e geográficos. Por constituir uma estratégia privilegiada por meio do urbanismo neoliberal e disseminada em distintas realidades, e por combinar novas racionalidades de prover infraestrutura, financiar e planejar as cidades, os GPUs são mecanismos-chave para se discutir tendências mais gerais de reestruturação dos padrões de organização e intervenção do Estado e do mercado no território.

A análise priorizou a leitura a respeito da evolução das modelagens das OUs e da sua relação com alterações na estrutura social de conflito em torno das disputas pelas riquezas coletivas geradas nas cidades, a partir de uma perspectiva multiescalar de análise. Mais do que oferecer uma explicação detalhada dos modelos e agentes que promovem as OUs, busca-se aprofundar a relação entre esses aspectos e as tendências em termos do

reescalonamento, empresariamento e financeirização do (e pelo) Estado. Embora representem abordagens inter-relacionadas, elas nem sempre são discutidas em conjunto, o que visa contribuir para uma visão mais integradora desses debates. A discussão sobre essas abordagens é realizada na primeira seção, enquanto nas duas seguintes é realizada a explanação da trajetória e dos modelos das OUs, dividida em duas fases: a primeira trata da experiência paulistana, com foco nas OUs Água Espreada e Faria Lima (OUAE e FL); e a segunda aborda a fórmula das OUs 2.0, iniciada com o Porto Maravilha e disseminada, posteriormente, para outros municípios¹.

1. Novos padrões de governança da cidade neoliberal

Com a progressiva dominância dos capitais rentistas e financeiros pós-crise do pacto fordista-keynesiano nos países do Atlântico Norte, o espaço adquiriu maior centralidade como plataforma de valorização dos capitais excedentes (HARVEY, 1982, 2013). A crise global de sobreacumulação têm forçado ajustes espaciais – como expansões geográficas, processos de destruição e renovação urbana – em múltiplas escalas, com vistas a promover novas oportunidades de inversões lucrativas desses recursos.

Os variegados processos de neoliberalização e financeirização forçam a diluição das barreiras de circulação desses capitais no ambiente construído, em parte dificultadas pelas políticas econômicas, sociais e urbanas que vigoravam durante os regimes de acumulação precedentes (HARVEY, 2006). Os GPUs representam uma das expressões dos ajustes espaciais em curso, e constituem tanto um meio, arena e resultado das dinâmicas de neoliberalização e financeirização das cidades. Os GPUs serão debatidos nesta seção enquanto propulsores de novas formas de

¹ As duas primeiras partes do capítulo foram mais inspiradas na tese da autora (STROHER, 2019), enquanto a terceira combina reflexões conjuntas realizadas nesta tese e na dissertação do autor (REGUEIRA DIAS, 2020). Ambas as pesquisas contaram com financiamento da CAPES. As investigações compõem um projeto de pesquisa coletivo em curso, financiado pelo edital CNPQ Universal, e coordenado pelo professor Jeroen Klink, intitulado “Estado, espaço e a constituição da financeirização urbana” (KLINK *et al.*, 2018).

governança em diálogo com os debates sobre reescalonamento (BRENNER, 2004) e empresariamento (HARVEY, 1989) do Estado, e enquanto instrumentos de financeirização da política pública (SANFELICI, HALBERT, 2019).

O processo de reorganização escalar do Estado, discutido por Brenner (2004, 2010), em favor de um progressivo escalonamento supra e subnacional, relaciona-se com uma reconfiguração das próprias geografias das relações de poder no mundo. Países com uma estratégia de acumulação centrada nos capitais produtivos, e coordenada pelo Estado-Nação, passam a ser desafiados por corporações e investidores financeiros transnacionais ávidos por aterrissar seu capital excedente onde e quando for mais rentável. De uma competição intercapitalista comandada pelos Estados-nacionais, transita-se para uma competição mais glocalizada, com um maior protagonismo de várias escalas de organização do Estado e de acumulação capitalista, e um papel importante das elites transnacionais e locais nesse processo. A partir dessas reconfigurações, as cidades, os governos locais e políticas urbanas vêm ganhando maior relevância enquanto meios e arenas através dos quais a disputa capitalista ocorre (BRENNER, THEODORE, 2002).

Os arranjos escalares-estatais são reconfigurados para atender à nova lógica territorializada de poder, como por meio das tendências de descentralização e customização (BRENNER, 2004). Um exemplo disso é a disseminação da criação de institucionalidades estatais subnacionais (regionais, metropolitanas, locais) com poderes e autonomia excepcionais frente aos níveis de governo a que estão vinculados, que não operam mais na lógica de agências gestoras de programas de consumo coletivo escalonados nacionalmente, como os órgãos subnacionais de outrora (BRENNER, THEODORE, 2002).

As geografias de intervenção territorial do Estado na sociedade e na economia também foram reorientadas. Estratégias redistributivas no espaço perdem terreno para políticas com um caráter territorial fragmentado e concentrador (BRENNER, 2004). Constitui exemplo disso a disseminação de políticas para promover investimentos e o redesenvolvimento de grandes polos, regiões, cidades e bairros “vencedores”, por meio

de políticas localizadas voltadas à melhoria das vantagens locais (BRENNER, THEODORE, 2002; BRENNER, 2004, 2010; VAINER, 2007).

As noções de empresariamento urbano (HARVEY, 1989) e de urbanismo fragmentado (GRAHAM, MARVIN, 2001) contribuem para entender como algumas dessas tendências de reescalamento operam no campo do urbano. Diante do “beco sem saída” em que os governos locais se encontravam desde o final dos anos 1970, frente ao declínio dos repasses intergovernamentais, eles assumiram uma postura empreendedora tendo em vista competir por fontes de financiamento externas (HARVEY, 1989). O autor chamou atenção à centralidade das Parcerias Público-Privadas (PPPs) com esse intuito, e também identificou maior centralidade das estratégias vinculadas à geração e circulação da renda da terra, por meio dessas e outras inovações urbanísticas. É possível dizer que esses instrumentos contribuem para forçar uma visão mais mercantilizada sobre a terra, como um meio de extrair rendimentos, ao em invés de servir de base para a reprodução social.

Em termos de paradigma de planejamento e provisão de infraestrutura, as transformações em curso significaram um progressivo enfraquecimento dos conceitos vinculados à cidade industrial, em torno de ideais como a “máquina de morar”. O ideal pautado por uma noção de integração da cidade por meio da racionalização e homogeneização da oferta de habitação e infraestrutura, muda para uma integração a partir da atuação em territórios pontuais.

No campo da infraestrutura, os ideais conectados a noções como universalização, coesão, integração e padronização de atendimento e de custo entre as classes sociais e no território, têm sido paulatinamente abandonados em favor de um sistema dual, caracterizado por uma superinfraestrutura de luxo em determinados espaços e a consolidação de formas precárias de urbanização em outros (GRAHAM, MARVIN, 2001). A semelhança dessa narrativa com as leituras sobre o padrão histórico dual de urbanização nos países periféricos (MARICATO, 2000) não é coincidência; na opinião de Graham e Marvin (2001), ele estaria se tornando o modelo que caracteriza cada vez mais aquele que se observa em várias partes do globo pós-neoliberalização.

Um aspecto-chave que contribui para essa forma fragmentada de urbanização refere-se ao “desempacotamento” das redes de infraestrutura para absorver o capital privado, como por meio das PPPs e das concessões privadas (GRAHAM, MARVIN, 2001). Esses projetos demandam projeções de arrecadações e fluxos de renda dentro de estreitas definições contábeis, para garantir certas taxas de retorno atrativas aos investidores privados, para as quais as práticas de avaliação de risco “projeto a projeto” tendem a ser mais desejáveis. Dessa forma, as malhas de infraestrutura unitárias têm dado lugar a múltiplos e separados circuitos. Em termos de gestão, a principal pergunta passa a ser: qual infraestrutura (e em qual lugar) será atrativa aos investidores privados?

No campo do planejamento observa-se uma ruptura com pensamento associado aos planos urbanos de grande escala, ao mesmo tempo em que emerge um ideário pós-moderno relacionado à noção de cidade fragmentada, na qual o projeto urbano desponta como uma das respostas privilegiadas (HARVEY, 1992). Os projetos urbanos – ou Grandes Projetos Urbanos, como parte da literatura crítica passou a denominar esse tipo de intervenção – representam mais um dos exemplos concretos por meio dos quais têm sido reescaloadas as formas do Estado e o mercado atuarem na produção das cidades.

Os GPUs são normalmente acompanhados de uma noção de compartilhamento da gestão urbana com a iniciativa privada, em oposição ao monopólio estatal nesse campo de atuação (SWYNGEDOUW et al., 2002). É comum que seja atribuída às questões ligadas ao projeto e ao desenho urbano uma importância estratégica na mediação dessa gestão, enquanto instrumento facilitador da criação de consensos entre os diferentes anseios do poder público, iniciativa privada e sociedade.

Outra característica recorrente dessa natureza de intervenção refere-se à centralidade do intuito de prover o (re)desenvolvimento imobiliário de áreas pontuais, e a ligação desse objetivo com o arranjo financeiro, que é muitas vezes atrelado à renda gerada por ativos fundiários e imobiliários das áreas dos GPUs (SWYNGEDOUW et al., 2002; GUIRONNET, HALBERT, 2015; STROHER, 2019a). Daí advém a característica especulativa desses mecanismos, tendo em vista a imprevisibilidade de o GPU im-

pulsionar expectativas de aumento da renda, e desse incremento de fato ocorrer. Também por isso, é comum que os GPUs envolvam novas regulações (promovidas, normalmente, por vários níveis de governo) guiadas por uma noção de excepcionalidade em relação ao regramento urbanístico das cidades, tendo em vista aumentar o potencial de geração de renda futura, a fim de atrair mais investidores/empreendedores (SWYNGEDOUW et al., 2002; GUIRONNET, HALBERT, 2015).

A partir da progressiva integração dos mercados fundiários e imobiliários ao mercado financeiro, alguns autores (VAN LOON et al., 2018; ANGUELOV et al., 2018) têm utilizado a expressão financeirização do empresariamento urbano, que remete a uma circulação mais fácil da renda em circuitos globais. Uma das formas como isso ocorre é através da criação de uma infinidade de títulos financeiros cuja rentabilidade é conectada com os processos de geração da renda urbana; por meio desses processos as cidades têm sido transformadas em conjuntos de ativos transacionáveis que geram rendimentos periódicos (GUIRONNET, HALBERT, 2015). Os GPUs têm se tornado uma arena privilegiada por meio dos quais a renda da terra vira um meio de prover rendimentos periódicos não só aos agentes do mercado imobiliário, mas também aos investidores financeiros. Nesse sentido, é possível entender os GPUs enquanto instrumentos de financeirização da política pública (SANFELICI, HALBERT, 2019), já que tratam-se de dispositivos que contribuem para facilitar as imbricações entre o Estado e os pontos de vista, agentes, práticas de cálculo e as técnicas de avaliação próprias dos mercados financeiros.

2. O que a modelagem das Operações Urbanas revela sobre novos padrões de governança?

Embora as interpretações tecidas na seção anterior sejam centradas na experiência da Europa Ocidental, os modelos de políticas urbanas emergentes com a crise do fordismo-keynesiano espacial foram exportados para uma enorme variedade de países, incluídos aqueles na periferia do capitalismo, marcados

por uma urbanização desigual e combinada, em que padrões de provisão de infraestrutura dignos de países do centro do capitalismo (em reduzidas áreas das cidades) são possíveis à custa do rebaixamento dos padrões de urbanização do restante da cidade. O objetivo desta seção e da próxima é chamar atenção àquilo que há de comum nas fórmulas e motivos que deram origem aos GPUs nos países centrais e às Operações Urbanas (OUs)² no Brasil, entendidas aqui como tipos de GPUs.

Os GPUs e as PPPs surgiram nos países do Atlântico Norte como respostas à retração e ao bloqueio de fontes tradicionais de financiamento urbano, que foram direcionadas para setores que convergiam mais com interesses rentistas-financeiros, ao mesmo tempo em que tais mecanismos abriram novas oportunidades lucrativas de investimentos a esses mesmos capitais. Esse processo não foi diferente no caso das OUs.

Como problematizado em Stroher (2019), a conjuntura em que as OUs começaram a ser aplicadas, nos anos 1990 em São Paulo, foi marcada pela retração do investimento em habitação social e infraestrutura pelo governo federal, como resultado da crise da dívida impulsionada pela reestruturação econômica nos países centrais. A crise impactou as fontes estruturantes de financiamento urbano (como FGTS, FAT, SBPE) e influenciou na desestruturação dos arranjos institucionais ligados ao financiamento habitacional. Simultaneamente, ocorreu o redirecionamento de recursos públicos (ou regulados pelo poder público) para privatizações³ e o mercado imobiliário de alta renda – por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dos fundos de pensão ligados a empresas estatais e do Tesouro Nacional. Houve ainda uma drenagem de cerca de metade do Tesouro por décadas a fio para pagamento de juros e amortização da dívida, em função da nova política macroeconômica vinculada ao Plano Real, com seus efeitos em termos de desindustriali-

² Usamos o termo Operações Urbanas ao longo do texto para nos referir tanto às operações que utilizam a outorga onerosa do direito a construir, como aquelas que utilizam o Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac), que são formalmente intituladas Operações Urbanas Consorciadas.

³ É nesse contexto que ocorre a venda de grandes estatais ligadas ao ramo de infraestrutura, como a Telebrás, e à área da mineração, como a Vale.

zação e comprometimento de poupanças internas importantes (como dos fundos de pensão e SBPE) em investimentos em títulos da dívida pública. Nos anos 2000 foram impostos também rigorosos limites ao endividamento dos estados e municípios, pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A justificativa que foi utilizada pelos criadores das OUs em São Paulo e que é replicada até hoje por gestores públicos na proposição de OUs em várias cidades, no sentido da promessa do instrumento prover uma fonte de recursos para o desenvolvimento urbano, emerge como uma ilusão. Como se fosse possível impulsionar novas fontes de financiamento a partir do nível local de governança, realmente efetivas para fazer frente aos problemas urbanos, sem superar todos aqueles bloqueios estruturais colocados ao crescimento econômico do país e ao financiamento das políticas sociais e urbanas.

Interessante notar ainda que, também no final dos anos 1990, foi vedada a securitização de tributos e dívidas oriundos de estados e municípios por meio de legislação federal. Do contrário, poderiam ter sido propostos outros tipos de inovações urbanísticas e financeiras com o argumento de contornar as dificuldades econômicas impostas pela conjuntura internacional e nacional.

É possível observar vários aspectos que ligam a concepção das OUs às tendências de empreendedorismo e reescalonamento da gestão urbana. O papel cumprido pelo governo local em atrair fontes alternativas, em substituição ao apoio intergovernamental em declínio, é justamente um desses fatores. Outro fator refere-se à centralidade da maximização da renda da terra, que refere-se ao comportamento de usar a terra para produzir maiores rendas (HAILA, 2016).

A concepção de financiamento das OUs, que foi consolidada em lei pela primeira vez na OU Anhangabaú (Gestão Erundina - 1989-1992), se baseou na geração de oportunidades duplas de formação de renda da terra, a partir do aumento do coeficiente de aproveitamento em relação ao restante da cidade, e do investimento da parcela da renda arrecadada (referente à outorga cobrada por aquele benefício) dentro próprio perímetro da OU. Segundo a fórmula das OUs, as expectativas em torno

desse duplo benefício poderiam ser capitalizadas na forma de aumento do preço da terra, e, conseqüentemente, em termos de aumento da contrapartida cobrada pela prefeitura, que se relaciona com os preços fundiários. Para além da modelagem em si, outras questões favoreceram a formação de renda na prática, como os processos que antecederam o início formal das operações, envolvendo os enormes investimentos públicos em infraestrutura e inúmeras remoções de favelas (FIX, 2009), que continuaram uma vez iniciadas as OUs.

Em termos de reescalamento do planejamento urbano, a modelagem das OUs também dialoga com a tendência de proposição de intervenções territorialmente fragmentadas, e com um viés concentrador, o que se revela na ideia de concentração de investimentos no espaço. Várias pesquisas reconhecem as OUs como uma expressão da substituição do paradigma de planejamento modernista pelo planejamento estratégico, porém essa transição não deve ser caracterizada exatamente como uma ideia de abandono do plano como os GPUs foram interpretados na Europa e EUA, já que, como aponta Maricato (2000), aqui a aplicação dos Planos Diretores sempre foi restrita a certas partes da cidade.

Em contraposição aos ideais modernistas, certos conceitos neoliberais de planejamento se ajustaram bem à lógica histórica de urbanização do país, como no que se refere à seletividade da intervenção do Estado em favor dos espaços das camadas de maior renda. Ou seja, as “ideias e o lugar”⁴ finalmente encontraram algum nível de correspondência, ainda que isso seja falso a partir de outros ângulos, como no que se refere ao fato de o antagonista do neoliberalismo (o Estado de Bem-Estar Social) nunca ter existido no Brasil.

Ironicamente, as questões ligadas ao desenho e ao projeto urbano propriamente dito, não emergiram como um foco na regulamentação das OUs, vide que as transformações previstas consistem em uma lista de obras, majoritariamente grandes obras ligadas ao viário. Entre as diferentes intervenções listadas,

⁴ Fazemos aqui referência direta ao famoso texto de Ermínia Maricato (2000), em que ela se refere ao planejamento modernista como uma ideia “fora do lugar” quando transposto à realidade das metrópoles periféricas.

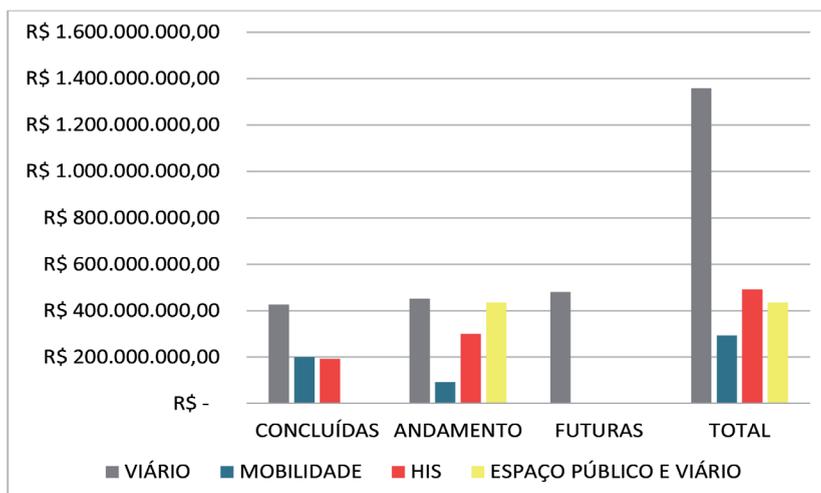
também é possível observar um maior detalhamento em relação àquelas vinculadas ao sistema viário nas leis pertinentes às OUs, em detrimento daquelas ligadas a outros campos de intervenção (MALERONKA, 2010).

Essa questão guarda relação com as particularidades da colisão que se formou em São Paulo em torno das OUs. Com a redemocratização no fim dos anos 1980, a articulação das empreiteiras – que antes acontecia predominantemente junto ao governo federal – começa a ocorrer também junto aos municípios, com o financiamento eleitoral representando um meio-chave de imbricação de interesses (CAMPOS, 2013). Durante a gestão de Jânio Quadros (PTB: 1986-1988) na Prefeitura de São Paulo, foi a primeira vez que as OUs apareceram no Plano Diretor da cidade. Na mesma época, um grupo de grandes empreiteiras de obras públicas propôs um megapacote de obras rodoviaristas que, em grande parte foi contemplado, mais tarde, no rol de obras que compuseram algumas das principais intervenções das OUs Anhangabaú, Faria Lima e Água Espraiada (ROLNIK, 2015; STROHER, REGUEIRA DIAS, 2019)⁵.

Ao analisar a quantia de recursos destinados e projetados por categoria de intervenção (Gráficos 1 e 2), fica clara a preponderância de uma agenda rodoviarista, que representa a maior proporção dos custos das obras concluídas, em andamento e a realizar nas OUs Faria Lima e Água Espraiada. Essa agenda continuou sendo reforçada ao longo da implementação das OUs por meio da contínua inclusão de novas obras ligadas a melhoramentos viários, e pelo encarecimento das obras já previstas, através da adoção de soluções mais complexas em relação aos melhoramentos projetados.

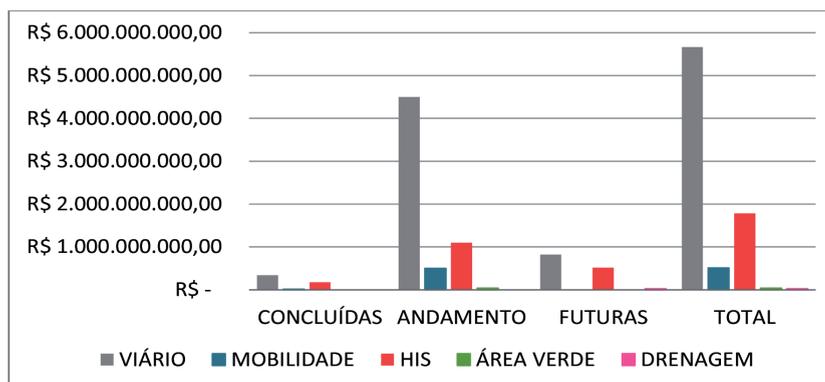
⁵ Trata-se respectivamente, das seguintes obras e empreiteiras: túneis sob o Parque Ibirapuera (CBPO e Constran); *boulevards* JK I e II (Serveng-Civilsa, CBPO e Constran); túneis sob o Rio Pinheiros (Camargo Corrêa); minianel viário (Andrade Gutierrez); canal e avenida ao longo do córrego Água Espraiada (Mendes Jr.); conjunto viário Jacu-Pêssego (CR Almeida); reurbanização do Vale Anhangabaú (Andrade Gutierrez) (ROLNIK, 2015, p. 345).

Gráfico 1 – Valor nominal previsto por área de investimento e por status do andamento das obras da Operação Urbana Consorciada Faria Lima até setembro de 2018.



Fonte: STROHER (2019, p. 109).

Gráfico 2 – Valor nominal previsto por área de investimento e por status do andamento das obras da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada até setembro de 2018.



Fonte: STROHER (2019, p. 111).

As obras viárias não só consomem a maior parte do orçamento das OUs como também foram aquelas priorizadas ao longo tempo. Ao analisar a cronologia dos investimentos por tipo (STROHER, 2019), é possível notar que grandes obras viárias foram inauguradas muito antes que os primeiros conjuntos habitacionais – como

os túneis Max Feffer e Rebouças, que foram inaugurados em 2004 na OU FL –, enquanto o primeiro conjunto habitacional nessa OU foi concluído apenas 12 anos depois, em 2016. Na OU AE, a ponte Octávio Frias foi terminada em 2008, e as primeiras habitações – que foram inclusive projetadas para atender parte da população deslocada em função da obra da própria ponte – demoraram ainda mais cinco anos para serem concluídas.

Os processos de remoção de favelas continuaram e, frequentemente, descasados de soluções habitacionais definitivas. Pelo menos 1.650 famílias estão nessa situação na OUAE e FL, das quais 861 foram desalojadas para abrir espaço para as próprias frentes de obras das OUs (STROHER, 2019). Algumas famílias foram removidas há mais de 10 anos e ainda não contam com uma perspectiva definida de tempo para serem atendidas. A ideia das OUs como um meio de prover recursos adicionais para resolver os déficits urbanos e habitacionais esconde os novos déficits derivados da sua própria implementação, como esses ou outros vinculados aos efeitos excludentes decorrentes da valorização desigual da cidade.

A priorização dessa pauta de investimentos, em detrimento de outra orientada para atender às necessidades habitacionais da população de baixa renda, é mais uma forma de acirrar a formação da renda da terra, que é central à fórmula das OUs, e que favorece aos interesses dos agentes do mercado imobiliário e financeiro (incorporadoras, proprietários, gestores e investidores em fundos de investimento imobiliários), mas também da própria prefeitura, que, dentro de uma lógica estritamente arrecadatória, se beneficia por meio da extração de uma parte minoritária da renda por meio da cobrança da outorga onerosa. Como notou Wehba (2018), as empreiteiras de obras públicas também passaram a se beneficiar desse aumento da formação da renda, já que entraram nos últimos anos no campo da incorporação imobiliária.

As empreiteiras também influenciaram na primeira mudança da modelagem financeira das OUs, que ocorreu com a criação do Certificado de Potencial Adicional Construtivo (Cepac) na gestão Maluf (1993-1996), por meio da participação ativa da Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas (APEOP) no desenvolvimento desse mecanismo (STROHER, REGUEIRA DIAS, 2019). Através do Cepac, os investidores financeiros também poderiam

tirar proveito, em tese, dos processos de valorização desigual da cidade por meio das OUs. O Cepac poderia favorecer maior multiescalaridade da coalizão que promove as OUs, já que ele é passível de ser adquirido por investidores alheios ao contexto local.

Na prática, entretanto, o Cepac não atraiu a atenção de investidores no mercado de capitais até hoje, e não impulsionou, por si só, a formação de um arranjo territorial transescalar. O perfil dos compradores de Cepac continuou similar ao daqueles que pagavam pelo benefício do aumento do coeficiente de aproveitamento por meio da outorga onerosa, constituído basicamente de agentes ligados ao mercado imobiliário. Entretanto, o Cepac obrigou uma relação entre a prefeitura e uma série de instituições, como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a B3, e uma comunidade (ainda que reduzida) de agentes ligados à Bolsa de Valores e consultorias que realizam os estudos de viabilidade do Cepac, que também exercem influência no desenho e implementação das OUs (STROHER, 2019).

A integração entre os investidores financeiros propriamente e a construção do espaço nas OUs ocorre por meio de outros expedientes, através da atuação das incorporadoras de capital aberto e dos fundos de investimento imobiliário (FIIs). Por meio de uma análise das incorporadoras que atuam nas OUs AE e FL (STROHER, 2019), observou-se certo nível de concentração de lançamentos imobiliários realizados por um número relativamente reduzido de grandes incorporadoras de capital aberto. De um universo de aproximadamente uma centena de empresas que já atuaram na OUs FL e na AE no ramo residencial, 16 têm ou já tiveram o capital aberto⁶. Essas empresas foram responsáveis por cerca de 50% dos lançamentos residenciais na OU AE e 30% na OU FL, considerando o período entre o início de cada uma dessas

⁶ São elas: Cyrela, Gafisa, Even, JHSF, Trisul, Helbor, Tecnisa, PDG, LDI, Brookfield (fechou o capital em 2016), Rossi, EZTec, Camargo Correa (fechou o capital em 2012), Viver e Odebrecht. A maioria das empresas aparece nas duas OUs, com exceção da JHSF e da LDI que só aparecem na OU FL, e da Viver e Odebrecht que só têm lançamentos na OUAE. Três dessas aparecem entre as quatro primeiras posições em termos de número de lançamentos nas duas OUs entre as empresas de capital aberto: Cyrela, Gafisa e Even. Esse estudo foi realizado a partir dos dados de lançamentos imobiliários residenciais da Embraesp de 2017. Uma análise mais detalhada com a explicação da metodologia adotada consta na seção intitulada “As Obras e as Empreiteiras” de Stroher (2019).

OUs até o ano de 2017. As áreas em que se localizam essas duas OUs também representam até hoje um dos maiores redutos de concentração de FIIs na cidade de São Paulo (SANFELICI, 2017).

O acirramento da renda da terra por meio das OUs corrobora, portanto, não só no sentido de prover ganhos aos capitais imobiliários e fundiários, mas também ao financeiro. Entretanto, enquanto algumas pesquisas (FIX, 2011) apontam para a existência de fluxos de capitais estrangeiros por meio da participação acionária nas incorporadoras, quanto aos FIIs os principais investidores ainda parecem ser principalmente pessoas físicas residentes no Brasil (SANFELICI, 2017). Como discutido por Guironnet e Halbert (2015), não é incomum que haja uma concentração de FIIs em áreas objeto de GPUs, tendo em vista que a expectativa de aumento dos preços fundiários por meio desse instrumento também é funcional às estratégias de ganhos vinculadas aos FIIs. Como observado por Rufino (2018), as preferências locacionais de atuação das grandes incorporadoras também costumam se vincular com áreas que passam por processos de reestruturação urbana e que são alvos de projetos de renovação urbana, que parecem ser funcionais as suas estratégias de ganhos.

As OUs não reescalonaram radicalmente as lógicas territoriais de poder que se cristalizaram ao longo do processo de urbanização em São Paulo. Observa-se um arranjo de agentes bastante enraizado que possuem tradição de atuação na metrópole paulistana, formado por gestores públicos, planejadores, consultores, além de grandes incorporadoras e empreiteiras que historicamente atuaram na cidade (STROHER, 2019).

Nove empreiteiras participam dos maiores contratos de infraestrutura nessas duas OUs: OAS, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, Constran, Carioca Christiani-Nielsen, Cetenco, Serveng Civilsan e Construbase. Embora constituam grupos brasileiros e que não possuem capital aberto, a maioria dessas empresas representa gigantes grupos econômicos com atuação transnacional. Essa concentração dos contratos reflete de certa forma o alto nível de oligopolização que esse setor alcançou no país, por meio de um longo e contínuo processo no qual esses grandes grupos foram favorecidos por políticas e ações de todos os níveis de governo. Essa relação foi abalada nos últimos

anos, com a crise política impulsionada com a Operação Lava Jato, cujos impactos em curso no setor ainda carecem de estudos mais profundos para serem entendidos, mas pesquisas iniciais apontam para uma desestruturação e internacionalização de alguns ramos de atuação (CAMPOS, 2019).

3. Operações Urbanas 2.0: complexificação, descentralização e multiescalariedade

A OU Porto Maravilha no Rio de Janeiro inaugurou uma nova fase da trajetória das OUs, marcada pelo envolvimento de vários níveis de governo em distintas funções (provendo terras, recursos e regulações), ampliação dos papéis cumpridos pela iniciativa privada, novas formas de captura de recursos públicos em larga escala e articulação mais intensa com outros instrumentos de financeirização e neoliberalização da política urbana – como sociedades de propósito específico (SPEs), FIIs públicos e PPPs.

Essa fase surgiu em um contexto político e econômico diferente do país, vinculado à conjuntura contraditória em que vigorou o projeto de governo petista. Por um lado, ocorreu o retorno das políticas públicas e do investimento em larga escala em habitação, infraestrutura, como por meio dos programas PAC e MCMV. Por outro, foi incentivado maior protagonismo da iniciativa privada nesses campos, de diversas formas, como por meio da aprovação da Lei Federal de PPPs em 2004, da regulamentação da possibilidade de empresas privadas realizarem a concepção e modelagem das políticas urbanas a partir de 2006⁷, da aprovação de leis para impulsionar o mercado privado de financiamento imobiliário e de infraestrutura⁸, e

⁷ A primeira regulamentação da apresentação de estudos e projetos pela iniciativa privada ocorreu em 2006, por meio do Decreto Federal nº 5.977, e teve como fundamento o artigo 21 da Lei de Concessões (Lei Federal nº 8.987/ 1995). Já o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) foi regulamentado em nível federal em 2015, pelo Decreto 8.428. Disposições desse decreto foram alteradas pelo Decreto nº 10.104/ 2019, promovendo a vinculação do procedimento a processos de desestatização de empresas, que permitiram a seleção prévia de proponentes e a adoção do critério de exclusividade e/ou a limitação de interessados, antes proibidas.

⁸ Como a Lei Federal nº 11.033/2004 quanto ao imobiliário, e a Lei Federal de Debêntures Incentivadas de Infraestrutura (nº 12.431/2011).

do avanço das concessões privadas (como de rodovias, estádios e aeroportos).

As grandes empreiteiras e incorporadoras tiveram lugar privilegiado na coalizão buscada por esse projeto de governo. Não foram beneficiadas só pelas políticas públicas em si (MCMV, PAC), mas também pelos novos direcionamentos dos investimentos do BNDES (que miraram grandes grupos nacionais, entre os quais as empreiteiras brasileiras) e pela criação do Fundo de Investimento (FI) do FGTS em 2007 – para a aquisição de debêntures e ações de empreiteiras, títulos lastreados em créditos imobiliários das incorporadoras, participações em PPPs e OUs. Essas medidas favoreceram à oligopolização dos capitais do urbano (como aqueles ligados ao imobiliário e à produção de infraestrutura), o que aumentou sua capacidade de submeter a gestão urbana aos seus interesses.

Várias dessas mudanças regulatórias no governo federal foram articuladas na modelagem da OU Porto Maravilha (PM), aprovada em 2009, iniciando uma nova fase em relação à concepção do desenho das OUs. Essa foi a primeira em que as próprias empreiteiras idealizaram formalmente a modelagem urbanística, financeira, econômica e institucional da OU, por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que permite à iniciativa privada financiar a elaboração de propostas de políticas públicas sem a realização de licitação.

Em São Paulo, elas também tiveram sua participação na definição das intervenções urbanísticas, e no desenvolvimento do Cepac. Instrumentos como a PMI e a Manifestação de Interesse Privado (MIP)⁹ formalizaram uma influência que ocorria de outras formas.

Após a experiência do Rio, as empreiteiras passaram a elaborar modelagens para outros municípios por meio de MIPs e PMIs, que repetiram diversos elementos que se articularam na fórmula da OU PM, e que conformam o modelo que apelidamos de OUs 2.0 (Quadro 1).

⁹ Denomina-se Manifestação de Interesse Privado (MIP) o procedimento semelhante à PMI, no qual a iniciativa de apresentação de propostas e estudos é da iniciativa privada, sem a necessidade de uma publicação de edital pelo poder público vinculado a um PMI.

Quadro 1 – Informações sobre as modelagens das OUs 2.0.

Nome OU, Cidade	Ano da MIP e/ou PMI	Empresas que elaboraram a modelagem	Aspectos das modelagens das OUs		
			PPP	SPE	FII integralizado com imóveis públicos
Porto Maravilha, Rio de Janeiro	2007	Odebrecht Brasil OAS Carioca Christian-Nielsen	X	X	X
Vale do Arrudas, Belo Horizonte	2011	Odebrecht Brasil Andrade Gutierrez Barbosa Mello	I.N.	I.N.	I.N.
Niterói	2013	Odebrecht Brasil Andrade Gutierrez OAS	X	X	X
Salvador	2013	Odebrecht Brasil	I.N.	I.N.	I.N.
Centro, São Bernardo do Campo	2014	OAS	X	X	X
Bairros do Tamanduateí, São Paulo	N.A.	N.A.	X	X	X

N.A.: Não se aplica. No caso da “Bairros do Tamanduateí” a modelagem foi concebida pela estatal SP Urbanismo, a partir de estudos contratados por processo licitatório (Lei 8.666/1993).

I.N.: Informação não identificada.

Fonte: adaptado de Stroher e Regueira Dias (2019).

Como já foi objeto de discussão de algumas pesquisas (PEREIRA, 2016; STROHER, REGUEIRA DIAS, 2019), a OU PM trouxe diversas novidades, como a sobreposição com um contrato de PPP vinculado a um pacote para construção de todas as obras públicas da OU, além da prestação de uma série de serviços públicos. As obras envolvem, basicamente, a demolição do Elevado da Perimetral, construção de novas vias, um complexo de túneis, implantação de projeto paisagístico, restauração de alguns sítios arqueológicos e edifícios, além da construção do Museu do Amanhã; e a prestação de serviços inclui limpeza urbana,

coleta de lixo, iluminação pública, monitoramento e controle de tráfego, além da manutenção de rotina do sistema viário e redes de infraestrutura, por um período de 15 anos (PEREIRA, 2016). Investimentos em habitação de interesse social estavam ausentes inicialmente no rol de intervenções.

A realização das PPPs constituiu uma das principais motivações das empreiteiras na profusão desse modelo (STROHER, REGUEIRA DIAS, 2019). Defendida por gestores como uma forma de agilizar a realização das obras em relação ao modelo de licitação obra a obra, a opção pela PPP criou a necessidade de recursos iniciais mais elevados, tendo em vista prover garantias de que haveria recursos para remunerar a PPP em longo prazo. A saída adotada foi por meio do Estado, através da realização de um único leilão de todo o estoque de Cepac, tendo como único comprador o FI-FGTS.

Essa saída não constituiu parte formal do modelo formulado pelas empreiteiras, mas representa uma condição para que ele funcione. A aproximação entre as empreiteiras e o FI-FGTS ocorreu no contexto em que a Caixa Econômica Federal (CEF) elaborou um pacote para impulsionar o setor da construção na conjuntura da crise global de 2008, que previa a aquisição de debêntures das empreiteiras pelo FI-FGTS. A partir dessa experiência é que surgiu a ideia de conectar o FI-FGTS ao financiamento das OUs (STROHER, REGUEIRA DIAS, 2019). Esse esquema não é só atraente às empreiteiras, mas também às prefeituras, pela segurança de contarem com um investidor da envergadura do FGTS, e porque esse modelo transfere para a Caixa (que gere o FI-FGTS) a responsabilidade pela comercialização dos títulos, livrando (em teoria) o município dos riscos e obrigações que isso envolve.

A OU 2.0 também é composta pela criação de uma empresa pública de economia mista, constituída sob a figura jurídica de uma sociedade de propósito específico (SPE) com previsão de abertura de capital na Bolsa e regida por preceitos de governança corporativa. No Rio, essa SPE é representada pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto (CDURP). Essa empresa representa uma novidade em termos de escala de gestão do planejamento urbano. A tendência de descentralização e frag-

mentação da administração municipal para gerir espaços seletos da cidade é aprofundada, com a criação de uma empresa destinada à implantação exclusiva de uma única OU.

Outra novidade é a constituição de um FII público para gerir o patrimônio da SPE. O FII representou uma forma de facilitar, juridicamente, a passagem de terrenos públicos dos outros níveis de governo e instituições para a CDURP, e sua posterior venda para a iniciativa privada (STROHER e REGUEIRA DIAS, 2019). A área da OU PM era abundante em terrenos públicos, especialmente da União, que representavam 75% dos terrenos passíveis de ser objeto de incorporação imobiliária na área. Esses terrenos foram integralizados no FII, e posteriormente foram adquiridos pelo FI-FGTS, por meio da constituição do FII Porto Maravilha (FIIPM). O acordo de aquisição dos terrenos e Cepacs pelo FI-FGTS envolveu o compromisso desse fundo em pagar o contrato de PPP, com os recursos auferidos com o lucro pela comercialização desses bens.

No lugar de vender esses ativos diretamente aos empreendedores imobiliários, o FI-FGTS optou por trocá-los por participações em empreendimentos imobiliários que foram sendo desenvolvidos na OU PM vinculados aos FIIs, priorizando edifícios de luxo, devido ao potencial de gerar retornos financeiros maiores. Dessa forma, foi alargada a noção de mercantilização do Cepac e terrenos, transformando esses bens em mercadorias comercializáveis capazes de gerar fluxos de renda periódicos, como meios de obter os rendimentos provenientes dos FIIs.

Com a crise política e econômica nacional agravada a partir de 2014, a dinâmica imobiliária nessa OU foi afetada, e o FII Porto Maravilha (FII PM), sob gestão da Caixa, encontrou dificuldades para comercializar os ativos, ao ponto de parar de cumprir suas obrigações financeiras com o contrato de PPP. Em 2015, 90% dos Cepacs não tinham sido negociados, o que desencadeou um polêmico aporte adicional do FGTS¹⁰. A autorização desse aporte do FGTS, por parte do antigo Ministério das Cidades, resultou na exigência de contrapartidas em investimentos em habi-

¹⁰ Esse suporte adicional desencadeou investigações a respeito do suposto tráfico de influência do ex-deputado federal Eduardo Cunha sobre o conselho gestor do FGTS.

tação social na área da OU PM, que não chegaram a ser concretizados até hoje.

A partir de 2016, não resolvida a crise, o FII PM vem se declarando ilíquido, o que ocasionou a paralisação do pagamento da PPP. Para garantir a continuidade da execução dos serviços e obras, a Prefeitura do Rio de Janeiro aportou recursos na CDURP e comprou parte dos Cepacs do FII PM¹¹, em um papel completamente reverso àquele que o município deveria cumprir segundo a modelagem da OU.

Mais recentemente, com a suspensão dos repasses da Prefeitura do Rio, a concessionária interrompeu a prestação dos serviços, que acabaram sendo temporariamente reassumidos pela municipalidade. Em 2018, um novo aporte do FII PM pela Caixa reativou o contrato de PPP com a revisão de prazos. Dados recentes demonstram que, ainda assim, até o final de 2019 continuava disponível 90% do estoque de Cepac¹², embora tenha ocorrido redução da vacância dos imóveis, de 78% em 2017 para 32% em dezembro de 2019¹³. Esse exemplo é muito ilustrativo dos riscos de se basear o financiamento das transformações urbanas em fórmulas que dependem do sucesso do desenvolvimento imobiliário e das expectativas de geração da renda da terra.

Apesar do contexto descrito aqui acerca dos evidentes limites e contrassensos da experiência carioca, seu modelo seguiu sendo difundido como uma boa prática. No evento denominado “Oportunidades de investimentos em OUs”, replicado em várias cidades (Recife, São Paulo, Curitiba, Salvador e Rio de Janeiro) em 2017, promovido pelo antigo MCidades em parceria com a CEF e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), com presença de vários *players* das OUs – gestores públicos, prefeitos, consultorias, e agentes do mercado imobiliário – é nítido como alguns dos principais elementos da modelagem da OU PM são vendidos como

¹¹ *Jornal do Brasil* (28 de outubro de 2017). Disponível em: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2017/06/04/porto-maravilha-o-fracasso-de-um-projeto-bilionario-que-excluiu-os-menos-favorecidos/>>. Acesso em: 3 de set. 2017.

¹² Dados publicados no Relatório Trimestral de Atividades CDURP (out., nov. e dez. de 2019). Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/conteudo/relatorios/2019/outnovdez.pdf?t=1588072740>. Acesso em: 12 set. 2020.

¹³ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/zona-portuaria-uma-regiao-de-contrastes-24210821>. Acesso em: 12 set. 2020.

uma receita, conforme demonstra o trecho abaixo que comenta a fala do então representante do MCidades no evento:

Os critérios de participação do FGTS em operações urbanas foram apontados por Marcus Vinícius Rego, diretor de Gestão de Risco e Reabilitação Urbana da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades. [...] As etapas, nesse âmbito, consistem na emissão de Cepac pela Prefeitura e, com eles, a **composição de um FII público** (Fundo de Investimento Imobiliário); no **leilão** público dos ativos do FII em **lote único** ou em diversos; e a possibilidade de o **FGTS comprar cotas do fundo** pela Caixa. [...] Cumpridas essas fases, a Caixa **revende os Cepac (ou imóveis) para o setor privado**, que investe na área construindo empreendimentos. No fim, o FGTS é remunerado pelo investimento oriundo da valorização (grifos nossos)¹⁴.

O contexto atual apresenta limites à implementação das OUs 2.0, diante da crise econômica e política, que resultou na desestabilização das grandes empreiteiras. Ainda, o impacto da crise sanitária no setor de lajes corporativas, com a ampliação do *home office* também coloca novos desafios ao setor de FIIs, responsável por alavancar a dinâmica imobiliária em várias OUs. Por outro lado, a redução contínua da taxa de juros cria um ambiente mais favorável para o ramo imobiliário e para os negócios no mercado financeiro lastreados em imóveis.

Durante a pandemia tem aumentado ainda a pressão em torno da aprovação de projetos de lei (PLs) que ampliam as possibilidades de securitização de fluxos de rendimento provenientes das cidades (como tributos, tarifas, dívidas) pelos governos¹⁵, que vêm sendo reivindicados inclusive por grandes organizações do

¹⁴ Notícia no portal do Secovi sobre o evento em São Paulo, em 2017: <http://www.secovi.com.br/noticias/oportunidades-das-operacoes-urbanas-a-municipios-sao-apresentadas-em-evento-no-secovi-sp/13263>. Acesso em: 10 mar. 2020.

¹⁵ O senador José Serra (PSDB) propôs o PL nº 204/2016, que regulamenta a securitização por todos os entes da Federação de créditos decorrentes de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários. Esse PL foi aprovado no Senado e remetido ao Congresso Nacional, onde segue desde dezembro de 2017, sob a designação de PL nº 459/2017.

setor de infraestrutura¹⁶. Caso forem aprovados, esses PLs pacificariam as disputas judiciais em torno de experimentos de securitização de outros tipos de ativos municipais para além do direito adicional de construção, como a experiência da PBH Ativos que foi reproduzida em diversos municípios. Ainda, diversas regulações federais vêm sendo aprovadas¹⁷ com fins de facilitar o repasse das terras da União para níveis subnacionais de governo, bem como sua alienação, aumentando os bens públicos à disposição dos GPUs. Amplia-se, dessa forma, a possibilidade de canalização de bens comuns (tarifas, impostos, terrenos) para servir para viabilizar projetos que reforçam a natureza histórica excludente e elitista do processo de urbanização brasileiro.

Conclusões

As OUs são ao mesmo tempo promotoras e resultantes de um processo de reestruturação dos padrões de provisão de infraestrutura, planejamento e financiamento urbano. Algumas características assinaladas sobre os GPUs e que se conectam com tais padrões emergentes, e que foram identificados na modelagem das OUs desde a sua origem, referem-se ao papel cumprido pelo governo local em atrair fontes alternativas de financiamento em substituição ao subsídio intergovernamental em declínio, a proposição de fórmulas de financiamento atreladas à aposta na maximização, capitalização e securitização da renda da terra, a noção de compartilhamento de responsabilidades com a iniciativa privada, o viés localizado das transformações urbanas, a concentração de investimentos em perímetros territoriais restritos, o caráter de excepcionalidade do regramento urbanístico e a centralidade da noção de redesenvolvimento imobiliário.

¹⁶ Como a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB): <https://www.abdib.org.br/2020/06/23/abdib-defende-venda-de-divida-tributaria-para-dar-folego-a-estados-e-investimentos/>. Acesso em: 9 ago. 2020.

¹⁷ Como Lei nº 13.465/2017 (nova Lei de Regularização Fundiária Nacional), que permitiu a doação e venda de propriedades da União por mero ato discricionário do Poder Executivo, bem como a Lei nº 13.813/2019, que autorizou a Secretaria do Patrimônio da União a promover a permuta de imóveis do governo federal com dispensa de procedimentos licitatórios.

Por meio das OUs 2.0 somaram-se ainda as tendências quanto às novas formas de articulação entre diferentes níveis de governo e entre o Estado e a iniciativa privada para a promoção do redesenvolvimento urbano, quanto à constituição de novas institucionalidades estatais subnacionais que atuam como empreendedoras dos bens públicos, e à fragmentação do fornecimento dos serviços públicos por meio de PPPs.

As OU 2.0 combinaram os Cepacs com outros instrumentos de financeirização e neoliberalização da política urbana – como SPEs, FIIs públicos e PPPs – também sem resolver a falta de investidores privados no mercado de capitais para as OUs. Pelo contrário, esse modelo disfarçou maior captura de bens públicos, como as contribuições do FGTS, as terras públicas e os sucessivos aportes municipais. Porém, independentemente de quem ocupe o lugar do investidor em Cepac (agentes privados ou públicos), observa-se uma reprodução da lógica de maximização do retorno financeiro. Essa lógica faz parte de uma racionalidade mais geral que vêm mudando qualitativamente as políticas urbanas, e tornando mais complexo o entendimento das maneiras pelas quais a riqueza coletiva está sendo apropriada para fins excludentes.

Diversos elementos discutidos que se articularam nas modelagens das OUs paulistanas e das OUs 2.0 estão cada vez mais presentes em diversos níveis da política urbana no Brasil, e ocorrem desvinculados das OUs, que serviram como uma espécie de incubadora para eles. O contexto em curso é marcado por uma diversificação dos instrumentos norteados por PPPs e destinados ao redesenvolvimento imobiliário de áreas pontuais (a exemplo dos Projetos de Intervenção Urbana e das PPPs de infraestrutura), pela maior profusão de novas institucionalidades estatais subnacionais guiadas pela noção de governança corporativa, pela securitização de uma gama maior e mais variada de fluxos financeiros provenientes das cidades, e por um aumento da permeabilidade da gestão urbana aos agentes privados. Tais fatores apontam para uma complexificação da estrutura de conflito social em torno da apropriação privada da riqueza gerada nas cidades, e uma crescente tendência de os bens coletivos urbanos serem tratados como ativos financeiros capazes de gerar fluxos de renda periódicos.

Referências

- ANGUELOV et al. Engineering the Financialization of Urban Entrepreneurialism: The JESSICA Urban Development Initiative in The European Union. *IJURR*, 2018.
- BRENNER, N. *New State Spaces: Urban Governance and the Re-scaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- _____. A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia, *Cadernos Metr pole*, 12, 24, pp.535-564, 2010.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. *Antipode*, v. 34, n. 3, p. 349–379, 2002.
- CAMPOS, P. *Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: Ed. UFF, 444p, 2013.
- _____. Os efeitos da crise econ mica e da opera o Lava Jato sobre a indústria da constru o pesada no Brasil: falências, desnacionaliza o e desestruturac o produtiva. *Dossiê - Estado, Economia e Classes Sociais na América Latina Contempor nea*, 2019.
- FIX, M. Uma ponte para a especula o – ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. *Caderno CRH*, Salvador, v. 22, n. 55, p. 41-64, 2009.
- _____. *Financeiriza o e transforma es recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 2011. Tese (doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.
- GRAHAM, S.; MARVIN, S. *Splintering Urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. New York: Routledge, 2001, 478p.
- GUIRONNET, A.; HALBERT, L. *Urban development projects, financial markets, and investors: a research note*. Chairville:  coledes Ponts Paritech, 2015.
- HAILA, A. *Urban Land Rent*. Singapore as a property state. West Sussex: Wiley Blackwell, 2016.
- HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism. *Geografiska annaler*, v. 71, n. 1, p. 03-17, 1989.
- _____. *A condi o pós-moderna*. São Paulo: Edi es Loyola, 1992. 349p.
- _____. Introduction. In: HARVEY, D. *The Limits to Capital*. London: 2006.
- _____. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013 (1982), 592p.
- KLINK, J. et al. *Estado, espaço e a constitui o da financeiriza o urbana*. Uma explora o do caso da Região Metropolitana de São Paulo. Projeto Universal CNPQ, 2018.
- MALERONKA, C. *Projeto e Gestão na Metr pole Contempor nea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento opera o urbana consorciada  *

luz da experiência paulistana. 2010. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Orgs.) *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. São Paulo: Edusp, 2000, p. 121-189.

PEREIRA, A. L. dos. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. 2016. Tese (doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2016.

REGUEIRA DIAS, N. *Rumo à financeirização do solo criado? Crítica às adaptações da Operação Urbana Consorciada*. Dissertação (mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – UFABC, São Bernardo do Campo, 2020.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

RUFINO, M. Do zoneamento às Operações Urbanas Consorciadas: planejamento urbano e produção imobiliária na mercantilização do espaço em São Paulo (1970-2017). In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (Org.) *Imediato, Global e Total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI*. 1. ed. São Paulo: FAU-USP, 2018. v. 1, p. 82-111.

SANFELICI, D. La industria financiera y los fonos inmobiliarios en Brasil: lógicas de inversión y dinámicas territoriales. *Economía, Sociedad y Territorio*, v. XVII, n. 54, p. 367-397, 2017.

SANFELICI, D.; HALBERT, L. “Financial market actors as urban policy-makers: the case of real estate investment trusts in Brazil”, *Urban Geography*, vol. 40, n. 1, p. 83-103, 2019.

STROHER, L. *A constituição social da financeirização urbana no Brasil: o papel das Operações Urbanas com Cepac*. Tese (doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – UFABC, Santo André, 2019.

STROHER, L.; REGUEIRA DIAS, N. Operações Urbanas Consorciadas 2.0: origem e performatividade de um modelo em constante adaptação. In: EnAnpur, 18, 2019, Natal. *Anais [...]*. Natal: EnAnpur, 2019.

VAN LOON, J. et al. Governing urban development in the Low Countries: From managerialism to entrepreneurialism and financialization. *European Urban and Regional Studies*, 2018.

WEHBA, C. *Novas relações de produção imobiliária na metrópole do século XXI: Odebrecht, Água Espraiada e o Parque da Cidade em São Paulo*. 2018. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

PARTE 4

Crise e a radicalização do binômio
privatização-financeirização

As empreiteiras brasileiras na transformação dos padrões de acumulação: estratégias hegemônicas e conflitos contemporâneos¹

Pedro Henrique Pedreira Campos

Introdução

Recentemente, algumas das empresas mais poderosas do Brasil, líderes de grandes conglomerados econômicos, foram envolvidas em um processo de vertiginosa decadência e desestruturação. Grupos como Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e OAS fizeram a venda de ativos de seus grupos e estão vivendo graves problemas com credores, com seguidos pedidos de reestruturação da dívida e falência. Nem só essas grandes empreiteiras tiveram problemas financeiros, mas também várias outras empresas de engenharia sentiram esse momento negativo para o setor, sendo gerado um elevado desemprego com as demissões realizadas. A causa direta dessa crise diz respeito aos efeitos da operação Lava Jato, conjugado com a crise econômica brasileira, vivida desde 2015.

Este capítulo pretende acompanhar a trajetória do setor da indústria da construção pesada brasileira no período recente, verificando de forma sucinta o seu desempenho econômico, controle de ativos e os dados das empresas. Para isso, dividimos o texto em algumas partes. Em primeiro lugar, fazemos um breve histórico acerca da trajetória do setor da engenharia pesada no Brasil, apontando para a marca do controle de grupos brasileiros sobre o setor no país historicamente. Em seguida, analisamos os efeitos da operação Lava Jato sobre o segmento da construção, dando ênfase ao setor elétrico, ao ramo do petróleo e às concessões públicas. Por fim, tecemos breves conclusões acerca dos diferentes sentidos do processo recente.

¹ O presente artigo representa um desenvolvimento e atualização das teses estabelecidas em artigo nosso escrito e publicado anteriormente (CAMPOS, 2019).

1. Breve histórico do setor da construção pesada no Brasil:

A indústria da construção pesada consiste em um ramo específico do processo produtivo em sociedades capitalistas, responsável pelos empreendimentos de infraestrutura, tal qual rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, usinas de energia, dutos, obras de saneamento e melhoramentos urbanos. Trata-se de um setor responsável por obras mais complexas e que geralmente envolvem empresas de engenharia de maior porte do que a construção habitacional (CHAVES, 1985).

Historicamente, no Brasil, as primeiras empresas a atuarem no segmento da construção pesada eram controladas por grupos estrangeiros. Desde meados do século XIX a economia brasileira sofreu intervenções para a construção de estradas de ferro, telégrafos e melhoramentos nos portos. A maior parte desses empreendimentos contava com tecnologia, capital e empresas envolvidas oriundas do exterior. Em muitos casos, a própria contratante era uma firma de fora do país, que dava preferência para grupos internacionais. Assim, há o caso emblemático do grupo Light, que chegou a dominar a geração, transmissão e distribuição de energia elétrica para as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo no início do século XX, além de ter atuação no setor telefônico, telégrafos, carris urbanos (bondes), entre outros serviços. A empresa realizava diversas ações de engenharia e geralmente contratava grupos estrangeiros para realizar essas obras. Esse processo foi predominante no período no qual a economia escravista e, depois, a economia capitalista brasileira operava no padrão de acumulação de capital primário-exportador. O processo produtivo no país era prioritariamente voltado para o setor externo, com exportação de gêneros primários, sobretudo o café. A inserção do Brasil no sistema imperialista se dava com a presença de grupos internacionais controladores de tecnologia para realizar projetos de infraestrutura na economia brasileira (ALMEIDA, SAIN; ZONINSEIN, 1982).

No entanto, os grandes choques internacionais da “era da catástrofe” geraram uma reformulação do Estado brasileiro e do padrão de acumulação de capital na economia do país. As-

sim, desde os anos 1930, houve o advento do Estado varguista, caracterizado por uma reformulação do aparato estatal em favor de um padrão de acumulação voltado para o mercado doméstico, com preferência para o capital urbano-industrial (MENDONÇA, 1985). Dentre as empresas que se beneficiaram desse modelo estavam as firmas de engenharia, em particular as do segmento da construção pesada. O Estado formou autarquias e companhias estatais que passaram a demandar serviços de engenharia a firmas privadas, dando preferência para grupos brasileiros. Agências estatais como o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), fundado em 1937; a Petrobras, fundada em 1953; e a Eletrobrás, fundada em 1962, e suas subsidiárias contratavam empresas de engenharia brasileiras para fazerem obras e serviços de engenharia. Nesse sentido, é bem representativa a entrevista anônima colhida pela economista Marilena Chaves de um empreiteiro de obra pública que atuava junto à Petrobras:

Não houve, vamos dizer assim, uma pré-determinação por parte do Governo, mas, naturalmente, houve a ‘benção’; alguns membros do Governo que acompanharam essa idéia. Por exemplo, um homem que ajudou muito dentro do Governo foi Juracy Magalhães (...). O Juracy começou esse processo de ajudar as firmas nacionais; o processo aí se ampliou e tornou-se ativo ao longo da vida da Petrobrás. (...) A Petrobrás sempre deu a oportunidade para as empresas se habilitassem a novos campos da técnica... se ‘encostassem’ numa firma estrangeira para absorver a tecnologia. (...) A contratação dos trabalhos de uma empresa de engenharia é um ato de fé, porque está tudo no chão. E o que você vai fazer? Você tem que acreditar no que eu faço. (...) Então é possível que alguma empresa do Estado tenha tido alguma relutância. (...) mas a tendência, decididamente, era contratar a empresa brasileira (CHAVES, 1985, p. 118 – grifo e supressões feitos pela entrevistadora).

Dessa forma, é possível perceber como essa reformulação do Estado, com a formação de agências dedicadas a contratar

obras e serviços na área de infraestrutura, correspondeu a uma vitória dos empresários brasileiros, que viam suas firmas terem preferência na contratação por parte dos órgãos públicos e também incentivo para aquisição de tecnologia junto a grupos estrangeiros.

Consoante a reformulação do aparelho de Estado e das políticas estatais, com a formação de um fundo público (OLIVEIRA, 1998) para a contratação de empresas privadas para a realização de obras de infraestrutura, foram fundadas diversas empreiteiras de construção pesada nos anos 1930 e 1940. As maiores construtoras nacionais, como Odebrecht, Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez foram formadas nesse período, com predomínio de controle familiar e vínculos com a classe dominante e o poder político local. Essas empresas foram crescendo alimentando-se do fundo público e realizando empreendimentos como rodovias, obras de urbanização, usinas de energia etc. Um período marcante da expansão desses grupos econômicos ocorreu durante o governo Kubitschek (1956-1961), quando houve um *boom* de projetos de infraestrutura, com destaque para as obras da nova capital federal, as rodovias implementadas no bojo do Plano de Metas e hidrelétricas como a de Furnas. Nesse momento, os principais empresários do setor passaram a ter raio de ação de corte nacional, com empreendimentos realizados em diversas regiões do território, superando a característica mais regional típica dessas empreiteiras no início das suas atividades. A partir desse período, esses agentes passaram também a se organizar em nível nacional, reunidos em aparelhos privados de hegemonia na sociedade civil, atuando para barrar a conquista de direitos por parte de trabalhadores, dividir obras entre eles e pautar as políticas públicas em seu benefício próprio (CAMPOS, 2014).

Alguns dos empreiteiros associados no Sindicato Nacional da Construção Pesada (Sinicon) participaram do golpe de 1964 e tiveram uma guinada no seu poder com a ditadura. Após um início marcado pela preferência dada às construtoras e projetistas estrangeiras, característica do governo Castello Branco (1964-1967), os empresários do setor se organizaram e lançaram a campanha “Em defesa da engenharia nacional”, que demandava que fossem privilegiadas as empresas de engenharia nacionais

na contratação de serviços e obras públicas. Após se aproximar de militares “nacionalistas autoritários”, os líderes do movimento conseguiram a reversão das políticas estatais no segundo governo da ditadura. Após o AI-5, o governo Costa e Silva emitiu um decreto, com o Congresso Nacional fechado, definindo a reserva de mercado no setor de obras públicas e serviços de engenharia. Com isso, as empreiteiras brasileiras teriam exclusividade na realização do maior ciclo de empreendimentos de infraestrutura já realizado na história do país, ocorrido na década de 1970. Dessa forma, houve um protecionismo seletivo por parte da ditadura, que defendeu, dentre outros setores, o segmento das empreiteiras de obras públicas, altamente organizadas em sindicatos e associações e com franco acesso às agências estatais e ao centro do poder durante o regime autoritário (CAMARGOS, 1993).

Com essa proteção, essas empreiteiras se fortaleceram no mercado doméstico e ramos de origem, iniciando um processo de transnacionalização e ramificação. Desde o final dos anos 1960, algumas construtoras brasileiras passaram a realizar obras em outros países, em particular na América do Sul, África e Oriente Médio. Além disso, desenvolveram atividades em outros setores, como mineração, agropecuária e ramos industriais, como cimento, petroquímica, siderurgia. Ao final do regime, havia no setor de construção pesada um oligopólio formado pelas quatro maiores empreiteiras (Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Mendes Júnior), que tinham diversificação e internacionalização de seus negócios (FERRAZ, 1981).

O processo de redemocratização do país coincidiu com o fim da Guerra Fria e a adesão dos governos brasileiros na década de 1990 à mundialização do capital ora em curso, na assim chamada “globalização”. Dessa forma, houve significativa abertura econômica e atenuação ou fim das políticas protecionistas firmadas ou fortalecidas durante a ditadura. Com isso, em 1991, houve o fim da política de reserva de mercado para o setor de serviços de engenharia. Decisão tomada no governo Collor determinava que os órgãos públicos não precisavam mais contratar obrigatoriamente empresas nacionais para a realização de serviços e obras de engenharia. O fim dessa política de proteção coincidiu com a redução dos investimentos em infraestrutura e a política

de privatizações. Como as empreiteiras brasileiras eram muito poderosas, o minguado mercado doméstico de obras públicas continuou a ser tocado pelas grandes empreiteiras nacionais, que foram também ativas compradoras de alguns ativos e concessões disponibilizados na política de desestatização. Se, como afirma Aloysio Biondi, as políticas de privatização se confundiram com um processo de desnacionalização da economia brasileira, houve também alguns ativos e concessões obtidos por grupos empresariais domésticos, com destaque para as rodovias com pedágios, concedidos sobretudo a empreiteiras brasileiras, e alguns ativos nos setores petroquímico, siderúrgico e de telecomunicações (BIONDI, 2003).

Dessa forma, as maiores empreiteiras brasileiras não só não decaíram com o processo de transição política da ditadura que tanto as beneficiou, como permaneceram poderosas em seu poder político e econômico no novo regime político inaugurado nos anos 1980, sendo típicas características do capital monopolista brasileiro (MANTEGA; MORAES, 1991). As políticas implementadas após 2003 incorreram em benefícios a esses grupos econômicos, tanto em suas atividades originais – a construção pesada –, como em suas frentes de diversificação das atividades e internacionalização de seus projetos. Assim, a atenuação da política econômica ortodoxa, principalmente após a mudança no Ministério da Fazenda e com as políticas aplicadas em resposta à crise econômica internacional de 2008-2009, levaram à retomada dos investimentos públicos com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), além do reaquecimento do mercado habitacional com o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Dessa forma, foram retomados os projetos das grandes hidrelétricas na Amazônia – com as usinas do Madeira e a de Belo Monte –, tiveram continuidade os projetos ferroviários – com as estradas de ferro Norte-Sul e Oeste-Leste –, as obras da usina de Angra III foram retomadas, bem como novas iniciativas, como o Programa de Submarinos Convencionais e Nucleares da Marinha (Prosub), estádios, aeroportos e equipamentos esportivos e de infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016 etc². Além

² Sobre isso, ver, dentre outros, COELHO, 2012; BOITO, 2018.

disso, com o crédito disponibilizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), essas empresas intensificaram o seu processo de internacionalização no início do século XXI, chegando a mais de 40 países³, e com as privatizações de estádios, aeroportos e outros ativos ampliaram a diversificação de seus negócios, incrementando o seu controle sobre a economia brasileira. Foi o que ocorreu pelo menos até a deflagração da operação Lava Jato.

2. A operação Lava Jato, a crise e seus efeitos sobre a construção pesada

Em 2014, foi deflagrada a operação Lava Jato, que consiste em uma série de investigações e operações judiciais realizadas em uma parceria do Ministério Público Federal com a justiça e a Polícia Federal, apontando um sistema de fraudes em licitações, pagamento de propinas e financiamento de campanhas eleitorais por parte de empreiteiras brasileiras envolvidas com a Petrobras e outras agências estatais. A operação atingiu algumas das maiores empreiteiras brasileiras, como Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS e Queiroz Galvão. Além disso, envolveu alguns dos principais partidos políticos do país (PT, PP, PSDB, PMDB etc.) e lideranças políticas dessas siglas. As investigações apontavam para a indicação de diretores de empresas estatais que beneficiavam algumas empreiteiras nas políticas desenvolvidas pelas autarquias e que retornavam com pagamento de propinas e financiamento de campanhas (FOLHA, 2018).

Nossa proposta neste artigo não é proceder a uma análise da operação Lava Jato⁴. Pretendemos basicamente problematizar os efeitos da operação e da depressão econômica sobre a indústria da construção pesada. No entanto, cabe ressaltar alguns aspectos em relação à operação que vão sustentar a argumentação trabalhada aqui. Em primeiro lugar, deve-se indicar que esse não

³ Só a maior multinacional brasileira de engenharia possuía mais de 500 contratos firmados no exterior, chegando a possuir 80% das receitas da empreiteira fora do país. Ver DANTAS, 2007.

⁴ Para isso, ver, dentre outros, LEITE, 2015 e NETTO, 2016. Sobre a questão da corrupção, ver BEZERRA, 2018.

foi o primeiro escândalo público envolvendo empreiteiras e sua relação com agências do aparelho de Estado, com denúncia de práticas ilegais e pagamento de propinas. Pelo contrário, trata-se de mais um episódio envolvendo agentes que visitavam continuamente as páginas da imprensa brasileira desde a redemocratização em acusações de corrupção. Casos anteriores foram o relatório Saraiva, o escândalo dos anões do orçamento, a operação Castelo de Areia, dentre muito outros. As práticas cartelistas, de pagamento de propina, financiamento eleitoral com retorno e as medidas ilegais perpetradas por esses empresários são bastante conhecidas na história brasileira e entre as empreiteiras, remontando ao menos até os anos 1950, quando Samuel Wainer (1988) já indicava mecanismos e ações similares aos verificados na operação Lava Jato.

Em segundo lugar, é importante ressaltar as diversas polêmicas envolvidas na operação. Trata-se de um conjunto de ações feitas por uma força-tarefa originada em Curitiba e que se multiplicou nos estados e repartições da Justiça Federal e Ministério Público com aspectos de arbitrariedade e práticas de Estado de exceção. As acusações dos críticos giram em torno das escutas ilegais, divulgadas fartamente para a imprensa; o mecanismo da colaboração “premiada” parece ter sido usado arbitrária e deliberadamente para obter certos depoimentos de interesse dos condutores da operação, com características semelhantes a processos de exceção; a operação teve um viés politicamente seletivo e que foi endereçada preferencialmente junto a certas siglas partidárias e agentes políticos relacionados principalmente à base dos governos Inácio da Silva e Rousseff (SENGE-RJ, 2018).

É importante sinalizar também a instrumentalização da bandeira do combate à corrupção na política brasileira, algo que também não é novo. A operação foi usada para finalidades políticas e teve consequências eleitorais. Muitas “delações” foram liberadas e prisões foram feitas em pleno período eleitoral, de modo a gerar manchetes e incidir sobre o resultado do pleito. Os resultados dos sufrágios de 2016 e 2018 são representativos disso, dado que em 2014 a operação estava ainda no seu início. A criminalização da política proporcionada pela Lava Jato redundou em um esgarçamento do campo político e dos partidos no

país. Luís Felipe Miguel (2019) chama a atenção de que os três maiores partidos do país detinham aproximadamente 80% da representação na câmara baixa no período 1945-1964. Na Nova República, com advento na década de 1980, o índice era de 56%. Já com as eleições de 2018, as três principais siglas partidárias do país perfizeram apenas 28% da representação na Câmara dos Deputados, o que guarda, dentre outros motivos, impactos da operação Lava Jato sobre os principais partidos do país.

Vê-se também que a própria operação alimentou um certo discurso antiestado que ajudou a preparar um ambiente pró-privatizações, apesar de ela detalhar justamente o oposto, ou melhor, a escalada dos interesses empresariais sobre o Estado capitalista brasileiro (CARVALHO, 2018) ou, sob outros termos, o próprio perfil classista do Estado. Armando Boito (2017) e Danilo Martuscelli (2016) chamam a atenção para o fato de que a bandeira anticorrupção reforça junto ao público a divisão ideológica entre público e privado, que é histórica e típica do Estado capitalista, escondendo o perfil de classe do Estado na sociedade burguesa.

Por fim, também sem a proposta de aprofundar ou verticalizar a discussão, é importante sinalizar toda a cooperação estrangeira que envolveu a operação. Inspirada notoriamente na operação “Mãos Limpas”, desenvolvida na Itália nos anos 1990, a Lava Jato teve flagrante apoio por parte de órgãos de governos estrangeiros. Dessa forma, é conhecido o projeto “Pontes”, promovido pela embaixada dos Estados Unidos e que incluiu a realização de cursos sobre crimes financeiros e lavagem de dinheiro, com aulas realizadas por especialistas norte-americanos e do Departamento de Justiça. O juiz Sergio Moro foi um dos que realizou esse curso, que teve atividades no consulado do Rio de Janeiro. O mesmo juiz tem um percurso bastante polêmico ao longo de toda operação. Altamente premiado pelas Organizações Globo e pela Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos, foi o responsável por alguns dos mais impactantes atos da operação, como a divulgação do áudio presidencial, o processo contra o ex-presidente Lula, as prisões e divulgação de colaboração em período eleitoral, dentre outras ações e movimentações que incluíram uma série de visitas, viagens e palestras no exterior, sobretudo nos Estados Unidos (KANAAAN, 2018). Não à toa, Peter

Bratsis (2017) chama a atenção para o advento de uma agenda global anticorrupção após a Guerra Fria, conduzida por órgãos como a ONU, OCDE, OEA, Bird e FMI, além da Transparência Internacional. O autor destaca que a implementação dessa pauta interfere em políticas domésticas dos países e serve à abertura de mercados para o capital transnacional, quebrando barreiras que unem capitais locais aos aparelhos de Estado em países periféricos, além de desenvolver um discurso ideológico colonialista que estigmatiza essas nações como as mais dominantemente corruptas do planeta.

De qualquer forma, cabe aqui problematizar os efeitos da operação Lava Jato sobre a economia brasileira e o segmento da construção pesada. As eleições de 2014 e a operação Lava Jato geraram um intenso impasse político no país, levando à paralisia do governo e alimentando a crise econômica em curso. Assim, o PIB brasileiro ficou estagnado em 2014, com elevação de meio ponto percentual⁵. Nos dois anos seguintes, houve recuos consecutivos de 3,55% e 3,31%, em um processo depressivo intenso e inédito na histórica econômica brasileira recente. O “olho do furacão” da crise se deu na indústria da construção, na qual houve o efeito conjugado da paralisia dos investimentos estatais com os efeitos da Lava Jato. O advogado Walfrido Warde estimou as perdas da operação para a economia brasileira em torno de R\$ 187,2 bilhões, ou 3,4% do PIB, tendo ela gerado algo como 1 milhão de desempregados (WARDE, 2018). Segundo Eduardo Costa Pinto, na economia brasileira como um todo, houve a elevação do desemprego de 7 para 14 milhões de pessoas entre 2014 e 2017 e a queda da atividade econômica no segmento da indústria da construção nesse mesmo período foi da ordem de 20,1%. O mesmo autor indica que a operação Lava Jato gerou na economia brasileira perdas de 2% do PIB em 2015 e 2,5% em 2016 (PINTO, 2017A). De acordo com dados da revista *O Empreiteiro*, as maiores empresas de engenharia do Brasil tiveram em 2016 um faturamento 37% inferior ao de 2015. A receita do segmento de engenharia e construção, que era de R\$ 140 bilhões em 2013, foi para R\$ 53 bilhões em 2016, índice similar ao de 2006 (O EM-

⁵ Não iremos problematizar nesse texto as causas ou as origens da crise econômica brasileira. Para isso, ver, dentre outros, CARVALHO, 2018, e PINTO *et al.*, 2017C.

PREITEIRO, 2017B). Ou melhor, houve um recuo de dez anos no faturamento conjunto das empresas do setor.

Esses são dados agregados e brutos. Se olharmos o setor com atenção, focando as atividades das empresas, podemos enxergar efeitos ainda mais significativos. A operação Lava Jato, *grosso modo*, teve como efeito o rompimento da barreira de proteção que resguardava às empresas brasileiras de engenharia o mercado doméstico de obras e serviços. Toda a seletividade criada pelo cartel das empreiteiras foi por terra com a fragilização das empresas decorrente das investigações, punições e sua exposição pública. Vimos que, mesmo após a abertura, em 1991, as maiores construtoras brasileiras conseguiram manter o controle sobre o mercado de obras públicas do país nos anos 1990 e 2000. Para a manutenção desse poder, os empresários usavam a sua força política, sua inserção no parlamento, nas eleições e junto às agências estatais e toda experiência técnica acumulada pelas empresas em suas trajetórias. Essa blindagem foi rompida com a operação Lava Jato, que gerou o enfraquecimento das empresas brasileiras e abertura para a chegada das companhias de fora do país. Pesou para essa fragilização as elevadas multas que as empresas receberam⁶ e as repercussões da operação no exterior, com o descortinamento de uma rede de propinas que se alastrava pela dinâmica política de vários países onde essas empresas tinham atividades (ESTADÃO, 2017).

Esse processo de desnacionalização pode ser verificado em diversos ramos do mercado doméstico de engenharia. Conforme vimos, os processos de privatização na década de 1990 deram fôlego ao capital estrangeiro, permitindo que grupos internacionais se instalassem no país, em setores como o de telecomunicações. No entanto, alguns grupos domésticos também fizeram aquisições e obtiveram concessões no período e, particularmente no ramo da infraestrutura, as maiores empreiteiras brasileiras foram contempladas com vias com pedágios e outras boas fontes de renda. O processo teve sequência nas décadas seguintes e boa parte dos aeroportos e estádios para a Copa do Mundo de 2014 passaram a ser administrados por essas empresas, como o caso

⁶ Só nos EUA, por exemplo, a Odebrecht foi condenada a pagar uma multa de US\$ 2,6 bilhões após acordo com a justiça do país (G1, 2017).

do Maracanã e do Galeão, ambos gerenciados pela Odebrecht. No entanto, em meio à crise, a construtora se desfez da concessão do Maracanã, que voltou ao governo fluminense, e do Galeão, que foi para a Changi Airports International, de Cingapura. Além disso, a privatização dos aeroportos teve continuidade em meio aos tempos da Lava Jato, mas não mais contemplou as empreiteiras brasileiras. Em março de 2017, foram feitos leilões de quatro aeroportos da Infraero, cujo resultado foi o seguinte:

Quadro I – Aeroportos concedidos pelo governo federal em 2017:

Cidade do aeroporto:	Nome do aeroporto:	Grupo vencedor do leilão:
Porto Alegre	Salgado Filho	AG Frankfurt (Alemanha)
Fortaleza	Pinto Martins	AG Frankfurt (Alemanha)
Florianópolis	Hercílio Luz	Zurich (Suíça)
Salvador	L. Eduardo Magalhães	Vinci (França)

Fonte: *O EMPREITEIRO*, 2017B.

Como se vê, todos os aeroportos arrematados nesse leilão foram para grupos estrangeiros, ao contrário do que costumeiramente ocorria nesse meio, cujas concorrências anteriores tinham empresas nacionais, notadamente as empreiteiras, como as principais vitoriosas nos contratos de concessão.

As concessões rodoviárias compõem outro segmento que vem sentindo um movimento de desnacionalização. A especialidade maior das empreiteiras brasileiras é a construção de estradas de rodagem, tendo em vista o modelo de transportes desenvolvido no país no século XX. Quando iniciaram as concessões das rodovias públicas para o setor privado, a partir dos anos 1990, as construtoras brasileiras montaram firmas de administração de vias, como a Companhia de Concessões Rodoviárias S. A. (CCR), *pool* de empreiteiras formada pela Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Serveng-Civilsan (grupo Soares Penido). Essa e outras companhias ganharam as licitações das principais rodovias no país, em nível estadual e federal, nas décadas de 1990 e 2000. No entanto, esse movimento tem se modificado nos últimos anos e algumas empresas estrangeiras têm chegado ao mercado nacional com força. Assim, a espanhola Arteris (ex-OHL) obteve

a vitória na concorrência sobre o trecho fluminense da BR-101 e da Régis Bittencourt (São Paulo-Curitiba). Já a Ecorodovias, que hoje tem oito concessões, incluindo a ponte Rio-Niterói e a Rodovia dos Imigrantes, pertenciam à família da empreiteira paranaense CR Almeida, mas foi recentemente comprada pelo grupo italiano Gaveo. A própria CCR teve recentemente a sua composição de capital modificada, com incremento da participação de grupos externos no controle de ações da concessionária. Esses grupos estrangeiros dão preferência a empresas de engenharia internacionais para a realização dos serviços nas rodovias concedidas, como duplicação, ampliação e sinalização (O EMPREITEIRO, 2017B e 2017C).

No ramo de eletricidade, a compra de ativos por grupos estrangeiros é ainda mais patente. Trata-se de um setor construído com intensa participação estatal, a partir da Eletrobrás e suas subsidiárias e com as empresas estaduais, com destaque para a Cesp e Cemig. A chegada das empresas estrangeiras se deu em meio à crise das empreiteiras brasileiras no processo da Lava Jato. Assim, em julho de 2015, a chinesa State Grid venceu a licitação para construir a linha de transmissão da usina hidrelétrica de Belo Monte para a região Sudeste, em um projeto de 2,5 mil quilômetros de linhões orçados em aproximadamente R\$ 10 bilhões. Além disso, foram feitas várias privatizações de usinas em período recente e as empresas chinesas têm chegado com intenso apetite nesse ramo. Hoje, a maior geradora privada de energia elétrica do Brasil é a empresa China Three Gorges (CTG), que controla as hidrelétricas de Jupia e Ilha Solteira, antes pertencentes à Cesp e privatizadas em novembro de 2015 por R\$ 13,8 bilhões. A empresa controla ainda usinas no Pará, Amapá, Mato Grosso, Goiás e Santa Catarina. Outra chinesa, a State Power Investment Corp. (SPIC) comprou ativos de uma empresa australiana que operava dois parques eólicos no Brasil e pagou R\$ 7,18 bilhões pelo controle da usina hidrelétrica de São Simão, da Cemig. Além das chinesas, empresas norueguesas, belgas, espanholas, colombianas, indianas têm investido na infraestrutura elétrica brasileira, comprando ativos e adquirindo a propriedade de estatais e empresas privadas brasileiras, atuando principalmente na geração de energia eólica

e na construção de linhas de transmissão (O EMPREITEIRO, 2017A, B e C).

Outro fenômeno ocorrido no ramo de infraestrutura no Brasil é a compra de construtoras brasileiras por grupos estrangeiros. Algumas empreiteiras nacionais em dificuldades têm sido vendidas para conglomerados do exterior, em um movimento mais direcionado a pequenas e médias empresas, mas que tem ocorrido também com algumas firmas maiores. Assim, ganhou notoriedade a compra da construtora carioca Concremat em 2017 pela China Communications Construction Company (CCCC), apontado como o terceiro maior grupo de engenharia do mundo. A Concremat era uma empresa com 65 anos de história e, além de realizar obras de infraestrutura, constava como a maior empresa projetista de engenharia do país. A firma tinha longa trajetória e chegou a participar do golpe de 1964, financiando e participando do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes). Recentemente, a empresa se viu envolvida com problemas na realização da obra da ciclovia Tim Maia, no Rio de Janeiro, que teve a queda de um de seus módulos em 2016, em acidente no qual morreram duas pessoas (O EMPREITEIRO, 2017B).

Outro movimento ocorrido no setor é a liquidação de bens pelos grandes grupos de engenharia brasileiros. As três maiores construtoras do país – Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez – desenvolveram uma intensa ramificação de atividades desde a ditadura. O processo se acentuou até que os grupos controlados pelas famílias não tivessem mais como atividade principal a construção, apesar de esses impérios terem se originado das empreiteiras e da apropriação do fundo público. Até a Lava Jato, a principal atividade do grupo Odebrecht era a petroquímica, tendo em vista o controle da *holding* Odebrecht sobre a Braskem; o grupo Andrade Gutierrez tinha como principal atividade as telecomunicações, dado o controle das famílias – junto com o grupo Jereissati – sobre a Oi; e o grupo Camargo Corrêa era um dos maiores conglomerados da economia brasileira, com ações nos ramos de cimento, têxtil, calçadista e concessões. Em meio à crise, empresas dos grupos foram vendidas para pagar as multas e débitos financeiros. Assim, a Braskem está em processo de venda pela Odebrecht para o grupo holandês LyondellBasell.

A Andrade Gutierrez perdeu o controle que dispunha sobre a Oi para acionistas portugueses e holandeses, além de vender sua participação na Cemig, a concessão do Estádio Beira-Rio e da Sanepar (empresa de saneamento do Paraná). A Camargo Corrêa vendeu a CPFL para a chinesa State Grid e a Alpargatas, empresa calçadista antes pertencente ao grupo (uma das maiores do país, proprietária das marcas Havaianas, Topper e Rainha), hoje pertence ao grupo Itaú Unibanco (DIÁRIO DO COMÉRCIO, 2017).

Toda essa descapitalização das maiores empresas brasileiras de engenharia e intensificação do processo de desnacionalização do setor de infraestrutura no país promete ganhar novos capítulos em breve, tendo em vista as sinalizações das políticas estatais para os próximos anos, com a indicação de privatizações nos segmentos de eletricidade e saneamento, nichos de interesse já anunciado por parte de grupos estrangeiros, principalmente chineses. Sendo assim, tudo indica que esse processo de liquidação dos ativos das empresas estatais e privadas brasileiras passando à mão o controle para grupos estrangeiros não é algo que chegou ao seu fecho, mas parece estar ainda em curso e pode se acentuar nos próximos anos.

Apesar de todos os efeitos da operação Lava Jato e da depressão econômica brasileira recente na desestruturação dos setores da infraestrutura nacional, nenhuma área foi mais afetada por esses movimentos do que o ramo de petróleo e gás. Esse constituiu o alvo principal da cobiça das empresas estrangeiras e foi também onde as empreiteiras brasileiras tiveram maiores perdas.

Para compreender a reestruturação verificada no setor, é importante retomar o que ocorreu na primeira década do século XXI. A Petrobras é uma empresa controlada pelo Estado brasileiro e que tem forte investimento em pesquisa, prospecção e exploração de petróleo em águas profundas. Em 2006, foram descobertos os campos da camada Pré-sal da costa oceânica brasileira, com jazidas significativas de óleo, que transformavam o Brasil em uma das 10 maiores reservas do mundo. Segundo Pinto, essa foi a maior descoberta da indústria mundial do petróleo nos últimos 50 anos (PINTO, 2017B). Diante de todas as dificuldades técnicas para a exploração nessa camada e a necessidade de equipamentos sofisticados e caros, o Pré-sal chegou a ser de-

sacreditado em certo momento. No entanto, com a tecnologia desenvolvida pela Petrobras, os poços começaram a ser explorados e, no final de 2018, o custo da exploração no Pré-sal tem se dado em torno de US\$ 7 o barril, bem abaixo do preço máximo atingido nesse mesmo ano, de aproximadamente US\$ 80 o barril. No final de 2018, o Pré-sal chegou a ser responsável por 58% de toda a produção de petróleo nacional. De acordo com a Agência Nacional do Petróleo, a produção anual de óleo no país saltou de 1,83 para 3,23 milhões de barris diários entre 2007 e 2018, com a expectativa de alcançar 6 milhões/dia em 2035 (ANP, 2018).

Dessa forma, o Pré-sal se confirmou como uma excelente oportunidade de negócios, sendo alvo de cobiça das petroleiras internacionais. Documentos do Wikileaks revelam que um dos assuntos mais abordados nas mensagens diplomáticas da embaixada norte-americana no Brasil na primeira década do século XXI dizia respeito à política brasileira do petróleo, havendo queixas de empresas como a Chevron acerca do regime de partilha adotado para o Pré-sal. Além disso, dados divulgados da National Security Agency (NSA) por Edward Snowden mostram que o governo brasileiro e a Petrobras eram alguns dos organismos mais vigiados pelo sistema de espionagem dos EUA. A divulgação desses dados gerou um contencioso internacional entre os dois países, levando a então presidente Dilma Rousseff a cancelar uma visita de Estado que faria aos EUA no ano de 2013 (LESSA; CERVO, 2014). A Associação dos Engenheiros da Petrobras denunciou que, pouco após a descoberta do Pré-sal, computadores e equipamentos da estatal brasileira de petróleo foram roubadas, em um possível caso de espionagem industrial (AEPET, 2018). Além disso, em novembro de 2008, um ano após a divulgação pública da descoberta, o Estado norte-americano anunciou a recriação da IV Frota da Marinha do país, responsável pelo monitoramento das águas do Atlântico Sul, que havia existido somente de 1943 a 1950, no contexto da Segunda Guerra Mundial. A medida levou o governo brasileiro a acelerar a política nacional de defesa, anunciando em 2009 a parceria com a França para a construção de submarinos nucleares para patrulhar o litoral brasileiro (KANAAAN, 2018).

É importante destacar que a Petrobras historicamente se caracterizou como uma das principais demandantes das firmas bra-

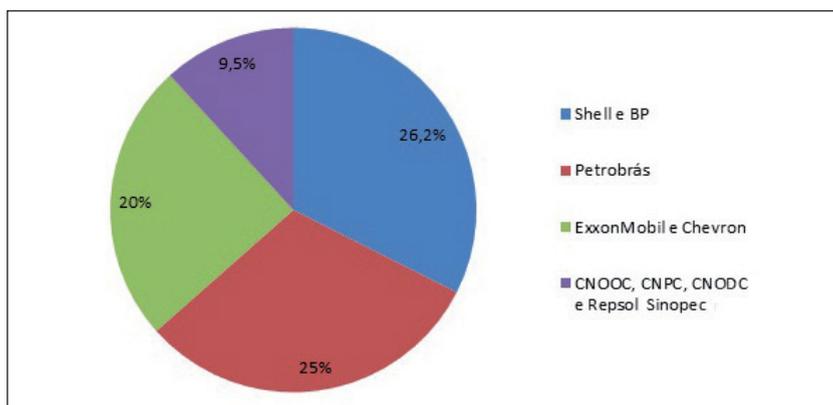
sileiras de engenharia. Era uma diretriz geral da companhia a valorização de firmas nacionais para realizar obras como refinarias, oleodutos e plataformas. Um exemplo notório de empreiteira que cresceu associada à Petrobras foi a Odebrecht. A construtora teve seu primeiro contrato com a Petrobras no ano de fundação da estatal, em 1953, quando as atividades da petroleira se concentravam no Nordeste. Em sua memória, a construtora sinaliza a importância da Petrobras para o seu crescimento, indicando, por exemplo, que a primeira obra feita pela empreiteira fora do Nordeste foi a construção do edifício-sede da estatal no Rio. A Odebrecht fez aquisições, ramificação e até a sua internacionalização esteve associada à Petrobras. Assim, em 1986, a Odebrecht adquiriu a Tenenge, importante empresa de engenharia industrial que tinha a Petrobras como uma das principais clientes, sendo importante fabricante de plataformas de petróleo. A Odebrecht privilegiou a área da petroquímica nas suas ações de diversificação, tendo em vista sua inserção na Petrobras e facilidades para a aquisição de nafta junto à estatal brasileira, o que fez com que, desde a década de 1970, adquirisse seguidos ativos estatais e privados até formar a Braskem, nos anos 2000. Mesmo no exterior, a Odebrecht teve caminhos abertos pela estatal brasileira. Assim, por exemplo, quando a Odebrecht chegou em Angola, em 1983, estabeleceu um contrato para a construção da hidrelétrica de Capanda, no qual o pagamento pelas obras civis pelo governo angolano se daria com o fornecimento de petróleo para a Petrobras, que remuneraria a construtora em moeda nacional (DANTAS, 2007).

Durante os anos 1990 houve um processo de reformulação da estatal, com ampliação da participação privada na companhia e gestão como tal, com valorização da produção em detrimento da industrialização e preferência dado aos fornecedores mais baratos, mesmo que fossem no exterior. A empresa minorou seu papel de instrumento de política pública e passou a comprar plataformas fora do Brasil. Nos anos 2000 houve a reversão dessa política, com a adoção da política de conteúdo nacional, que dá preferência a fornecedores brasileiros para a cadeia produtiva da Petrobras. Com isso, houve uma nacionalização da renda petroleira, com favorecimento das empresas domésticas de engenharia e construção naval. Isso associado à elevação no programa

de compras e investimentos da companhia levou a um *boom* de serviços para a cadeia brasileira de fornecedores da indústria do petróleo, com produção de sondas, navios, plataformas, dutos etc. As empreiteiras foram beneficiadas e algumas chegaram a fazer incursões na construção naval, de olho nas contratações da Petrobras. O regime de partilha, aprovado em 2010, definia a Petrobras como operadora do Pré-sal, permitindo que a empresa liderasse os consórcios exploradores e indicasse os fornecedores, o que possibilitaria a nacionalização dos serviços e da indústria de equipamentos para a exploração de petróleo no país (FUSER, 2017). Assim, estavam abertas as portas para a intensificação da apropriação da renda petroleira do Pré-sal por empresas brasileiras.

O golpe de 2016 levou à radical reversão da política no ramo do petróleo. Os casos de corrupção serviram de justificativa para a retirada da Petrobras da condição de operadora do Pré-sal e afastamento das empresas brasileiras fornecedoras de serviços da estatal. Foram usados também para respaldar a venda de ativos da companhia, como a subsidiária Liquigás, adquirida pelo grupo Ultra, e a rede de dutos no Sudeste, obtida pela canadense Brookfield. Houve a atenuação da política de conteúdo nacional e aceleração dos leilões do Pré-sal pela ANP, com recuo da Petrobras e favorecimento das petroleiras estrangeiras:

Gráfico 1 – Balanço consolidado do resultado das cinco rodadas dos leilões no Pré-sal:



Fonte: CARTA CAPITAL, 2018.

Além da redução da Petrobras a apenas um quarto do controle sobre as reservas licitadas do Pré-sal, houve a volta à política de preferência dada à produção, em detrimento da industrialização do petróleo. Assim, a Petrobras ampliou a importação de combustíveis e reduziu a sua produção no Brasil, abrangendo, em 2018, 76% do mercado doméstico, contra 90% em 2013. Capacidade instalada tem sido deixada ociosa nas refinarias e são feitas compras de gasolina e diesel no exterior, principalmente com fornecedores norte-americanos. Com isso, a companhia fica refém dos preços internacionais e, desde o início da gestão Pedro Parente, adotou o regime de flutuação do preço conforme os índices internacionais. Essa nova política, típica de uma empresa privada, contrasta com a estratégia anterior, pré-2016, de absorver certas flutuações do preço internacional na Petrobras, de modo a mitigar a pressão inflacionária e usar a estatal como instrumento de política pública (FUSER, 2018). A elevação dos preços do diesel levou à greve dos caminhoneiros em maio de 2018, que gerou crise de desabastecimento, paralisação de rodovias e a queda de Parente.

Dessa forma, o setor de petróleo e gás tem se caracterizado como o núcleo no qual se desenvolveu o cerne do processo de desestruturação econômica do setor de engenharia e infraestrutura no Brasil, com enfraquecimento das empresas brasileiras, acentuação do processo de desnacionalização e favorecimento a grupos estrangeiros, no caso as petroleiras norte-americanas, europeias e asiáticas. Diante desses dados e desse conjunto de informações que foram arroladas acima, vejamos uma certa possibilidade interpretativa para tentar dar conta da realidade vivida nesse setor.

Em vias de conclusão – a operação Lava Jato e o rompimento da barreira de proteção da indústria de construção pesada no Brasil

As revelações divulgadas pelo *The Intercept* a partir de 2019 comprovam suspeitas de que a Lava Jato atuava enquanto um partido político, servindo a um projeto de poder que

possuía inclusive horizontes de ação de nível extranacional. Para além da atuação de cunho político-partidária dos agentes da operação, as últimas mensagens expostas pela “Vaza-jato” indicam que a força-tarefa agia enquanto uma quadrilha, com práticas criminosas, inclusive para enriquecimento pessoal de alguns de seus integrantes (FOLHA, 2019). O dano desferido pela operação já está consumado. A Lava Jato forneceu subsídios a um golpe de Estado, desmantelou setores inteiros da economia brasileira e pavimentou a chegada do fascismo ao poder.

No segmento da indústria da construção os efeitos da Lava Jato foram devastadores. Sob o pretexto de “combater a corrupção”, a operação paralisou empresas, consumiu milhares de empregos e atrofiou a cadeia produtiva do ramo econômico a uma fração ínfima do que subsistia anteriormente. As maiores construtoras do país – Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Galvão Engenharia, UTC e Constran – tiveram perdas de 85% de sua receita entre 2015 e 2018, passando de um faturamento conjunto de R\$ 71 bilhões para apenas R\$ 10,8 bilhões. Mais graves são as estatísticas de desemprego. Nesse mesmo período, a construção pesada fechou 1 milhão de postos de trabalho no país, o equivalente a 40% das vagas de emprego perdidas na economia. A maior empresa brasileira de engenharia, a Odebrecht, entrou em recuperação judicial acumulando uma dívida total de R\$ 98 bilhões. Só nesse grupo as vagas de trabalho retrocederam de 274 mil para 48 mil postos entre 2015 e 2019. O OAS, que atualmente está em recuperação judicial e em possível caminho para a falência, outrora teve 127 mil empregados e hoje contabiliza apenas 19 mil (VALOR, 2019). As obras de infraestrutura constituem mecanismo comum para a geração de empregos, formação de demanda e ampliação dos investimentos, o que é conduzido historicamente no Brasil por agências e recursos estatais. Hoje o que se vê são obras paradas, com os efeitos sociais negativos gerados pelo desemprego elevado.

Não é possível compreender a desmobilização da engenharia brasileira e a operação Lava Jato apenas como uma iniciativa

isolada de procuradores e juizes do Paraná guiados por projetos próprios de varrer a corrupção e moralizar o país. A luta contra a corrupção se configurou enquanto uma agenda internacional nas últimas décadas. Algumas mensagens divulgadas por Glenn Greenwald e sua equipe dão conta de estreitas relações mantidas entre promotores da Lava Jato e agentes da Transparência Internacional (THE INTERCEPT, 2019). A bandeira do combate à corrupção foi canalizada por essa e outras organizações globais, com a prescrição de práticas e regras, particularmente em países periféricos. O governo brasileiro subscreveu tratados e aprovou leis defendidas por esses organismos.

No que tange ao segmento de obras de infraestrutura, a operação cumpriu o papel de fragilizar as maiores construtoras nacionais do setor, abrindo o mercado doméstico para empresas estrangeiras. Assim, a bandeira do combate à corrupção foi conveniente para desbaratar grupos econômicos brasileiros, abrindo ao capital externo setores como o de petróleo e gás, eletricidade, construção e administração de rodovias, aeroportos e outros equipamentos de infraestrutura. Walfrido Warde alerta para os males derivados de certo enfrentamento da corrupção, criticando a criminalização da política, a espetacularização e a desmoralização das instituições. Nos seus aspectos econômicos, o autor aponta que “o combate à corrupção é um negócio, talvez uma técnica de demolição de economias nacionais e de desestabilização política, uma estratégia concorrencial, um meio, jamais um fim” (WARDE, 2017, p. 10). Ou, como afirma Marcos Bezerra:

[...] o combate à corrupção tem servido para diferentes fins que não estritamente o controle das práticas tidas como de corrupção. Dito de outro modo, ele tem se prestado a usos sociais distintos: regulamentação de relações políticas e comerciais, deslegitimação de governos e governantes, mobilizações sociais, lutas políticas etc. (BEZERRA, 2018, p. 16).

O uso da agenda anticorrupção parece constituir forma atualizada e sofisticada de romper barreiras protecionistas e abrir

espaço para o avanço do grande capital internacional sobre mercados promissores antes restritos a grupos econômicos específicos. Dessa forma, a Lava Jato parece ter sido um rotundo êxito, por ter rompido a proteção que garantia às empresas domésticas a exploração do mercado de infraestrutura nacional e, no cenário de uma disputa intercapitalista de ordem global, ter ajudado a promover o enquadramento do capitalismo brasileiro, desmantelando algumas das suas principais empresas e neutralizando alguns dos seus principais líderes.

Referências:

AEPET (Associação de Engenheiros da Petrobras). Endereço: <http://www.aepet.org.br/>. Acesso em: 19/10/2018.

ALMEIDA, J. S. G. de; DAIN, S.; ZONINSEIN, J. *Indústria de construção e política econômica brasileira do pós-guerra: relatório de pesquisa*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1982.

ANP (Agência Nacional do Petróleo). Endereço: <http://www.anp.gov.br/noticias/anp-e-p/4454-pre-sal-ja-responde-por-54-da-producao-brasileira-de-petroleo-e-gas>. Acesso em: 19/10/2018.

BEZERRA, M. O. *Corrupção: um estudo sobre poder político e relações pessoais no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2018

BIONDI, A. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

BOITO JR., A. A corrupção como ideologia. *Crítica Marxista*. Campinas, n. 44, p. 9-19, 2017.

_____. *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: Edunicamp, 2018.

BRATSIK, P. “A corrupção política na era do capitalismo transnacional”. *Crítica Marxista*, n. 44, p. 21-42, 2017.

CAMARGOS, R. C. M. *Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Campinas: Unicamp, 1993.

CAMPOS, P. H. P. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: Eduff, 2014.

CAMPOS, P. H. P. Os efeitos da crise econômica e da operação Lava-Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva. *Mediações* (UEL), v. 24, p. 127-153, 2019.

CARVALHO, L. *A valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

CARTA CAPITAL. Leilão do pré-sal: vitória das estrangeiras e derrota da Petrobras. Endereço: <https://www.cartacapital.com.br/economia/leilao-do-pre-sal-vitoria-das-estrangeiras-e-derrota-da-petrobras/>. Acesso em: 30/12/2018.

CHAVES, M. *A indústria de construção no Brasil: desenvolvimento, estrutura e dinâmica*. Dissertação de mestrado em Economia Industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 1985.

CHESNAIS, F. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. In: *Praga*. São Paulo: Hucitec, n. 3, 1997.

COELHO, E. *Uma esquerda para o capital: o transformismo dos grupos dirigentes do PT (1979-1998)*. São Paulo/Feira de Santana: Xamã/UEFS, 2012.

DANTAS, R. M. de A. *Odebrecht: a caminho da longevidade sustentável?* Dissertação de mestrado em Administração. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

DIÁRIO DO COMÉRCIO. Empreiteiras da Lava Jato vendem o que podem. Edição de 20 de fevereiro de 2017. Endereço: <https://dcomercio.com.br/categoria/negocios/empreiteiras-da-lava-jato-vendem-o-que-podem>. Acessado em: 30/12/2018.

ESTADÃO. Em 3 anos, operação Lava Jato chegou a 37 países. Endereço: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/em-3-anos-operacao-lava-jato-chegou-a-37-paises/>. Acesso em: 30/12/2018

FERRAZ FILHO, G. T. *A transnacionalização da grande engenharia brasileira*. Dissertação de mestrado em Economia. Campinas: Unicamp, 1981.

FOLHA DE SÃO PAULO. Matéria Operação Lava Jato. Endereço: <http://arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato/>. Acessado em: 29 de dezembro de 2018.

_____. “Deltan fez plano de lucrar com imagem da Lava Jato”. Edição de 14/7/2019.

FUSER, I. Grandeza e miséria do pré-sal. In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (Org.) *Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo*. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 181-190.

FUSER, I. Pré-sal, uma tragédia brasileira. In: *Jornal dos Economistas*. Edição de novembro de 2018. Rio de Janeiro: Corecon-RJ, 2018, p. 3-5.

G1. Após acordo com a justiça dos EUA, Odebrecht pagará multa de US\$ 2,6 bilhões em caso de corrupção. Endereço: <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/juiz-dos-eua-aprova-multa-de-us-26-bi-para-odebrecht-em-caso-de-corrupcao.ghtml>. Acesso em: 30/12/2018.

IBRAM (Instituto Brasileiro de Mineração). Portal eletrônico. Endereço: <http://www.ibram.org.br/>. Acesso em: 30/12/2018.

KANAAN, G. L. O Brasil na mira do tio Sam: o projeto Pontes e a

participação dos EUA no golpe de 2016. In: *Anais do XVII Encontro de História da Anpuh-Rio*. Niterói: UFF, 2018.

LEITE, P. M. *A outra história da Lava jato*. São Paulo: Geração, 2015.

LESSA, A. C.; CERVO, A. L. “O declínio: a inserção internacional do Brasil (2011-2014)”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, 2014, p. 133-151.

MANTEGA, G.; MORAES, M. *Acumulação monopolista e crises no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991 [1980].

MARTUSCELLI, D. E. “As lutas contra a corrupção nas crises políticas brasileiras recentes”. In: *Crítica e Sociedade: revista de cultura política*. Uberlândia, v. 6, n. 2, 2016, p. 4-35.

MENDONÇA, S. R. da. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

MIGUEL, L. F. *O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

NETTO, V. *Lava jato: o juiz Sergio Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil*. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2016.

O EMPREITEIRO. Edição de maio de 2017, n. 560 (2017A).

O EMPREITEIRO. Edição de julho e agosto de 2017, n. 562 (2017B).

O EMPREITEIRO. Edição de novembro e dezembro de 2017, n. 564 (2017C).

OLIVEIRA, F. de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Coleção Zero à esquerda. Petrópolis: Vozes, 1998.

PINTO, E. C. Lava jato e crise: impactos econômicos e desestruturação institucional. In: *Jornal dos Economistas*. Edição de agosto de 2017 (2017A), p. 8-9.

PINTO, E. C. “A trajetória do pré-sal: a aposta vira realidade”. In: *Carta Capital*. Edição de 19/10/2017 (2017B).

PINTO, E. C.; PINTO, J. P. G.; SALUDIJAN, A.; NOGUEIRA, I.; BALANCO, P.; SCHONERWALD, C.; BARUCO, G. “A guerra de todos contra todos: a crise brasileira”. Texto para discussão 006/2017, do Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017 (2017C).

SENGE-RJ (Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio de Janeiro). Lava Jato aproxima-se do desenlace, mas deixará um legado de destruição, diz Wadih Damous. Endereço: <https://www.sengerj.org.br/posts/3265-lava-jato-aproxima-se-do-desenlace-mas-deixara-um-legado-de-destruicao-diz-wadih-damous>. Acessado em: 30 de dezembro de 2018.

THE INTERCEPT. “Caraaaca”. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/07/07/lava-jato-vazamento-delacao-venezuela/>. Publicado em: 7/7/2019.

TORRES, R. L.; CAVALIERI, H. Uma crítica aos indicadores usuais de desindustrialização no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 35, n. 4 (141), p. 859-877, out.-dez./2015.

VALOR ECONÔMICO. Edição de 1/7/2019, página C5.

WAINER, S. *Minha razão de viver: memórias de um repórter*. Rio de Janeiro: Record, 1987.

WARDE, W. *Espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combatê-lo estão destruindo o país*. São Paulo: Leya, 2018.

A circulação da água como dinheiro: grupos econômicos e a financeirização do setor de saneamento básico no Brasil

Alexandre Yassu
Magaly Marques Pulhez

Introdução

A água é um bem único, insubstituível e do qual dependem os ecossistemas, a agricultura e a indústria e é fundamental a todas as formas de vida (BAYLISS, 2013). É impossível pensar uma cidade sem um fluxo constante de água atravessando-a, entrando e saindo, num movimento infinito (SWYNGEDOUW, 2004). O sistema de saneamento básico, que compreende o abastecimento de água e a coleta de esgoto, cumpre a função de conduzir esses fluxos, demandando a provisão de uma rede de infraestrutura custosa, que exige grandes volumes de investimento. E, sendo um bem que, por sua natureza, não pode ser transportado como outros bens de consumo, a água é, portanto, produzida e consumida de forma essencialmente localizada. Entretanto, esse sistema estrutura-se numa miríade de escalas: mobiliza recursos financeiros do fundo público na escala nacional, recursos naturais na escala regional, nas bacias e reservatórios, circula pelos sistemas de distribuição e coleta em escala metropolitana até chegar à nossa rua e às nossas instalações hidrossanitárias particulares e em seguida segue o movimento inverso.

Esse ciclo, embora essencial à reprodução da vida e reconhecido como direito humano, não tem escapado, no entanto, a uma lógica de tratamento que se reduz cada vez mais à esfera dos negócios. A aprovação do Projeto de Lei nº 4.162/2019, que altera o marco regulatório do setor de saneamento básico no Brasil, aponta justamente nessa perspectiva¹, ainda que se apoie no

¹ O Projeto de Lei nº 4.162/2019 aprovado no Senado Federal e sancionado pelo presidente Jair Bolsonaro em julho de 2020 deriva da MP 868/2018, caducada,

discurso da necessária universalização dos serviços frente a uma realidade de déficit de fato alarmante na provisão dos mesmos.

A privatização, nesse caso, é entoada como mantra, defendida como única saída eficiente para o problema, que se resumiria à gestão e alocação adequada dos recursos através de uma política de preços conveniente e de agentes efetivamente capazes de operá-la (BRITTO & REZENDE, 2017). Ao Estado se atribui inaptidão, morosidade, mas, sobretudo, limitações orçamentárias paralisantes, o que reforçaria a urgência de se captar recursos e parcerias junto à iniciativa privada.

Importante frisar, no entanto, que a provisão da infraestrutura de saneamento básico no Brasil, historicamente, vem acontecendo com larga utilização de recursos do fundo público, desde a expansão das redes durante o período da ditadura civil-militar, nos anos 1960/70, majoritariamente com o uso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), através das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), criadas naquele período e ainda atuantes.

De todo modo, não é de hoje que se travam disputas em torno do custeio e da operacionalização dos serviços de água e esgoto por aqui. Pelo menos desde a década de 1990 identificamos investidas neoliberalizantes que pregam maior participação de agentes privados no setor ao mesmo tempo em que reiteram o uso do fundo público como garantidor financeiro da produção e operação da infraestrutura de saneamento, sob a baliza de aparatos regulatórios que têm se ajustado cada vez mais para legitimar e consolidar a ambiência de mercantilização que aqui problematizamos². Há que se reconhecer, porém, que a trajetória da mer-

e altera sobretudo o modelo atual de contrato entre municípios e Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Até a aprovação da lei, era possível estabelecer convênios entre as CESBs e os governos municipais através de contratos de programa, um mecanismo de cooperação interfederativa previsto na Constituição Federal. Com a mudança proposta, torna-se obrigatória a abertura de licitação para a contratação de empresas públicas e privadas que façam a prestação do serviço. Além disso, criam-se ainda condições favoráveis à privatização das CESBs. Os contratos em vigor serão transformados em concessões com as empresas privadas que vierem a assumir as estatais.

² A privatização da prestação de serviços de água e esgoto não é algo novo e tampouco recente no caso brasileiro. Desde que os serviços começaram a se organizar de modo a ultrapassar as soluções individuais características do período colonial, a partir de meados do século XIX, a concessão dos serviços às empresas

cantilização da água no Brasil chegou, nos últimos anos, a um novo estágio. O setor de saneamento básico, ainda monopolizado pelas companhias estaduais criadas durante a ditadura – várias delas, inclusive, apesar de públicas, já operam sob a lógica do setor privado (BRITTO & REZENDE, 2017; KLINK; EMPINOTTI; AVERSA, 2020) –, nos anos recentes vem passando por transformações que apontam para além das dinâmicas já presentes de mercantilização e privatização, numa movimentação verificada, sobretudo, na ampliação da presença do capital financeiro internacional e no próprio modo como se tem operacionalizado os fundos públicos na capitalização do setor privado.

A água, recentemente, passou a compor o *hall* de ativos buscado por agentes financeiros. Operadoras de distribuição de água, financiamento de grandes projetos, títulos de dívidas lastreados em companhias de saneamento compõem esse novo leque de investimentos. Nesse sentido, este trabalho pretende debater as transformações relacionadas à crescente dominância financeira que vêm ocorrendo na provisão de serviços públicos e de infraestrutura no setor de saneamento básico, privilegiando a ação dos novos agentes que nele se inserem.

Abordaremos alguns pontos do debate sobre a financeirização, principalmente o processo de constituição desse mercado da água através das mudanças regulatórias e de internacionalização do setor (BRITTO & REZENDE, 2017). Para isso, colocaremos nosso foco sobre a trajetória de constituição da principal empresa do segmento, a BRK Ambiental (nascida da antiga Odebrecht Ambiental), cuja formação está intimamente ligada às mudanças em curso no setor. Buscaremos entender suas conexões com a gigante canadense Brookfield Asset Management, uma das maiores gestoras de ativos em escala mundial, presente hoje em diversos

estrangeiras funcionou durante anos como modelo hegemônico de atendimento, até que a administração pública se organizasse para assumi-lo, promovendo políticas específicas para o setor. Mesmo nos anos 1960, quando o regime militar criou novas estruturas e fontes de financiamento para o saneamento, a lógica empresarial e financeira ditou os rumos da política, já então baseada na autossustentação tarifária. Portanto, quando tratamos dos processos de privatização que se recrudescem a partir dos anos 1990, é preciso registrar que estamos diante de uma rodada de desestatização que carrega cores próprias do contexto neoliberal em que se realiza, hoje particularizada pelas investidas do capital financeiro, tal como argumentamos ao longo do capítulo.

setores de infraestrutura (portos, ferrovias, rodovias, eletricidade e gás, transmissão de energia, telecomunicações, agropecuária etc.) e que guarda a peculiaridade de atuar no Brasil desde fins do século XIX, chegando aqui como a antiga Companhia Light, principal agente “modernizador” do território nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro naquele momento (SEABRA, 2013). Através do estudo dessa trajetória singular, procuramos problematizar as formas “financeirizadas” de atuação da empresa e como tais práticas vêm seguramente impactando o funcionamento do setor de saneamento. Para tanto, lançamos mão do conceito de “grupos econômicos” como expressão dominante da grande corporação capitalista contemporânea (PORTUGAL JR., 1994; ROCHA, 2013).

Entendemos essas transformações no setor como parte importante de um processo mais amplo de financeirização do urbano e da infraestrutura. São novas articulações multiescalares promovidas pela financeirização, que conectam o nosso copo de água a investidores financeiros e direcionam a provisão e distribuição dos serviços no espaço, buscando o lucro e assim moldando o ambiente construído. Tais articulações se fazem a partir de dimensões materiais e imateriais constitutivas, muito distantes da feição abstrata e reificada dos mercados financeiros. Tanto por isso, nos parece fundamental jogar luz sobre os agentes que concretamente atuam para consubstanciar essas novas dinâmicas, não apenas para romper com o fetiche e o caráter abstrato que os envolvem, mas também para desvelar camadas de disputas inerentes à produção social do espaço, que tampouco se dá de modo passivo e sem conflito.

O capítulo se organiza em três partes, para além desta introdução. Na primeira delas trazemos aspectos que vêm sendo debatidos em torno da financeirização da água, sua relação com a produção do espaço e o papel central do Estado, sob a lógica neoliberal, na mercantilização e financeirização do setor. Além disso, nessa etapa trabalhamos também o conceito de grupos econômicos como chave analítica. Na segunda parte, tratamos das transformações regulatórias e dos investimentos recentes no setor de saneamento no Brasil que viabilizaram a constituição da Odebrecht Ambiental como maior empresa do segmento de

água e esgoto no início dos anos 2010 e braço do grupo econômico nacional. Em seguida, exploramos o que seria o novo patamar alcançado no processo de mercantilização e financeirização do setor de saneamento, com a entrada de um novo agente, um grupo econômico multinacional, a Brookfield Asset Management, através da aquisição da Odebrecht Ambiental e a posterior constituição da BRK Ambiental. Na última seção, concluimos com reflexões que apontam para a urgência de discutirmos a financeirização da infraestrutura em contraponto com o sistema público de provisão de bens e o acesso a direitos sociais.

1. A circulação da água como dinheiro em múltiplas escalas: uma aproximação do problema

A intensificação da mercantilização da água conecta-se à financeirização da economia³, levando-a a circular como dinheiro por novos dutos (SWYNGEDOUW, 2004). A financeirização vem sendo amplamente estudada no campo das ciências sociais⁴ na última década e, apesar de divergências sobre suas características, sobre seu ineditismo (ARRIGHI, 2003) e mesmo críticas relacionadas a certo esvaziamento do termo por sua aplicação irrestrita (CHRISTOPHERS, 2015), parece ser um consenso a sua ocorrência. Neste trabalho, tratamo-la como uma alteração das estratégias de acumulação capitalista.

A financeirização contemporânea do capitalismo (ARRIGHI, 2003) tem início nos anos 1970, decretando o fim do período fordista keynesiano e da expansão material da hegemonia estadunidense, devido a uma profunda crise de sobreacumulação de capital, que demanda o rompimento com a estrutura regula-

³ Apesar de a água, enquanto recurso, ainda permanecer pública mesmo após a privatização do serviço de provisão, no Brasil e em diversos lugares do mundo, reiteramos e vamos falar aqui de financeirização da água, entendendo que o valor de uso da água se realiza fundamentalmente pela sua provisão e que, portanto, não existe água sem o serviço que estrutura seu ciclo. Pois, como aponta Swyngedouw (2004), existem situações com populações cercadas de água e sem acesso a esse recurso.

⁴ Reflexões importantes sobre o tema encontramos em diversos autores, como BRAGA (1997), ARRIGHI (2003), CHESNAIS (2002), CHRISTOPHERS (2015), PAULANI (2016), LAPAVITSAS (2009).

tória vigente. Ela é, em essência, o deslocamento da estratégia de acumulação capitalista, da luta pela mais-valia relativa através do progresso técnico e da exploração do trabalho para os imperativos da circulação do dinheiro sob a forma de títulos de propriedade, que “dão à riqueza o caráter da gestão de ativos” (BRAGA, 1997, p. 206). Um capitalismo de propriedades que tem nas diversas formas de renda sua principal forma de apropriação do valor (PAULANI, 2016). Remuneração sustentada pela expectativa de rendimentos futuros, uma busca de um capital inexistente, a ser produzido, o capital fictício (MARX, 1979), marcadamente especulativo.

Junto ao estabelecimento dessas novas relações de propriedade, exacerba-se a reestruturação do sistema através da liberalização dos mercados visando à derrubada de barreiras à livre expansão da circulação do capital portador de juros. Assim, o Estado é um agente ativo e fundamental nesse processo, através de reformas regulatórias, e também de privatizações, da política econômica, do agenciamento do fundo público, do monopólio da violência etc. A ampliação dos espaços para captura de rendas ocorre acompanhada pela proliferação de ativos financeiros e seus tipos, que invadem outras áreas da economia e da vida social. Expansão que chega até a provisão de saneamento, entre outros serviços públicos, como novas frentes de acumulação, transformando esses bens de consumo coletivo em mercadorias, privatizadas e recentemente conectadas aos circuitos financeiros, tanto na sua produção como na sua gestão (FINE; BAYLISS; ROBERTSON, 2016).

A financeirização da água, assim como ocorre em outros setores, tem um caráter processual e em constante mudança, que toma variadas formas e se constitui de maneira particular em cada país, a depender de sua formação social e histórica, suas resistências sociais e suas instituições (FINE; BAYLISS; ROBERTSON, 2016). Entretanto, um traço comum aos processos de financeirização do saneamento é a prévia privatização que inicia a mercantilização do serviço⁵, acompanhada da disseminação

⁵ Sobre esse tema há uma série de referências que merecem registro: LOFTUS, MARCH; NASH (2016); PURCELL; LOFTUS; MARCH (2020); FINE; BAYLISS; ROBERTSON (2016); BAYLISS (2013); BRITTO & REZENDE (2017).

da narrativa de que os problemas na provisão dos serviços são essencialmente a falta de recursos públicos e de uma alocação eficiente dos mesmos, que somente o setor privado é capaz de proporcionar.

A pergunta que fazemos então é: como o controle territorial da provisão de água se constitui como um ativo passível de proporcionar retorno, sob a forma de renda, a agentes financeiros? Para que possamos avançar nesse sentido, vamos explorar as transformações trazidas pela financeirização do saneamento básico a partir de dois pontos que tomam como base o exposto até aqui: i) o ajuste espacial; ii) a transformação da corporação capitalista e de suas práticas.

1.1 O ajuste espacial e a financeirização da infraestrutura

Harvey (1985; 2013), ao abordar as crises de sobreacumulação, que são fruto das contradições da acumulação capitalista, nos traz uma importante chave para compreender os vínculos entre a financeirização, como a dominância das estratégias de valorização do capital dinheiro sobreacumulado, e a geografia do capitalismo. O autor advoga que o capital sobreacumulado no circuito primário da economia (indústria) pode encontrar no circuito secundário (produção do ambiente construído⁶) um espaço de absorção desse capital sobreacumulado postergando no tempo e no espaço a crise, num movimento por ele denominado de “ajuste espacial” (*spatial fix*, em inglês). O capital, portanto, encontra na produção de configurações espaciais, através principalmente da produção de capital fixo de larga escala, lugares específicos que funcionam como uma espécie de refúgio temporário da crise⁷. A transferên-

⁶ Por ambiente construído, Harvey define a produção de configurações espaciais em múltiplas escalas que compreendem fundamentalmente capital fixo e fundo de consumo. O autor destaca a produção de capital fixo de grande escala, ou seja, grandes redes de infraestruturas, portos, aeroportos etc., e, no caso do fundo de consumo, o autor distingue o setor imobiliário.

⁷ Apesar de mobilizarmos a teoria dos ajustes espaciais, compartilhamos da crítica elaborada por Gottdiener (1997) sobre os ajustes propostos por Harvey, de que o setor imobiliário *em si* é um setor capitalista e, desse modo, possui seus atrativos de lucratividade, sendo, portanto, não apenas refúgio para capitais sobreacumulados. Entretanto, entendemos também que o objetivo de Harvey é demonstrar o papel do espaço dentro do ciclo do capital como totalidade, destacando um novo corte das crises capitalistas.

cia desse capital sobreacumulado de um circuito para outro (*capital switching*, em inglês), desterritorializando e reterritorializando massas de capital, ocorre através do sistema financeiro, na forma de capital portador de juros, fazendo o ajuste da crise no tempo e no espaço. Esse mesmo sistema faz esse capital circular novamente através da transformação desses fixos em fluxos, sob a forma de títulos de propriedade, outorgando-os a qualidade de ativos líquidos. Portanto, a financeirização pode ser verificada pela amplificação desse movimento tendencial do capital de promover o ajuste espaço-temporal nas crises de sobreacumulação.

O ajuste espacial, além de explicitar a conexão entre a financeirização e a produção do ambiente construído, nos traz dois pontos importantes: i) o sistema financeiro, ao deslocar o capital sobreacumulado para ativos fixos, enfrenta o problema da liquidez desse tipo de ativo; ii) a produção no circuito secundário é a produção de configurações espaciais que, como expressão espacial da luta intercapitalista pelo mais valor, se assenta no desenvolvimento desigual. Para a solução do problema da imobilização do capital fixo, nos marcos do atual capitalismo com dominância financeira, é necessária a privatização e a criação de um arcabouço regulatório que permita a transformação de bens e serviços públicos em ativos financeiros dotados de liquidez, uma pseudo-mercadoria, “que é criada pelo estabelecimento de direitos de propriedade e associados a regimes de propriedade e titulação” (ANDREUCCI et al., 2017). No caso do saneamento, a água é um bem que circula de maneira específica, sustentado em estruturas fixas. Essa condição gera uma situação de monopólio natural e é o controle sobre esse monopólio que estrutura a captura de valores através de rendas pelo seu proprietário.

O desenho dessas formas de apropriação de renda como modelos de provisão de serviços se dissemina em conjunto com a privatização de outros setores e com a agenda de austeridade fiscal. A disseminação desses modelos pela mobilidade das políticas públicas é feita pelos órgãos multilaterais⁸ que fomentam, financiam, fornecem conhecimento técnico para a constituição

⁸ Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI).

desses mercados, para a estruturação dos sistemas de provisão e para o direcionamento de recursos, através de instrumentos, de produtos financeiros e de práticas calculativas que obscurecem as formas de precificação dos serviços de saneamento (FINE; BAYLISS; ROBERTSON, 2016; KLINK; EMPINOTTI; AVERSA, 2020). Dessa forma, torna-se possível que esses fixos circulem como ativos dotados de liquidez, viabilizando que os rendimentos provenientes da circulação da água como dinheiro sejam tragados pelos dutos da financeirização (SWYNGEDOUW, 2004).

A produção de configurações espaciais tem um caráter cumulativo, imóvel e de longa duração, e o capital tenta moldar o espaço na sua luta pelo mais valor. Essa produção busca homogeneizar as condições de acumulação e essa homogeneização é simultaneamente uma diferenciação espacial. Ou seja, produz uma localização mais competitiva que outra, num ambiente financeirizado, em que a provisão de serviços e a infraestrutura se tornam um novo espaço de acumulação. A infraestrutura, portanto, passa a ser projetada, produzida e gerida como um ativo financeiro, fazendo com que a diferenciação do espaço ganhe ainda mais relevância como busca de lucratividade *diretamente* – e não indiretamente por meio do provisionamento de serviços para a reprodução da força de trabalho, como se deu no contexto fordista keynesiano⁹. Essa diferenciação toma a forma de uma fragmentação da atuação do Estado e da provisão da infraestrutura, por meio, entre outros, da transformação do planejamento integral do território em um planejamento de espaços restritos, como projetos urbanos, por exemplo (HARVEY, 1985). Um reescalamento da territorialidade estatal (BRENNER, 2004), do planejamento integral para a seletividade espacial competitiva.

⁹ Nesse caso, a produção dessas configurações espaciais visou diminuir os conflitos entre capital e trabalho na atividade produtiva. A intervenção estatal, por meio do planejamento urbano, do fundo público e da provisão de serviços públicos, fez reduzir os custos da mão de obra e garantir a reprodução social da força de trabalho. Portanto, através da mobilização do fundo público deu-se a provisão de infraestrutura de forma desmercantilizada, pois o centro da acumulação de capital se concentra na exploração do trabalho (OLIVEIRA, 1988; HARVEY, 1985).

A partir da propriedade da provisão de um serviço, como o saneamento, em um determinado recorte territorial por uma empresa, se estabelece uma restrição à entrada de outra e ganham destaque formas de renda absoluta e de monopólio, com o bloqueio da concorrência e o estabelecimento do controle monopolista (PURCELL; LOFTUS; MARCH, 2020). Contudo, com a intensificação da seletividade, da fragmentação e do desenvolvimento desigual, as rendas diferenciais também são de grande relevância nas decisões de reterritorialização dos recursos (HARVEY, 1985, 2003; SMITH, 1988; 2007), portanto, na produção do ambiente construído¹⁰. As transformações da corporação capitalista podem nos apontar alguns caminhos de como lidar com essa combinação de rendas.

1.2 A transformação da corporação capitalista e suas práticas

A reestruturação do sistema capitalista que se deu a partir dos anos 1970 não se trata propriamente de uma particularidade deste momento de crise em especial, uma vez que, como argumenta Harvey (1985), as crises no capitalismo são momentos centrais (e cíclicos) de reconfiguração de sua geografia histórica, através dos ajustes espaciais, e sintetizadas na luta de classes. De todo modo, é também durante a crise que se intensifica uma outra luta – a luta intercapitalista pela sobrevivência (MARX, 1979). Nesta luta, as grandes corporações engolem as pequenas no processo de centralização de capital através de fusões e aquisições. Marx (1979) ressalta que o processo de centralização é um novo estágio da acumulação capitalista, onde os grandes grupos não ampliam sua acumulação somente pelos avanços tecnológicos, concentrando capital, mas, principalmente, através da centralização de capital. E para que esse movimento aconteça de forma mais ampla, as crises cumprem papel fundamental, ao desva-

¹⁰ Harvey (1973) aponta algumas estratégias de articulação entre essas duas formas de renda, no que ele chamou de “renda de monopólio de classe”, quando acontece a combinação entre uma restrição da concorrência numa determinada localização controlada por um proprietário (renda absoluta) e a busca de novas localizações pelos produtores e pelos consumidores, estes se confrontando com variações na renda (renda diferencial).

lorizar o conjunto de capitais que são adquiridos por grandes corporações em articulação com capitais financeiros, formando grandes conglomerados (TAVARES, 1973). Com as sucessivas crises e o advento da financeirização, esse processo se aprofunda. Muitas dessas grandes empresas se tornam fundamentalmente gestoras de títulos de propriedades de uma vasta gama de ativos (empresas, infraestruturas, propriedades fundiárias, marcas etc.) (GUTTMAN, 2017; PAULANI, 2016; BRAGA, 1997).

Para a leitura que pretendemos construir sobre essa movimentação, utilizamos o conceito de “grupos econômicos” como expressão mais acabada do processo de transformação das corporações capitalistas, que operam pela mobilização de grandes montantes de capital dinheiro e de grande poder político como armas para estabelecer condições favoráveis no mercado. “A subordinação efetiva à acumulação de capital da totalidade do grupo econômico é garantida por ligações patrimoniais ou financeiras, traduzidas em imposições hierárquicas” (PORTUGAL JR., 1994, p. 21). Portanto, o grupo busca controlar o mercado e um conjunto de agentes em torno de um projeto comum, tornando-se secundários os objetivos de uma empresa subordinada dentro da estrutura do grupo ou fora da estrutura, porém, sob sua influência. Seu interesse se expressa no manejo de seus diversos braços e não isoladamente numa subsidiária ou outra. Desse modo, agenciam-se “fluxos de autoridade, informação, ativos reais e financeiros, recursos humanos e capacitação tecnológica, formando então a identidade do grupo, dada pela capacidade de operar tais estratégias para um conjunto de entidades juridicamente independentes ou não” (PORTUGAL JR., 1994, p. 23).

No setor de saneamento, a entrada de grupos econômicos tem sido apresentada como um novo estágio da financeirização¹¹ (BAYLISS, 2013; LOFTUS; MARCH; NASH, 2016), uma elite financeira que passa a se apropriar das rendas familiares através das tarifas pagas pelos serviços prestados. A entrada desses grupos obviamente impacta nos regimes tarifários, visto que a

¹¹ Apesar de os autores não usarem o conceito de grupos econômicos, as descrições utilizadas se assemelham a essa ideia, já que se referem a empresas gestoras de ativos, *private equity* ou mesmo fundos de investimentos. Essas categorias de empresas podem ser enquadradas como grupos, principalmente por suas estratégias e práticas.

demanda no setor apresenta baixa elasticidade e o centro dos ganhos está na redução de custos e de vazamentos e no aumento das tarifas (BAYLISS, 2013), fazendo valer a lógica do valor acionista (FROUD et al., 2000) na prestação desse serviço. Essa característica, vinculada aos altos investimentos que são demandados no setor, coloca certos limites à sua financeirização, como apontou Bayliss (2013). Sobre essa questão, a autora destaca a combinação territorial das atividades dos grupos econômicos como forma de obter rendimentos para além do controle monopolista da provisão de água num determinado local.

Neste ponto, é importante salientar outras estratégias que ampliam a lucratividade capitalista, para além do progresso técnico, através do direito de propriedade. Conforme já ressaltamos, isso ocorre nos processos de fusão e aquisição, onde a desvalorização de ativos favorece a centralização. Pela característica particular do capital fixo que pode se desvalorizar sem deteriorar suas características físicas, este pode ser incorporado por um grupo e permitir um ciclo de acumulação renovado (HARVEY, 2003). Uma outra forma de ampliação dos lucros está atrelada aos processos de acumulação primitiva que incorporam ao ciclo de acumulação capitalista elementos que não foram produzidos como mercadorias (HARVEY, 2003), como pode ser o caso de infraestruturas de saneamento produzidas de maneira desmercantilizada pelo Estado e que podem vir a ser utilizadas em cálculos de precificação do serviço (KLINK; EMPINOTTI; AVERSA, 2020). Outra forma relacionada a esta última é a apropriação dos recursos do fundo público (OLIVEIRA, 1988). Por fim, podemos registrar ainda o próprio desenvolvimento desigual como uma forma de ampliação dos ganhos do capital, que, encontrando uma situação de intensa concorrência e de baixa da taxa de lucro numa região desenvolvida, tende a buscar num espaço subdesenvolvido as condições para um lucro extraordinário (SMITH, 1988), através da incorporação, homogeneização e diferenciação.

Essas formas podem ser combinadas, criando situações privilegiadas do ponto de vista da concorrência capitalista. E é na construção dessas situações que os grupos econômicos operam. Portanto, os grupos econômicos podem atuar, também, através de estratégias espaciais para alcançar lucros extraordinários

(YASSU, 2020), articulando as diferenças de renda com monopólios territoriais. É essa combinação de fatores que nos interessa ao olhar a financeirização através da caracterização desse novo agente no setor de saneamento. Quem ele é e como opera?

2. Os novos dutos da circulação da água como dinheiro

As primeiras iniciativas de privatização dos serviços de saneamento no Brasil acontecem em conformidade com a agenda de ajustes e de austeridade fiscal associada à neoliberalização do Estado e à consolidação de mercados na provisão de uma série de bens e serviços à população, ainda nos anos 1990.

A Lei de Concessões de Serviços Públicos, de 1995, abriu oportunidades aos municípios não operados pelas companhias estaduais para que pudessem privatizar a oferta de saneamento e, embora a privatização não tenha ocorrido em maior escala naquele momento, a entrada no país de operadoras multinacionais se deu exatamente ali, seguindo o rastro de um processo de concessão da operação dos serviços de água e esgoto que vinha se espalhando por diversas cidades da América Latina, como é o caso de Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba e Tucumán (Argentina), Valdivia (Chile), Bogotá (Colômbia) e na Cidade do México, entre outras (SANCHES, 2001)¹².

As francesas Vivendi e Suez Lyonnaise des Eaux eram as que mais exerciam influência nos jogos de poder que forçavam o setor a uma abertura aos negócios nos anos 1990. A primeira delas controlava, já em 1997, 38% da Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB) do Paraná (Sanepar). A segunda foi a concessionária que assumiu, em sistema de consórcio, o controle da oferta dos serviços de saneamento na cidade de Limeira (SP), em 1995, juntamente com o Grupo Odebrecht (SANCHES, 2011), já apontando para a expansão e a diversificação dos negócios que

¹² Nessa movimentação, cabe destacar ainda a particularidade da abertura de capital das companhias de saneamento dos estados de São Paulo, Tocantins, Santa Catarina e Paraná ainda na década de 1990, sobretudo pela participação no controle acionário de grupos econômicos que viriam a se expandir enormemente nos anos seguintes, sob largos incentivos de bancos e fundos públicos.

o tornaria um dos maiores grupos econômicos do setor ao longo dos anos 2000, até a crise desencadeada pelos escândalos de corrupção a partir de 2013, que, por sua vez, provocou reestruturações importantes no empresariado nacional, com impactos também no setor de água e esgoto, como veremos em seguida.

A Odebrecht, que tem origens familiares e nasce como empreiteira de capital exclusivamente nacional ainda nos anos 1940, beneficiou-se largamente do processo de desestatização que se desenvolveu nos governos de Fernando Henrique Cardoso durante a década de 1990. A empreiteira adquiriu, naquele momento, o controle de diversas empresas, sobretudo do setor petroquímico, dando corpo à estratégia de fusões e aquisições, iniciada ainda na década anterior, quando o grupo assume seu papel de *holding*, expandindo, diversificando e internacionalizando os negócios (ROCHA, 2013).

Já nos anos 2000, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo central, seguindo a prerrogativa reformista de retomada do planejamento e do Estado como fomentador de uma nova rodada “desenvolvimentista” no país, os vultosos investimentos em infraestrutura garantidos por fundos públicos (re)impulsionam o crescimento de determinados grupos econômicos, como é o caso da Odebrecht, que, além de recursos, passam a contar ainda com o aprimoramento do arcabouço jurídico-institucional desenvolvido para incrementar a participação do setor privado na prestação de serviços públicos. Um amplo leque de novas formas de privatização – como parcerias público-privadas (PPPs), concessões, gestão corporativa de fundos públicos de investimento que miram o mercado de capitais e apoio de bancos públicos de fomento a grandes empresas – são algumas das práticas que se tornaram regulares e cada vez mais dilatadas desde o início dos anos 2000. É o caso, por exemplo, da própria Lei das PPPs, aprovada em 2004, ou da regulamentação do Fundo de Investimento – FI do FGTS, em 2007.

Em relação à presença de grupos privados no setor de saneamento no país, alguns números merecem registro. Estimam-se cerca de R\$ 32,40 bilhões investidos com recursos do FGTS no período de 2003 a 2017, dos quais 49% foram destinados à contratação de empresas privadas e de companhias estaduais de ca-

pital aberto, totalizando R\$ 15,90 bilhões (KUHNS & FAUSTINO, 2019, p. 10). Segundo Kuhn & Faustino (2019), mais especificamente no período entre 2011 e 2016, as empresas privadas foram responsáveis por mais de 42% das contratações com recursos do fundo para saneamento básico¹³. De forma correlata, registra-se, no mesmo intervalo, um efetivo crescimento da população atendida por operadores privados no país, sob diferentes formas contratuais (concessão total, concessão parcial, PPP, entre outros) (BRITTO & REZENDE, 2017; KUHNS & FAUSTINO, 2019).

Com o fomento aquecido à participação privada no setor, o saneamento acabou, portanto, tornando-se um nicho bastante atrativo para os grupos econômicos no país, que se valeram, sobretudo, das condições favoráveis de financiamento para investir pesadamente na ampliação de seus contratos¹⁴. No caso da Odebrecht, em 2008 o grupo passou a atuar como acionista da empresa Foz do Brasil S.A., através da qual firmou parcerias e participou de concessões em diversos estados e cidades, de norte a sul do país. Em 2013, tornou-se sócia majoritária da empresa e alterou sua razão social para Odebrecht Ambiental S.A. (OA). Em termos de investimento, o FI-FGTS aportou inicialmente cerca de R\$ 650 milhões mediante a subscrição de ações ordinárias da Foz do Brasil S.A. em 2009, e alguns anos depois, em 2013, outros R\$ 315 milhões. Em 2014, quando surge a OA, o fundo passa a acionista da empresa, detendo 30% do seu capital (CARDOSO & JAENISCH, 2019).

Outras cifras que requerem destaque: entre 2003 e 2017, a OA foi beneficiada pela carteira do FGTS através do Programa Saneamento para Todos em contratos que ultrapassaram R\$ 1,8 bilhão. Nesse período, em volume de projetos e recursos, a participação da empresa como controladora da companhia de saneamento do Estado do Tocantins, a Saneatins, rendeu-lhe os

¹³ Vale registrar que ainda em 1997 temos a aprovação pelo Conselho Curador do FGTS da criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento, que, segundo BRITTO (2011), pela primeira vez destinava recursos do fundo para a iniciativa privada.

¹⁴ Esse é o caso, por exemplo, da construtora Queiroz Galvão, que atuou no segmento como acionária da empresa CAB Ambiental (cujo capital pertencia também ao BNDES) até 2017, quando a corporação passou ao comando da gestora IG4 Capital e mudou seu nome para Iguá Saneamento.

maiores aportes do fundo público (R\$ 352 milhões), atrás apenas do investimento recebido para o projeto de cobertura do esgotamento sanitário na região oeste da cidade do Rio de Janeiro, em regime de concessão – um único desembolso de mais de R\$ 410 milhões, em 2013¹⁵. O megacontrato para a realização das obras de saneamento na Região Metropolitana do Recife, considerado o maior projeto do setor desenvolvido no formato PPP, estimou um faturamento de cerca de R\$ 16,7 bilhões (NASCIMENTO & FERNANDES, 2015), com empréstimos tomados da CAIXA-FGTS da ordem de R\$ 700 milhões. Outros R\$ 400 milhões foram investidos na empresa pelo Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNDE) para a implementação desse mesmo projeto. Até 2017, quando foi vendida, a OA havia expandido a oferta privada de serviços de água e esgoto para 186 municípios em 12 estados brasileiros, atingindo 17 milhões de pessoas (BRITTO & REZENDE, 2017).

Quando a gigante canadense Brookfield Asset Management assume o controle acionário da empresa, o grupo econômico que desponta desse novo arranjo – a BRK Ambiental – herda para si não apenas o portfólio de projetos da antiga OA, mas também as oportunidades de negócios e as tendências de monopolização do mercado da água no país, possibilitadas pelos diferentes modelos creditícios disponibilizados, pelo volume dos recursos aportados e pela padronização dos formatos de concessão e parceria disseminados nos últimos anos.

Com a recente sanção do novo marco legal e com o desenvolvimento dos estudos e iniciativas que vêm sendo promovidos pelo BNDES desde 2016, através do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), para desestatização das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), as condições favoráveis de atuação (e ascensão) de grupos econômicos como a BRK Ambiental tendem a ampliar-se. Note-se que, hoje, apenas cinco grupos econômicos concentram cerca de 85% de todos os contratos de prestação de serviços de água e esgoto com empresas privadas

¹⁵ Embora o valor total do investimento tenha sido orçado em cerca de R\$ 642 milhões, dados obtidos junto ao extinto Ministério das Cidades informam que o total desembolsado foi de aproximadamente R\$ 410 milhões.

no país¹⁶. No caso da BRK, seu controle acionário pertence exclusivamente a instituições financeiras públicas e privadas – 30% das ações permanecem sob o controle do FI-FGTS e os outros 70% estão em poder da Brookfield Asset Management e do grupo Sumitomo Corporation. O controle e a gestão da empresa, de todo modo, são feitos pela Brookfield¹⁷.

2.1 A trajetória da Brookfield Asset Management, do século XIX ao XXI

É preciso lembrar que a entrada da Brookfield Asset Management no setor de saneamento ocorre na esteira da crise política e econômica que se instala no país a partir de 2013. A operação Lava Jato tem grande relevância nessa crise, ao revelar esquemas de corrupção nos principais grupos econômicos e estatais brasileiras. É nessa conjuntura de crise, de degradação financeira e da imagem de grandes empresas nacionais, que a Brookfield vai às compras, adquirindo massivamente ativos desvalorizados conjuntamente, como a própria empresa afirmou em veículos de comunicação¹⁸. O grupo foi um dos maiores compradores dos espólios da operação Lava Jato, mobilizando cerca de R\$ 60 bilhões em suas aquisições. Nesse pacote, adquiriu a OA, que se transformou em BRK Ambiental, marcando a chegada do grupo ao setor de saneamento no Brasil.

¹⁶ São eles: a BRK Ambiental, a GS Inima Brasil, o Grupo Águas do Brasil, a Igua Saneamento SA e a AEGEA.

¹⁷ Segundo relatório de agosto de 2020 disponibilizado no *site* da empresa, a BRK hoje está presente em mais de 100 municípios, em todas as regiões do Brasil, com 22 Sociedades de Propósito Específico (SPEs) de saneamento (água e/ou esgoto) em 12 estados. Tratam-se de 15 concessões, 6 PPPs (Parceria Público-Privada) e 1 locação de ativo, em contratos de longo prazo, em diferentes estágios. Em termos de resultados financeiros operacionais, o EBITDA ajustado de R\$ 153 milhões no segundo trimestre de 2020 representa um crescimento de 14% em relação ao mesmo período no ano anterior. Dados disponíveis em https://mz-prod-cvm.s3.amazonaws.com/24830/IPE/2020/8dc41968-f044-4297-b8e6-51eb5fedafdf/20200813075804532727_24830_784294.pdf (acesso em 05/10/2020).

¹⁸ “Saldão da Lava Jato: por que a Brookfield já investiu R\$ 60 bilhões no Brasil”. *Revista Época* / maio de 2017. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2017/05/o-comprador.html> (acesso em 30/07/20); “O fundo mais ativo do país”. *Revista Exame*, junho de 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mercados/brookfield-o-fundo-mais-ativo-do-pais/> (acesso em 30/07/20).

Embora seja canadense, o grupo tem sua origem no Brasil, já que foi fundado para atuar aqui e está presente no país há mais de 120 anos. Sua criação data de abril de 1899, no Canadá, como a empresa The São Paulo Trainway, Light and Power Company Limited, que, em julho do mesmo ano, é autorizada, por decreto do presidente Campos Salles, a atuar em território brasileiro. A empresa atuava tanto na implantação e operação de sistemas de bondes por tração elétrica como na geração e distribuição de energia elétrica.

Isso não se faz sem mobilizar o pré-existente, expresso nas formas de uso do território de maneira ampla, com interferências nos espaços da vida ou, simplesmente, nas paisagens dos lugares. Mas, sobretudo, mobilizando o instituto jurídico da propriedade territorial como, aliás, foi explorado, de modo sagaz, pela companhia Light (SEABRA, 2013, p. 12).

Em 1904, a empresa se expande para a capital federal, a cidade do Rio de Janeiro, onde funda a The Rio Trainway, Light and Power Company e em 1912, em Toronto, é criada a *holding* Brazilian Traction Light and Power Co. Ltd. para articular suas duas subsidiárias. A entrada no Rio de Janeiro foi mais difícil, em termos de recursos financeiros e pela concorrência. De todo modo, a atuação na capital federal se torna o foco de seus negócios, fazendo-a transferir o centro de sua atividade para a cidade, onde, ainda no início do século, diversifica sua operação para os setores de gás e telefonia, multiplicando seus braços, sendo batizada pela mídia da época como o “polvo canadense” (WEID, 1989).

A partir de sua instalação na capital federal amplia-se o poder do grupo no país, que o utiliza para conseguir alterações na legislação, operar manobras jurídicas para modificação de contratos de concessão, até pressionar para a quebra de concessões vigentes (WEID, 1989; DIAS, s/d). Um poder que não se dá somente na escala local, mas articula escalas¹⁹.

¹⁹ Ao longo de sua história foram mobilizadas personalidades políticas do governo norte-americano para exercer pressão no governo brasileiro. Foram mobilizados, também, recursos junto a órgãos multilaterais como o recém-nascido BIRD, em 1948, e em outros momentos de sua história recente.

Além do poder político, uma de suas principais estratégias de acumulação era também, já naquela época, a centralização de capital, através da aquisição de empresas concorrentes, com o objetivo de obter o monopólio de prestação dos serviços. Para tal, o grupo buscava recursos em diversas praças financeiras (Paris, Londres, Nova York, Alemanha entre outras), através da emissão de debêntures, participação em projetos e ações. O acesso a essas praças era conduzido por membros do corpo de direção e principais acionistas. Não é algo externo, é constituinte do próprio grupo, evidenciando que, desde as origens, é *essencialmente* a lógica financeira que orienta suas ações (HAUSMAN; HERTNER; WILKINS, 2008). Inicialmente, são operações feitas através da Brazilian Securities, e a partir de 1912, através da *holding* Brazilian Traction Light and Power Co. Ltd. O resultado é uma complexa teia de propriedades que controla o grupo, com fundos, investidores, bancos e famílias, relações que diferenciam o grupo até os dias de hoje – o acesso privilegiado a recursos.

A atuação da empresa na provisão de infraestrutura de energia e de transporte lhe confere um enorme poder territorial. Através da operação da desterritorialização e da territorialização de capitais excedentes, ela comanda os principais vetores da expansão urbana, à época, no caso, a eletrificação e as linhas de bondes (SEABRA, 1987; KAKO, 2013). Nesse sentido, o controle do processo de urbanização era, também, a expansão das demandas dos serviços prestados pela Light.

Adquirido o monopólio tanto da produção e distribuição de energia na cidade do Rio de Janeiro quanto o da oferta de transportes sobre trilhos e de ônibus elétricos no perímetro urbano, a Companhia articulou esse mercado com as empresas e agentes imobiliários, produzindo valorização das terras urbanas e estabelecendo formas de renda diferencial e de monopólio na produção e comercialização de novas áreas para a expansão do tecido urbano na cidade do Rio de Janeiro, por meio da criação de novos bairros e empreendimentos (OLIVEIRA, 2013, p. 2).

Nos anos 1950, ocorre uma nova diversificação de suas atividades, durante o período de domesticação das empresas privadas de serviços públicos pelo mundo (HAUSMAN; HERTNER; WILKINS, 2008). Essa domesticação é a pressão pela estatização e mesmo controle rígido de tarifas, que no Brasil manifesta-se no nacional desenvolvimentismo. Entretanto, a Light é a última no mundo a abandonar o controle de serviços de geração e distribuição de energia, em 1979, mais de 20 anos depois que esse processo havia se iniciado. O braço de energia ainda sob o nome Light é vendido ao governo brasileiro em 1979, nos últimos dias da gestão de Ernesto Geisel. Apesar da venda, a empresa permaneceu, à época, com a maior parte de seu capital no Brasil, mais da metade na operação de seu Banco Brascan, e o restante em atividades variadas como bens e serviços, mineração e a Brascan Imobiliária. Nos anos 1990 e 2000 ocorre uma reestruturação da empresa e através de processos de fusão na bolsa de Nova Iorque, que passa a se chamar Brookfield Asset Management. A nova empresa se consolida como uma das maiores corporações de gestão de ativos do mundo e segue com seu foco em infraestrutura, energia e setor imobiliário. Permanece em busca de ativos desvalorizados, exercendo seu duplo poder (político e econômico) para a expansão de seus negócios, mantendo a produção do espaço como o centro de sua estratégia de acumulação.

2.2 A chegada da Brookfield no saneamento

As novas camadas que vêm sendo adicionadas à financeirização do setor de saneamento não são uma novidade trazida pela entrada do grupo Brookfield; elas já estavam presentes de certa forma na trajetória de constituição da Odebrecht Ambiental. O que ocorre é um aprofundamento e uma complexificação dessas camadas. Como uma das maiores controladoras de ativos no mundo, a Brookfield possui um poder econômico mais expressivo que o Grupo Odebrecht. Significa a entrada direta da elite financeira internacional no setor²⁰. A Brookfield assume o

²⁰ É preciso reforçar que há características que singularizam e diferenciam esse grupo econômico internacional e sua atuação no saneamento do caso da SABESP, por exemplo, que embora tenha capital aberto e ações negociadas na Bolsa de Valores de Nova Iorque (NYSE), ainda atua de modo localizado e setorial, mobilizando recursos e poder político em outra escala, se comparada à Brookfield.

controle do espólio da OA, transformada agora em BRK Ambiental, com aporte de recursos de outro grupo de *asset management*, o Sumitomo Corporation, de origem japonesa, que vem a convite da Brookfield. Tal fato reforça o poder do grupo na sua capacidade de mobilização de recursos de importantes fundos internacionais, órgãos multilaterais e na diversidade de ativos que possui espalhados pelo globo, como vimos ao longo de sua história. Esses recursos são mobilizados rapidamente para entrada em operações pelo mundo em conjunturas específicas (BROOKFIELD, 2020).

Uma camada que caracterizava a atuação da OA como grupo econômico era, de fato, seu poder político, notado, por exemplo, na mobilização de recursos oriundos das mais diversas fontes públicas, como o FI-FGTS, FGTS, Fundo Caixa e BNDES, que foram fundamentais na constituição do patrimônio da empresa. Inicialmente, questionamo-nos como essa camada do poder político poderia ser capitalizada pela BRK, visto que o poder político muitas vezes está vinculado ao cotidiano, ao conhecimento tácito da política, de seus agentes e da burocracia. Ou seja, esse poder teria um caráter regional. Apesar disso, com suas raízes e sua estrutura consolidada no país, aparentemente não tem sido difícil para o grupo a remobilização deste poder.

A BRK é o maior agente privado do segmento de água e esgoto no país e tem presença constante em publicações relacionadas à economia e ao setor financeiro quando o tema é saneamento básico, colocando-se como referência e um dos principais agentes das transformações do setor. Em 2018, o grupo conseguiu acessar ainda mais recursos públicos para a PPP da Região Metropolitana do Recife (PE), uma das maiores PPPs de saneamento do país, como já mencionamos, iniciada ainda sob atuação da OA. Recentemente, a BRK também conseguiu novo aporte de recursos para esse mesmo projeto feito pelo Banco Mundial via Corporação Financeira Internacional (CFI)²¹.

A entrada da Brookfield Asset Management no setor através da BRK Ambiental ainda não se traduziu em expansão das

²¹ Além de aportes dos braços do Banco Mundial em negócios internacionais, no Brasil, o grupo recebeu recursos do banco ainda nos anos 1950 e voltou a receber investimentos na Brookfield Incorporadora em meados de 2000.

atividades. Entretanto, isso se deve, conforme declarado por sua CEO, Tereza Vernaglia, em entrevista, mais pela inexistência de novas concessões do que por falta de apetite do grupo. Ela deixa claro que, com a modificação do marco regulatório e com as novas concessões que surgirão, o grupo tem uma capacidade ímpar de mobilização de recursos: “Estes projetos que virão necessitarão de muito capital num curto espaço de tempo. Eu acho que, no momento em que os projetos vierem, é ali que vai se decidir e se determinar os grandes *players* do saneamento”²². Ela segue defendendo a importância da aprovação no novo marco no sentido da segurança jurídica para os investidores: “Depende disso, não falta dinheiro para investir em saneamento, podemos dobrar, triplicar o investimento, tenho capacidade de captar recursos, acionistas com apetite por crescimento”²³. Segurança jurídica e centralização da normatização são os principais pontos destacados para atender os desejos dos investidores. Internamente, a CEO salienta que o grupo está reestruturando o que foi adquirido da OA, operando mudanças na organização e no monitoramento dos serviços, seguindo o que foi apontado por Bayliss (2013) como fundamental para a ampliação da acumulação num setor com demanda inelástica. Vernaglia afirma, também, que o grupo não tem interesse em abrir capital no Brasil e está se adaptando à lei americana de SOX de 2002, que são normatizações de contabilidade e auditoria das companhias abertas. Mostra, dessa forma, que o objetivo do grupo atende às demandas dos investidores internacionais e não nacionais.

A atividade das empresas de saneamento básico tem um caráter muito localizado. As empresas, em resumo, operam infraestruturas de grande porte em atividades de extração, distribuição e coleta. Essas atividades, por sua natureza espacial e por seu alto investimento, constituem-se com forte caráter monopolista. Assim, as empresas controlam o ciclo da água como mercadoria em determinado recorte territorial. Esse controle gera uma

²² Transcrição de entrevista da CEO Teresa Vernaglia, Programa *Conexão CEO*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bzDupi9Xc5E> (acesso em 27/07/20).

²³ Transcrição de entrevista da CEO Teresa Vernaglia, Programa *Conexão CEO*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bzDupi9Xc5E> (acesso em 27/07/20).

série de impactos territoriais, como a distribuição desigual das infraestruturas e o poder de extração de riqueza das famílias, da natureza e da própria infraestrutura. A diversificação das atividades da Brookfield a partir da aquisição do espólio deixado pelo impacto da operação Lava Jato, contemplando o setor de logística, energia, saneamento, agronegócio e imobiliário, parece abrir caminho para novas formas de controle²⁴ das transformações do território na busca por renda.

A BRK Ambiental, como parte do grupo Brookfield, tem o poder de ampliar as rendas que podem ser apropriadas pelas atividades de seus outros braços de negócios. Portanto, a entrada de grandes grupos no setor de saneamento permite a mobilização de seu monopólio territorial para favorecer diversas outras atividades para apropriação de rendas diferenciais, de monopólio e absolutas, potencializando a mercantilização do espaço pela ampliação do poder de modelagem do território segundo suas estratégias.

Conclusão

Enquanto escrevemos este texto, entre junho e julho de 2020, é possível que estejamos vivendo o auge da pandemia do novo coronavírus no Brasil e não faltam reportagens, debates, pesquisas e dados divulgados cotidianamente a nos alertar que a população mais atingida é aquela moradora dos bairros populares onde a infraestrutura de saneamento básico é deficitária, reiterando a lógica perversa das desigualdades que nos assolam, até mesmo quando se trata de um micro-organismo que não escolhe os corpos nos quais vai se alojar, mas que certamente o faz naqueles mais expostos à privação e à violação de direitos básicos, como é o caso do acesso à água e à coleta de esgoto.

Como adverte Prieto (2019), “a falta d’água e sua insuficiência para a reprodução básica da vida é uma escassez produzida socialmente” com o intuito de transformar a água em mercado-

²⁴ Como é o caso da atuação da empresa Coca-Cola no México, mencionada por Bayliss (2013), que além de operar o saneamento, se beneficia das suas atividades de produção de bebidas e de água engarrafada.

ria, serviço e negócio, destituindo-a de sua condição de riqueza natural, direito social e bem comum e coletivo. O processo de valorização diferencial do solo com a instalação de redes de infraestruturas, associado a uma correlata dinâmica de desigualdade e restrição de acesso à “mercadoria-água”, consubstancia a acumulação e reproduz “a contradição entre produção social e apropriação privada das riquezas” (PRIETO, 2019, p. 64-65).

Ao vermos aprovado, em plena pandemia, o novo marco regulatório que claramente enuncia (e normatiza) uma expansão desse ambiente de negócios em que a água circula como dinheiro, o que se nota é a reiteração e a exacerbação de uma lógica espoliativa que incide violentamente sobre trabalhadores e trabalhadoras, que financiam, através dos recursos recolhidos nos fundos fiscais e parafiscais, como o FGTS, os custos de produção de infraestruturas às quais, afinal, não têm acesso. Trata-se, na verdade, de uma exploração em cadeia, operada com recursos do fundo público, por meio do par financiamento e privação do acesso às redes na sua distribuição espacial estruturalmente heterogênea, reproduzindo desigualdade e precariedade – que possuem raça e gênero – na mesma medida em que se constitui como pressuposto da acumulação capitalista, desmascarando o discurso do Estado mínimo, noticiado à exaustão.

Confrontar os processos de transformação do espaço em negócio implica em termos clareza do jogo que se disputa. No caso da intensificação da mercantilização e financeirização da água podemos apontar pelo menos quatro aspectos críticos que tendem a se agudizar a partir dos arranjos que apresentamos, quais sejam: i) o papel dos grupos econômicos, que possuem cada vez mais poder de modelar o espaço segundo seus interesses e que estão protagonizando a oligopolização do saneamento, drenando as riquezas da sociedade para a elite financeira global; ii) o agravamento das desigualdades socioespaciais por um modelo de provisão e gestão que busca atender aos anseios rentistas de investidores financeiros casado com a intensificação da mercantilização multissetorial do espaço pelos grupos econômicos; iii) a ampliação da expropriação da renda familiar por agentes financeiros através da disseminação da lógica financeira na precificação dos serviços de saneamento, como uma nova dimensão da

financeirização do cotidiano das famílias; iv) os riscos socioambientais do avanço rentista financeiro sobre os recursos hídricos que são finitos e que dependem do ciclo hidrológico para sua renovação, o que pode no futuro ampliar a escassez de água.

Sabemos, no entanto, que a financeirização da água possui limites que estão relacionados justamente às características de um recurso natural finito, localizado e com temporalidades específicas, como argumenta Bayliss (2013). E sabemos ainda que, dialeticamente, a produção do espaço se realiza também como conflito e que, portanto, a hegemonia da razão econômica que imputa a condição de mercadoria a um bem comum essencial à vida, como a água, se vê também desafiada a todo momento por processos de resistência que reafirmam a luta por direitos e questionam a própria ordem capitalista. Embora o quadro que debatemos aqui seja de alarme em relação ao futuro do tratamento da questão da água no Brasil, entendemos que é fundamental construir conhecimento crítico sobre o problema para justamente fomentar a potência da luta socioespacial que se coloca como desafio diante da crise permanente a que estamos submetidos.

Referências

- ANDREUCCI, D.; LAMARCA, M. G.; WEDEKIND, J.; SWYNGEDOUW, E. “Value Grabbing”: A Political Ecology of Rent. *Capitalism Nature Socialism*, 28:3, pp. 28-47, 2017.
- ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- BAYLISS, K. The Financialization of Water. *Review of Radical Political Economics*, 46, pp. 292-307, 2013.
- BRAGA, J. C. de S. Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.) *Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BRENNER, N. *New State Spaces – Urban Governance and the Re-scaling of Statehood*. New York: Oxford University, 2004.
- BRITTO, A. L. *Avaliação político-institucional do setor de Saneamento Básico. Panorama do Saneamento Básico no Brasil (versão preliminar 2011)*. Brasília: Ministério das Cidades, Volume IV, 2011.
- BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil:

financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 557-581, maio/ago. 2017.

BROOKFIELD. About Us – Who we are. Descrição da empresa. Disponível em: <https://www.brookfield.com/about-us/who-we-are> (acesso em 20/06/20).

CARDOSO, A.; JAENISCH, S. Fundo público e investimentos em infraestrutura no Brasil: Uma análise da participação do FI-FGTS durante os governos Lula e Dilma (2007-2017). In: Seminário Internacional Finanças na Produção Imobiliária e de Infraestruturas: novos processos espoliativos nas cidades latino-americanas. *Caderno de Resumos SEFIAL*. São Paulo: SEFIAL, 2019.

CHESNAIS, F. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 11, n. 1 (18), pp. 1-44, 2002.

CHRISTOPHERS, B. The limits to financialization. *Dialogues in Human Geography*, 5(2), 183-200, 2015.

DIAS, S. Verbete Biográfico – Antônio Galotti. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. FGV-CPDOC. s/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/gallotti-antonio> (acesso em 30/07/2020).

FINE, B.; BAYLISS, K.; ROBERTSON, M. “Housing and Water in Light of Financialisation and ‘Financialisation’”. *Working papers wpaper 156, Financialisation, Economy, Society & Sustainable Development (FESSUD) Project*, 2016.

FROUD, J.; HASLAM, C.; JOHAL, S.; WILLIAMS, K. Shareholder value and financialization: consultancy promises, management moves. *Economy and Society*, v. 29, n. 1, pp. 80-110, Feb. 2000.

GOTHAN, K. F. The Secondary Circuit of Capital Re-considered: Globalization and the U.S. Real Estate Sector. *American Journal of Sociology*, v. 112, n. 1, pp. 231-275 Jul. 2016.

GOTTDIENER, M. *A produção social do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1997, 2. ed.

GUTTMANN, R. Financialization revisited: the rise and fall of finance-led capitalism. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 26, pp. 857-877, 2017.

HARVEY, D. Class-monopoly rent, finance capital and the urban revolution. *Regional Studies*, 8:3-4, pp.239-255, 1974.

HARVEY, D. *The urbanization of capital: studies in the history and theory of capitalist urbanization*. Oxford: Blackwell, 1985.

_____. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

HAUSMAN, W.; HERTNER, P.; WILKINS, M. *Global Electrification: Multinational Enterprise and International Finance in the History of Light and Power, 1878–2007 (Cambridge Studies in the Emergence of Global Enterprise)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

KAKO, I. S. *O papel dos trilhos na estruturação territorial da cidade de São Paulo de 1867 a 1930*. Tese (doutorado em Geografia Humana), FFLCH-USP, São Paulo, 2013.

KLINK, J.; EMPINOTTI, V. L.; AVERSA, M. On contested water governance and the making of urban financialisation: Exploring the case of metropolitan São Paulo, Brazil. *Urban Studies*, 57(8), pp. 1.676-1.695, 2020.

KUHN, F.; FAUSTINO, R. B. A participação privada no setor de Saneamento Básico no Brasil: uma análise dos investimentos com recursos do FGTS. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais do XVIII Encontro Nacional da Anpur*. Natal: ANPUR, 2019.

LAPAVITSAS, C. Financialised capitalism: crisis and financial expropriation. *Historical Materialism*, 17, pp. 114-148, 2009.

LOFTUS, A.; MARCH, H.; NASH, F. Water infrastructure and the making of financial subjects. *Water Alternatives*, 9(2), pp. 319-335, 2016.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política*, livro terceiro: o processo global de produção capitalista, volume VI. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1. ed., 1974.

NASCIMENTO, A. S.; FERNANDES, A. C. de A. Grandes negócios da reestruturação metropolitana de Recife: uma análise da articulação ampliada entre Estado e capital na produção do espaço. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE. *Anais do XI Encontro Nacional da Anpege*. Presidente Prudente: ANPEGE, 2015.

OLIVEIRA, F. Surgimento do anti-valor. Capital, força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 22. São Paulo, out. 1988.

OLIVEIRA, F. J. G. Eletrificação e formação do patrimônio territorial da Light na cidade do Rio de Janeiro e no Médio Vale do Paraíba. *Espaço e Economia* [Online], 3, 2013. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/497> (acesso em 01/07/20).

PAULANI, L. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, vol. 36 (3)/144, pp. 514-535, 2016.

PORTUGAL JR., J. G. (Coord.) *Grupos econômicos: expressão institucional da unidade empresarial contemporânea*. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1994.

PRIETO, G. Privação e violações do direito à água e ao saneamento na periferia da metrópole capitalista. In: SONKAJÄRVI, H.; VITAL, A. V. (Orgs.) *A água no Brasil: conflitos, atores, práticas*. São Paulo: Alameda, 2019, pp. 63-100.

PURCELL, T. F.; LOFTUS, A.; MARCH, H. Value–rent–finance. *Progress in Human Geography*, 44(3), pp. 437-456, 2020.

ROCHA, M. A. M. *Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro*. Tese (doutorado em Economia), IE-UNICAMP, Campinas, 2013.

SANCHEZ, O. A. A privatização do saneamento. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 89-101, jan. 2001.

SEABRA, O. Energia elétrica e modernização social: as implicações do sistema hidrelétrico e do sistema técnico de drenagem superficial na Bacia do Alto Tietê em São Paulo. In: CAPEL, H.; CASALS, V. (Orgs.) *Capitalismo e História da Eletrificação, 1890-1930 – Capital, técnica e organização do negócio elétrico no Brasil e Portugal*. 1. ed. Barcelona (ESP): Ediciones del Serbal S. A., 2013, p. 11-30.

SEABRA, O. *Os meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros: valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo*. Tese (doutorado em Geografia), FFLCH-USP, São Paulo, 1987.

SMITH, N. *Desenvolvimento desigual*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SMITH, N. Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano. *Revista Geosp*, n. 21, 2007, p.15-31.

SWYNGEDOUW, E. *Social Power and the Urbanization of Water. Flows of Power*. London: Oxford University Press, 2004.

TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

WEID, E. A expansão da Rio de Janeiro Tramway Light and Power ou as origens do “Polvo Canadense”. Trabalho apresentado no 10º Módulo do Congresso Internacional do Centenário da República Brasileira. Rio de Janeiro, 28.09.1989. Mesa Redonda: “Energia Elétrica, Estado e Sociedade”. Mimeo. 1989.

YASSU, A. M. S. (2020). Arranjos multiescalares da atividade imobiliária e a (re)produção da metrópole. In: RIBEIRO, L. C. de Q. *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020.

Construindo regulação: incentivos ao mercado privado de infraestrutura urbana no Brasil

Raphael Brito Faustino
Luciana de Oliveira Royer

Introdução

Compreender as formas de atuação do Estado no atual estágio do capitalismo tem se colocado como parte dos esforços de reflexão do urbanismo, em especial a partir de suas consequências sobre o ambiente construído e nos processos de desigualdade. Com relação à infraestrutura urbana, em um contexto de subdesenvolvimento, como é o caso brasileiro, esse esforço demanda considerações que perpassam múltiplas escalas, que oscilam das questões sobre o acesso da população a serviços urbanos até possíveis interpretações sobre a inserção do país no fluxo de capitais internacional, em um contexto de capitalismo financeirizado.

A partir da década de 1990 é possível identificar ações do Estado brasileiro no sentido de promover processos de privatização e desregulamentação da infraestrutura, em linha com as concepções neoliberais dominantes em contexto global¹. Destacamos a condução do Estado brasileiro na organização de um mercado de financiamento e operação da infraestrutura urbana a partir de alterações no marco regulatório e suas articulações para a construção de programas. Buscaremos interpretar essa dinâmica a partir de concepções híbridas sobre intervenção e desregulamentação das ações estatais nesses setores. Como apontam Dardot e Laval (2016), mantêm-se como responsabilidade do Estado as

¹ Faz-se necessário compreender, entretanto, que esse processo não ocorre de maneira linear ao longo de todo período, sem resistência ou mesmo de maneira definitiva, ainda que se aprofunde a partir de 2015. Para essa discussão ver Werner (2019) e Brandão (2017).

ações voltadas à promoção de infraestrutura como forma de atração de oligopólios para determinados territórios. Nas palavras dos autores, “a intervenção governamental toma a forma de uma política de fatores de produção e ambiente econômico”. Ainda nessa interpretação, Dardot e Laval (2016) consideram que os investimentos em infraestrutura e instituições organizam a produção de “bens comuns do capital”, colocando como condição para a mobilidade desse capital a participação do Estado na provisão de infraestrutura.

É preciso acrescentar, contudo, as condições que se apresentam em um contexto de subdesenvolvimento. As ações do Estado no financiamento da infraestrutura, em especial no caso brasileiro, são sujeitas a uma série de constrangimentos, tradicionalmente vinculados às restrições fiscais. Esse diagnóstico é apresentado como fator decisivo no discurso vigente de que provisão e operação da infraestrutura urbana deve se dar através de mecanismos de financiamento privado. A opção dos investimentos em infraestrutura, por fontes de financiamento públicas ou privadas, é uma decisão política (CARVALHO, 2018). Sendo política, identificamos a necessidade de abordá-la a partir das modificações nas formas de ação política do Estado no contexto neoliberal. Como aponta Massonetto (2015):

Estabilizar o processo de acumulação, especialmente em seus desdobramentos intertemporais de longo prazo, exige uma capacidade sistêmica de reposição periódica das condições para reprodução dos capitais em todas as suas formas e temporalidades. Tal capacidade não é endógena ao processo de acumulação. O Estado e a forma jurídica têm contribuições relevantes neste sentido (MASSONETTO, 2015, p. 35).

Herce (2015) considera que a base da luta política na disputa pelo poder e administração das cidades ocorre justamente no direcionamento das ações voltadas à produção, gestão e operação das infraestruturas urbanas diante das disputas entre o capital, que busca ocupar a produção do espaço como etapa do seu processo de valorização, em disputa com a oferta de bens e serviços urbanos de forma ampla para o conjunto da popu-

lação. Pretendemos, assim, apontar como as modificações nas formas de ação do Estado na provisão de infraestrutura urbana contempla aspectos das ações neoliberais. Buscamos compreender como se estabelecem esses aspectos na atuação do Estado brasileiro, em especial a partir do financiamento e investimento em infraestrutura urbana. Cabe ressaltar que, segundo Harvey (2018), a provisão e o financiamento da infraestrutura urbana, outrora realizada pelo Estado, no momento contemporâneo é direcionada, em parte pela regulação, para maior participação do setor privado, através de consórcios financeiros e parcerias público-privadas, como forma de inserção dos setores do capital fixo nos processos de acumulação e fluxos de capitais.

O presente capítulo foi estruturado em três partes, além desta breve introdução e considerações finais. Na primeira parte, destacamos interpretações sobre as formas de intervenção do Estado na provisão de infraestrutura urbana, no contexto neoliberal, como forma de nos aproximarmos de uma análise sobre as modificações ocorridas no Brasil a partir de interpretações gerais sobre a provisão de infraestrutura. Em seguida, buscamos apresentar como se desenvolvem instrumentos e modelos de negócios para organizar o mercado privado de infraestrutura urbana no Brasil, baseado na proposta de elevação da concorrência e na estruturação de um ambiente de negócios favorável ao investidor. Por fim, na terceira parte, apresentamos aspectos regulatórios desenvolvidos como suporte para programas de apoio à provisão e financiamento privado da infraestrutura urbana no país. Destacamos, também, como os esforços para a consolidação desse mercado privado aprofundaram-se, em especial a partir de 2016, com modificações importantes em âmbito institucional e regulatório.

1. Considerações sobre o Estado Neoliberal e a Infraestrutura Urbana

Como forma de nos aproximarmos dos aspectos regulatórios sobre o financiamento da infraestrutura urbana, destacamos a necessidade de compreender a atuação do Estado e suas possibilidades de intervenção no atual estágio do capitalismo.

Consideramos, então, uma breve apresentação sobre a construção das estruturas regulatórias no contexto da sociedade neoliberal. Não se trata, nesse sentido, de aprofundar uma discussão sobre o direito e seus elementos constitutivos, o que fugiria completamente do escopo deste trabalho. Trata-se, contudo, de buscar identificar a importância dos aspectos regulatórios na estrutura econômica, de forma a relacionar o Estado, seu papel na estruturação do financiamento e no modelo de provisão da infraestrutura urbana, problematizando os possíveis impactos no ambiente construído.

Cabe, inicialmente, considerar que o Estado neoliberal não se organiza de forma a retirar as intervenções governamentais dos aspectos da regulação econômica e da organização dos mercados. Como definem Dardot e Laval (2016), não se trata de *laissez-faire*, nem mesmo que o Estado deve se afastar da provisão de bens ou serviços². Ao Estado caberia, portanto, garantir a estabilidade necessária para os agentes econômicos operarem em um ambiente de incerteza (DARDOT, LAVAL, 2016). O quadro regulatório não serviria para uma atuação direta na provisão da infraestrutura, mas, sim, para a estruturação de um ambiente de “segurança” para a operação dos agentes privados. Sob o olhar neoliberal, essa seria a função do quadro jurídico, responsável por garantir certa condição de atuação aos agentes econômicos. Esse aspecto surge sistematicamente no período contemporâneo como forma de organização da intervenção estatal na figura da segurança jurídica. Nesse sentido, como destaca Massonetto (2015), faz-se necessário apontar os limites das interpretações sobre a regulação como responsável por um ambiente de negócios favorável ao investimento, em especial o privado, através de uma política de proteção à renda do capital.

Ao considerarmos o Estado contemporâneo, diversos autores apontam para modificações na sua forma de atuação e nos

² Dardot e Laval (2016) destacam, ao analisar a obra de Friedrich Hayek, que o autor não considerava a prestação de serviços pelo Estado um problema, desde que fosse possível a concorrência entre empresas, eliminando a possibilidade de um monopólio de Estado. Sobre o escopo desse trabalho, destacam, ainda, que Hayek considerava que *serviços sanitários [...] e equipamentos urbanos criados por municípios* (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 179) podem ser consideradas como formas legítimas de atuação do Estado.

aspectos relacionados à intervenção e regulação. Destacam-se, nesse sentido, as concepções sobre o Estado neoliberal nas proposições de Raco *et al.* (2017) sobre o capitalismo regulatório e a política urbana; a privatização orientada pelo Estado, modelos híbridos na relação público-privado e a centralidade dos contratos, em Raco (2014); a importância dos aspectos normativos e as ações regulatórias como composição de uma nova forma de gestão pública, definidas em Dardot e Laval (2016); o papel das instituições governamentais na organização do mercado de infraestrutura, a partir do conhecimento técnico, como aponta O'Neill (2019); e as alterações regulatórias necessárias para a liberalização da infraestrutura e a estruturação projeto a projeto, destacadas por Graham e Marvin (2001).

A política urbana insere-se nesse contexto de modificações na forma de atuação do Estado a partir das alterações na provisão de bens e serviços urbanos, bem como nas formas de planejamento, em contraposição às ações intervencionistas, tipicamente keynesianas. Em especial após a consolidação neoliberal, a participação do Estado move-se no sentido de promover uma estrutura de governança responsável pela gestão de ações do setor privado nas diversas áreas de política urbana.

Essa trajetória, diversas vezes associada aos processos de liberalização e menor participação do Estado, principalmente nos processos de desregulamentação, apresenta-se, entretanto, a partir de um novo arcabouço jurídico e presença do Estado na definição de marcos regulatórios. Esse processo ocorre, conforme define Raco *et al.* (2017), em novas formas complexas de política urbana, caracterizadas pelo desenvolvimento de regulação e formas judiciais de supervisão, como face do *capitalismo regulatório*. Os autores afirmam que, a partir desse modelo, o Estado passa a regular as atividades do setor privado, ao tempo que o setor privado passa a assumir funções tradicionalmente realizadas pelo Estado.

Também é possível compreender a regulação como parte da estruturação da transferência da infraestrutura urbana para o setor privado. Nesse sentido, ela cumpre duplo papel nos processos de transferência e modifica a forma como o Estado passa a atuar nesses setores. Raco (2014) considera que a política urbana

é exemplo de uma “privatização orientada pelo Estado”, uma vez que diversos fatores necessários para promover a participação do setor privado nessas áreas são coordenados e organizados pela regulação estatal. O autor destaca como as políticas passam a ser definidas a partir de estruturas regulatórias e contratuais que moldam sua implementação.

Ainda no sentido da reestruturação institucional, identificamos modificações na forma de ação pública a partir da ascensão neoliberal. Como destaque, as ações estatais passam a ser avaliadas a partir de princípios de eficácia e produtividade, inserindo-se como aspecto central da concorrência econômica (DARDOT, LAVAL, 2016). Modificam-se, assim, as formas de organização e gestão do aparato estatal, impactando as formas de desenvolvimento, análise e implementação de políticas públicas. As boas práticas de governança são consideradas fundamentais para a atração de investimentos estrangeiros e são normalmente avaliadas pela manutenção ou adequação das normas jurídicas consideradas como aspecto decisivo para a decisão de investimentos (DARDOT, LAVAL, 2016).

A regulação também será responsável por estruturar as instituições de Estado responsáveis por garantir o desenvolvimento do mercado de ativos de infraestruturas. Nesse sentido, a estrutura institucional cumpre dupla função, uma vez que será responsável por desenvolver projetos que garantam longo prazo de rentabilidade ao ativo de infraestrutura, compatível com os retornos esperados pelos investidores, bem como promover o diálogo necessários com uma rede de especialistas e consultorias do setor privado, formada em especial por advogados, consultores financeiros e especialistas setoriais (O’NEILL, 2019).

Por fim, com relação aos impactos dessas transformações do Estado na regulação da infraestrutura urbana, destacamos que para incentivar a liberalização, privatização e maior participação do setor privado nessas áreas, a regulação será utilizada como forma de incentivo (GRAHAM, MARVIN, 2001). Os autores afirmam que esse processo ocorre em paralelo às aproximações dos mercados financeiros como fonte de financiamento para a provisão e operação de infraestrutura, principalmente a partir de fundos de pensão, investidores institucionais e acionistas priva-

dos. Busca-se, a partir dos fluxos de receitas e lucratividade, a seleção projeto a projeto, com impactos importantes, por exemplo, nas condições de se promover subsídios cruzados e geográficos (GRAHAM, MARVIN, 2001). A avaliação projeto a projeto passa a ser regida por um contrato específico, que esteja de acordo com a legislação nacional, mas, contudo, permita uma regulação única, garantindo rentabilidade específica para aquele investimento.

2. Concorrência e ambiente de negócios da infraestrutura no Brasil

Dentro da perspectiva apresentada, a regulação da infraestrutura no Brasil, em período recente, guarda relação com a busca por uma estrutura de financiamento, bem como a organização de um mercado articulado aos serviços públicos vinculados. Dado o perfil de investimentos de longo prazo de retorno, com grandes esforços iniciais para a implantação dos sistemas físicos de infraestrutura, a dificuldade em organizar um mercado concorrencial e garantir financiamento para os investimentos coloca-se como uma das principais questões da regulação.

No caso brasileiro, como define Carvalho (2018), a infraestrutura é composta por ativos que acabam seguindo a regulamentação dos serviços públicos relacionados. Dessa forma, a complexidade da regulação vinculada ao financiamento da infraestrutura deve ser compreendida a partir da criação de um ambiente de negócios que necessariamente dialoga com a prestação do serviço público e, conseqüentemente, o coloca como cerne da rentabilidade dos investimentos.

Sob um diagnóstico de ineficiência da atuação estatal e dos déficits de equipamentos e acesso pela população, os processos de privatização e outras formas de transferência para o setor privado são incentivados. A regulação é vista, então, como a forma de promover estabilidade, sendo crucial para a atração de capital privado de longo prazo para os setores da infraestrutura (KESSIDES, 2004). Esse olhar, a partir das exigências colocadas pelo próprio processo de globalização, no cenário de concorrência entre determinados espaços e países, coloca o Estado como

entreve da competitividade econômica, condicionando como os bens e serviços serão ofertados à população (DARDOT, LAVAL, 2016).

Para o caso brasileiro, esses aspectos tornam-se ainda mais complexos, uma vez que se inserem em dinâmicas do próprio desenvolvimento capitalista do país, como os constrangimentos do financiamento de longo prazo (MASSONETTO, 2015) e a dificuldade em articular os investimentos privados nas áreas de infraestrutura. A literatura econômica destaca especial atenção à construção de marco regulatório que garanta segurança aos investidores, em especial internacionais, como forma de assegurar a atração de investimentos privados. Bragança *et al.* (2018), em análise do fluxo de investimentos internacionais em infraestrutura para economias emergentes, apontam que dentre uma gama de indicadores, os índices de liberdade econômica e qualidade institucional são pontos-chave para a atração dos investimentos. Nas palavras dos autores é importante sublinhar a relevância de fatores estruturais, tais como qualidade das instituições, liberalização financeira e papel do governo na economia como condicionantes de investimentos privados, em especial nas economias emergentes³.

A liberalização dos setores de infraestrutura oferece dificuldade adicional em relação a outros setores econômicos. Trata-se de setores normalmente estabelecidos na forma de monopólio natural. Para Dardot e Laval (2016), essa liberalização não ocorrerá com a criação de novos mercados nesses setores monopolistas, mas, sim, a partir de uma nova forma de intervenção pública. Já para Graham e Marvin (2001), com a liberalização econômica, esse processo será possível a partir da segmentação das infraestruturas, promovendo novas formas de competição e concorrência entres os projetos, desestruturando os monopólios naturais estabelecidos na operação do setor público e promovendo novos agentes na produção e operação das infraestruturas, em especial, agentes privados.

³ Faz-se necessário ressaltar que, dentre os índices analisados por Bragança *et al.* (2018), as variáveis que avaliam a liberdade econômica e qualidade regulatória estão desde abertura comercial e simplificação tributária e trabalhista, para o primeiro caso e, governança das agências reguladoras e estabilidade de regras para o segundo caso, temas bastante debatidos no Brasil.

O conjunto articulado que busca promover um ambiente de negócios favorável à atuação do setor privado como agente da construção e operação das infraestruturas urbanas depende do desenvolvimento de técnicas de estruturação de projetos diferentes do modelo vigente no país. O modelo de contratação tradicional, através da seleção de empresas para a construção de grandes obras de engenharia e posterior operação do Estado passa a ser considerado ultrapassado no cenário com maior participação de agentes privados e formas alternativas de financiamento através do mercado de capitais. Para tal, busca-se desenvolver um mercado de projetos no Brasil que tenha como característica central a modalidade de *project finance*, aplicadas em especial nas parcerias público-privadas (PPP) e concessões. Marques (2018) destaca como a literatura recente apresenta interesse por analisar instrumentos utilizados para a formulação de políticas públicas, através de ferramentas consideradas “técnicas”, desenvolvidas a partir de visões, teorias e instrumentos de intervenção que acabam por impactar o conjunto de atores, instituições e afetando o resultado das políticas. O autor destaca que, para as políticas do urbano, esses instrumentos apresentam papel de destaque, incluindo seus formatos legais de regulação e sua arquitetura financeira.

Diversos aspectos destacados anteriormente sobre a atuação do Estado na infraestrutura dialogam com a estruturação no formato de *project finance*⁴. A partir de projetos estruturados nessa modalidade é possível promover a liberalização da infraestrutura, ainda que o Estado seja responsável por aspectos referentes às garantias de rentabilidade dos projetos, transformando-o em um gestor de uma carteira de projetos controlados por empresas privadas. Destaca-se, também, que a estruturação na forma de *project finance* promove uma fragmentação das infraestruturas, modificando sua característica de funcionamento em rede, promovendo projetos que competem entre si, que atuam apenas em parte do território ou mesmo que fragmentam a operação dos serviços. Podemos identificar tais aspectos em diversas PPPs nas áreas de infraestruturas urbanas no Brasil, como por exemplo, a PPP da Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo –, responsável

⁴ Para maior detalhamento sobre os aspectos técnicos da modalidade *project finance*, ver Nébias e Warde Jr. (2015).

pela operação de uma única linha dentro do sistema metroferroviário da cidade; a PPP de esgotamento sanitário da Região Metropolitana de Recife⁵, que opera apenas o serviço de esgotamento e em parte dos municípios do Estado de Pernambuco; a PPP do Sistema Produtor São Lourenço, em São Paulo, responsável pela “prestação de serviços de operação e manutenção do sistema de desidratação, secagem e disposição final do lodo e de manutenção”⁶ de parte do sistema de abastecimento de água da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), dentre outros.

A estruturação no formato *project finance* desenvolve novas articulações entre o financiamento das infraestruturas, formação de um mercado de dívidas vinculados a esses projetos, estruturação de fundos de investimentos, além da possibilidade de fluxos de investimentos a partir de novos agentes. Do ponto de vista do financiamento, a modalidade *project finance* busca organizar fonte de recursos para o investimento em projetos a partir do desenvolvimento de mecanismos de financiamento que permitem elevado grau de alavancagem e, conseqüentemente, maior retorno sobre o capital investido (NÉBIAS, WARDE JÚNIOR, 2015). O pagamento das dívidas atreladas ao fluxo de caixa dos projetos, normalmente protegidos pelos pagamentos das tarifas dos usuários e das contraprestações do poder público, organizam a engrenagem de um mercado de capitais baseado nas infraestruturas, sendo fundamental a busca por fluxos de capitais.

Cabe ressaltar, ainda, que esse processo ocorre a partir do desenvolvimento de grande rede de consultorias para a estruturação de projetos no formato de *project finance*, como veremos adiante. Em suma, modifica-se o padrão de atuação do Estado na provisão, operação e financiamento de infraestruturas, com novas articulações com agentes privados. Como afirmam Nébias e Warde Júnior (2015), o *project finance* funciona como “um esquema de atuação do Estado na economia, em que pese ter sido inventado para deslocar, do Estado para o particular, o financiamento e o desenvolvimento de infraestrutura”.

⁵ Sobre a Linha 4 do Metrô de São Paulo, ver Magalhães (2021) e sobre a empresa BRK Ambiental, responsável pela PPP de Saneamento na Região Metropolitana do Recife, ver Yassu e Pulhez (2021), ambos neste volume.

⁶ Disponível em <http://www.spsl.eco.br>

3. Apontamentos sobre a regulação dos projetos e financiamento da infraestrutura urbana no Brasil

Para compreender os projetos vinculados à regulação do financiamento da infraestrutura urbana no Brasil, principalmente em seu direcionamento para o mercado privado, como destacado ao longo do texto, fazem-se necessárias algumas ponderações sobre a questão federativa que organiza os instrumentos de financiamento e a construção e operação das infraestruturas. A despeito da ação federal para regulamentar os setores econômicos vinculados à infraestrutura urbana, como o marco regulatório da mobilidade urbana (Lei 12.587/2012) e dos resíduos sólidos (Lei 12.305/2010), bem como o recente marco regulatório do saneamento básico (Lei 14.026/2020), a construção dos ativos físicos e a operação e prestação dos serviços vinculados estão a cargo dos entes subnacionais (estados e municípios). Entretanto, a busca pela maior participação do setor privado nesses segmentos ocorre, em particular, a partir das ações da União, tanto no âmbito das ações setoriais como através das opções de política econômica⁷.

Como opção metodológica, o presente trabalho busca destacar aspectos das alterações ocorridas no marco regulatório do financiamento às infraestruturas urbanas, em linha com as discussões teóricas apresentadas previamente nas seções anteriores. Não se trata, portanto, de discutir as especificidades setoriais de cada uma das áreas da infraestrutura, mas, sim, destacar a condução do Estado brasileiro para organizar um mercado de financiamento e operação da infraestrutura urbana. Nesse sentido, destaca-se que o marco regulatório a ser apresentado estrutura-se a partir da esfera federal e passa a direcionar formas de atuação dos entes subnacionais.

A busca por atrair investimentos privados para o financiamento e operação da infraestrutura no Brasil ganhou impulso

⁷ Cabe destacar, ainda, mesmo que ampla reforma dos aspectos regulatórios tenha ocorrido nos últimos anos, os esforços direcionados para maior participação do setor privado nos segmentos da infraestrutura desenvolvem-se ao longo das últimas décadas (FAUSTINO, 2019), em linha com os aspectos destacados anteriormente sobre as modificações no padrão de intervenção estatal. Como exemplos centrais desse processo, consideramos a Lei de Concessões (Lei 8.987/1995) e a Lei de PPPs (Lei 11.079/2004), por exemplo.

com a criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), no governo Michel Temer, no qual os investimentos privados são vistos como a opção prioritária para suportar a retomada dos investimentos. Conforme descrito nos documentos oficiais, “o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) foi criado pela Lei nº 13.334, de 2016, com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização⁸ (BRASIL, 2018). Também a partir de 2016, avançam os esforços para promover acordos de cooperação que visem à atração de investimentos nos setores de infraestrutura. Dentre os aspectos considerados relevantes nesses acordos, destaca-se que o país “pode se valer do compartilhamento de conhecimento técnico e experiências quanto aos temas de financiamento de projetos de grande porte, parceria público privada e aspectos regulatórios visando ao aprimoramento da governança no setor de infraestrutura” (BRASIL, 2018).

No contexto das infraestruturas urbanas, o PPI cumpre relações importantes na busca por novas formas de estruturação de projetos, financiamento e participação do setor privado. Diretamente, o programa inclui em sua carteira de projetos do setor de mobilidade urbana o processo de desestatização da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (TRENSURB)⁹ e a concessão da Linha 2 do Metrô de Belo Horizonte. Além disso, o PPI organiza dentre suas atribuições o apoio federal às concessões e parcerias público-privadas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

De acordo com as informações disponíveis no portal do programa¹⁰, o governo federal estruturou como principal instrumento para fomentar projetos de concessões e PPPs nos entes subna-

⁸ Atualmente o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) é conduzido pela Secretaria Especial do Programa (SePPI), vinculada ao Ministério da Economia.

⁹ A CBTU é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional e opera os sistemas de trens urbanos das cidades de Belo Horizonte, Recife, Maceió, João Pessoa e Natal. A TRENSURB também é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional e opera a linha de trens urbanos da Região Metropolitana de Porto Alegre.

¹⁰ Disponível em <https://www.ppi.gov.br/assistencia-tecnica-e-financeira>. Acesso em: 29/07/2020.

cionais o Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FEP). O FEP foi criado através da Lei 13.529/2017 e constituído com aporte da União no valor de R\$ 180 milhões, de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), através do Decreto 9.217/2017 com a “finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos profissionais especializados” para a estruturação de concessões e PPPs. O mesmo decreto concedeu a gestão do FEP à Caixa Econômica Federal (CEF) e definiu o banco público como entidade responsável pelo acompanhamento dos projetos estruturados com recursos do fundo. Os setores definidos como prioritários foram descritos no Decreto 9.036/2017 e compõem, justamente, àqueles vinculados à infraestrutura urbana, a saber: i) saneamento básico (incluindo o setor de resíduos sólidos); ii) iluminação pública; e iii) distribuição de gás canalizado.

Estruturados na modalidade de *project finance*, os projetos desenvolvidos pelo FEP são compostos por duas formas de suporte aos estados e municípios. Primeiramente, a contratação de uma consultoria técnica especializada, financiada com recursos do FEP, que será responsável pelos estudos de engenharia, jurídico, socioambiental e econômico-financeiro, além do apoio ao processo de licitação para a concessão. O mercado de concessões e PPPs organiza uma ampla rede de especialistas técnicos, das mais variadas áreas, como direito, economia e finanças, especialistas setoriais da infraestrutura, dentre outros. Como define Marques (2016), os serviços de consultoria compõem parte dos capitais que se valorizam através do espaço urbano:

Por fim temos os capitais associados à prestação de serviços de consultoria, apoio à gestão e gerenciamento do próprio Estado nas políticas urbanas. Essas atividades tradicionalmente representavam o centro das ações de agências e burocracias estatais, mas em período recente têm sido crescentemente contratadas com empresas privadas. [...] o Estado é um dos únicos compradores, o que também dá contornos fortemente políticos a esse mercado. Trata-se da prestação de um serviço ao

próprio Estado (e não pelo Estado, como nos serviços urbanos) e de natureza intelectual (diferentemente das atividades de construção). Por essa razão, a remuneração é proporcional à extensão e complexidade dos serviços prestados e é inversamente proporcional à capacidade do Estado de exercer os seus papéis sociais clássicos de planejamento, organização de atividades e programas e regulação (MARQUES, 2016, p. 20).

O segundo suporte oferecido pelo FEP surge no papel realizado também pela CEF, considerado uma forma de assessoramento técnico, para análise dos produtos desenvolvidos pelas consultorias, junto aos estados e municípios. Trata-se de uma interpretação bastante corriqueira sobre o mercado de concessões e PPPs no Brasil a ausência de capacidade técnica e institucional dos entes subnacionais para desenvolver e acompanhar a modelagem desses projetos, consideradas bastante complexas.

O FEP permite, também, o cofinanciamento de projetos com organismos multilaterais e internacionais¹¹. Atualmente, o fundo possui convênios de cooperação na estruturação de projetos com a Corporação Financeira Internacional (IFC/Banco Mundial), com Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). Com as três organizações, encontram-se em andamento a estruturação de projetos em infraestrutura urbana. Até junho de 2020 o FEP acompanhou a estruturação de 19 projetos nos setores de esgotamento sanitário, iluminação pública, resíduos sólidos e saneamento básico (água, esgoto e resíduos sólidos), com atuação em todas as regiões do país, em municípios de diversos portes, incluindo capitais, bem como consórcios de municípios, descritos no Quadro 1.

Destacamos ainda um programa semelhante no assessoramento técnico para a estruturação de projetos desenvolvidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

¹¹ Também é possível identificar que as formas de atuação dos organismos multilaterais se modificam em relação às orientações referentes ao financiamento da infraestrutura. O direcionamento para o desenvolvimento de um mercado privado de financiamento, provisão e operação de infraestrutura torna-se prioritário. Ver Banco Mundial (2017) e BID (2019).

(BNDES). No caso do BNDES, os projetos são estruturados com recursos próprios e visam, também, estimular o mercado de concessões e PPPs, atuando, em especial, nos setores de saneamento básico e iluminação pública. Cabe ressaltar, nesse sentido, a modificação nas formas de atuação dos dois principais bancos públicos responsáveis pelo financiamento da infraestrutura urbana no Brasil. Tradicionalmente, a CEF, através dos recursos do FGTS e na operacionalização dos programas ministeriais, bem como o BNDES, através dos recursos do FAT, apresentavam-se como os principais responsáveis pelo financiamento direto a estados e municípios, além das empresas públicas, dos setores de infraestrutura urbana. As modificações na forma de atuação do Estado brasileiro nesses segmentos implicaram, também, em novas formas de atuação dos próprios bancos públicos.

Ainda no âmbito do fomento à estruturação de projetos em concessão e PPPs, o PPI articula outras estruturas regulatórias desenvolvidas de forma a fomentar o mercado privado de financiamento e investimentos em infraestrutura urbana. Observa-se, nesse sentido, o papel da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF), criada pela Lei 12.712/2012, responsável pela gestão do Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE). O FGIE, através da Lei 13.529/17, foi autorizado a oferecer garantias públicas¹² para as concessões e PPPs realizadas por estados e municípios, atendendo a uma demanda antiga de investidores privados interessados nos projetos de infraestrutura.

¹² De acordo com a SePPI, o FGIE poderá oferecer: i) cobertura de risco de descumprimento de obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público em contrato de parceria público-privada (PPP), nos âmbitos Federal, Estadual, do Distrito Federal e Municipal; ii) cobertura direta de risco de crédito em contratos relacionados exclusivamente à captação de recursos externos via emissão de debêntures para apoiar projetos em infraestrutura no Brasil; iii) garantia de risco de crédito para projetos privados considerados prioritários pelo governo federal; e iv) cobertura de Contraprestação em projetos de infraestrutura em contratos *built to suit* ou de “locação sob medida”. Disponível em <https://www.ppi.gov.br/garantias>. Acesso em: 29/07/2020.

Quadro 1 – Projetos de Infraestrutura Urbana para Estruturação de Concessões e PPPs através do FEP

ENTE	SETOR	CONSULTORIA	ASSESSORAMENTO
Teresina - Piauí	Resíduos Sólidos	Consórcio Vital ³	CAIXA
Belém - Pará	Iluminação Pública	Accenture e Madrona Advogados	IFC/Banco Mundial e CAIXA ⁴
Consórcio COMARES ¹ - Ceará	Resíduos Sólidos	Consórcio EY/ CONEN/LACAZ MARTINS/ZIGUIA	CAIXA
Crato - Ceará	Esgotamento Sanitário	ENEJOTA CAVALIERI ENGENHARIA	CAIXA
São Gonçalo do Amarante - Rio Grande do Norte	Esgotamento Sanitário	Em contratação	CAIXA
Aracaju - Sergipe	Iluminação Pública	Accenture e Madrona Advogados	IFC/Banco Mundial e CAIXA ⁴
Feira de Santana - Bahia	Iluminação Pública	Accenture e Madrona Advogados	IFC/Banco Mundial e CAIXA ⁴
Camaçari - Bahia	Iluminação Pública	Accenture e Madrona Advogados	IFC/Banco Mundial e CAIXA ⁴
Patos de Minas - Minas Gerais	Iluminação Pública	HOUER	CAIXA
Consórcio CONVALE ² - Minas Gerais	Resíduos Sólidos	Consórcio Vital ³	CAIXA
Cachoeiro de Itapemirim - Espírito Santo	Iluminação Pública	Elemental, Ambiental e DS	BID e CAIXA ⁵
Volta Redonda - Rio de Janeiro	Esgotamento Sanitário	Em contratação	Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), Expertise France e CAIXA ⁶
Franco da Rocha - São Paulo	Iluminação Pública	RadarPPP e Moysés e Pires Advogados	IFC/Banco Mundial e CAIXA ⁴

Campinas - São Paulo	Iluminação Pública	RadarPPP e Moysés e Pires Advogados	IFC/Banco Mundial e CAIXA ⁴
Bauru - São Paulo	Resíduos Sólidos	Consórcio EY/ CONEN/LACAZ MARTINS/ZIGUIA	CAIXA
São Simão - Goiás	Saneamento básico - água, esgoto e resíduos sólidos	Consórcio EY/ CONEN/LACAZ MARTINS/ZIGUIA	CAIXA
Corumbá - Mato Grosso do Sul	Iluminação Pública	Em contratação	CAIXA
Toledo - Paraná	Iluminação Pública	Consórcio EGIS Brazil/FESPSP/ PEZCO	Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), Expertise France e CAIXA ⁶
Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul	Iluminação Pública	RadarPPP e Moysés e Pires Advogados	IFC/Banco Mundial e CAIXA ⁴

1 Consórcio COMARES – Os municípios integrantes do Comares são: Altaneira, Barbalha, Caririçu, Crato, Farias Brito, Jardim, Juazeiro do Norte, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri.

2 Consórcio CONVALE – Os municípios integrantes do Convale são: Uberaba, Conceição das Alagoas, Sacramento, Delta, Nova Ponte, Santa Juliana, Planura, Campo Florido, Conquista, Pirajuba, Veríssimo, Comendador Gomes e Água Comprida.

3 Consórcio Vital (Ambiental Engenharia e Consultoria, Elemental Desenvolvimento Imobiliário e Dutra e Santos Sociedade de Advogados).

4 IFC/Banco Mundial e CAIXA. O projeto está sendo financiado pelo município (10%), pelo IFC (45%) e pelo FEP CAIXA (45%).

5 BID e CAIXA. O projeto está sendo financiado pelo município (10%), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (45%) e pelo FEP CAIXA (45%).

6 Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), Expertise France e CAIXA. O processo está sendo financiado pelo município (10%), pela AFD (45%) e pelo FEP CAIXA (45%).

Fonte: Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos. Elaboração própria.

Com relação ao desenvolvimento de fontes alternativas para o financiamento da infraestrutura urbana, principalmente a busca pela organização de um mercado de capitais vinculado a esses ativos, ressaltamos as dificuldades históricas vinculadas à atuação do capital privado no financiamento de longo prazo no Brasil, característica dos projetos de infraestrutura. Paralelamente à organização de um mercado de concessões e PPPs, busca-se estimular o mercado de financiamento de dívidas privadas, composto por títulos, negociações em mercados secundários, bem como fundos de investimentos atrelados a esses ativos.

Diversos aspectos surgem como entraves ao desenvolvimento de um mercado de crédito privado para os setores da infraestrutura. Primeiramente, devemos destacar as características históricas desse mercado no Brasil, com expressiva participação do setor público, dos fundos parafiscais, organizados através dos bancos públicos. Conforme o Banco Mundial (2017), mesmo com maior participação do setor privado, o financiamento continua majoritariamente público. O segundo aspecto surge nas contradições envolvendo as características contemporâneas do mercado financeiro, voltado para ganhos de curto prazo e enorme mobilidade, com o perfil dos investimentos de infraestrutura caracterizados justamente pelos retornos de longo prazo e baixa mobilidade.

Dos dois aspectos surge a necessidade de articulação entre Estado e as empresas privadas para mobilizar o setor de infraestrutura como apto para sua inserção em um fluxo global de investimentos privados. Ao Estado caberia organizar uma regulação que atente para a estabilidade das normas jurídicas e aplicação das boas práticas de governança econômica (DARDOT, LAVAL, 2016) e às empresas privadas, a estruturação de bons projetos, com garantias de rentabilidade exigidas, de forma a atrair fundos de pensão, investidores institucionais e acionistas privados, que possuem uma gama de recursos à disposição (GRAHAM, MARVIN, 2001). Para tal, usaremos como referência a aprovação da Lei 12.431/2011, conhecida como Lei das Debêntures Incentivadas, e seus desdobramentos posteriores, como a tentativa de fomentar esse mercado.

Como primeiro aspecto do processo, identificamos as modificações nos decretos que regulamentam os setores prioritários das debêntures incentivadas. No Decreto 7.603/2011, primeira regulamentação da Lei, não há referência aos projetos vinculados às concessões e PPPs. Contudo, no Decreto 8.874/2016¹³, que substitui o anterior, são considerados prioritários:

I - Objetivo do processo de concessão, permissão, arrendamento, autorização ou parceria público-privada, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e que integrem o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, de que trata a Lei nº 13.334, de setembro de 2016; e II - não alcançados pelo disposto no inciso I do caput, mas aprovados pelo Ministério setorial responsável e realizados por concessionária, autorizatória, arrendatária ou Sociedade de Propósito Específico – SPE.

Como forma de atrair investidores para as debêntures de infraestrutura, a Lei 12.431/2011 define importantes incentivos tributários para as aplicações (ALLAIN, 2019). De acordo com o autor, os investidores estrangeiros de países não paraísos fiscais e os investidores pessoa física brasileiros teriam alíquota zero de imposto de renda para os rendimentos e ganhos de capitais referentes a esses ativos. Além disso, investidores pessoa jurídica não institucionais teriam alíquota de 15%, enquanto os investidores institucionais já são isentos de imposto de renda.

De acordo com o Ministério da Economia (2020), o volume de debêntures incentivadas no Brasil, emitidas até junho de 2020, totaliza R\$ 102,1 bilhões. Os incentivos tributários, destacados anteriormente, promoveram importante participação de investidores pessoa física no mercado. Ainda segundo o Ministério da Economia (2020), 30,28% dos investidores são pessoas físicas; 21,60% são instituições financeiras ligadas à emissora e/ou aos participantes do consórcio; 19,51% são fundos de investimento e 11,79% são demais instituições financeiras, além de outros tipos de investidores com participação menos relevantes, inclusive in-

¹³ São definidos pelo Decreto 8.874/2016 como setores prioritários: I) logística e transporte; II) mobilidade urbana; III) energia; IV) telecomunicações; V) radiodifusão; VI) saneamento básico; e VII) irrigação.

vestidores estrangeiros, com participação de 4,17%. Esse cenário é visto com ressalvas pelo próprio Ministério da Economia, uma vez que as debêntures incentivadas cumpriram apenas em parte o papel de desenvolver o mercado de capitais em infraestrutura. Ainda que dois resultados sejam considerados importantes, como o desenvolvimento de um mercado secundário para esses títulos e de um mercado de fundos de investimentos atrelados aos ativos de infraestruturas, a participação de investidores institucionais e investidores estrangeiros ainda é considerada bastante incipiente.

De forma a incentivar a participação desses grupos e avançar no mercado de fundos de investimentos vinculados aos ativos de infraestrutura, destaca-se alteração recente promovida pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A Instrução Normativa CVM 606/2019 foi publicada de maneira a regulamentar os Fundos de Investimento em Infraestrutura (FI-Infra) e Fundos de Investimento em Cotas de FI-Infra (FIC-FI-Infra). Diversas são as alterações promovidas pelo novo regramento, principalmente para ampliar o número de fundos de investimentos vinculados ao setor de infraestrutura¹⁴, bem como permitir a participação desses fundos em projetos ainda em fase pré-operacional, momento de maior dificuldade para obtenção de financiamento. É importante notar que, segundo o Ministério da Economia (2020), dentre as emissões ocorridas no período de janeiro a junho de 2020, a participação de fundos de investimentos responde por 24,8% e de pessoas físicas apenas 9,9%, modificando o quadro geral destacado anteriormente.

Com relação aos setores da infraestrutura urbana contemplados na Lei de Debêntures Incentivadas, podemos considerar que os títulos privados emitidos não apresentaram desenvolvimento expressivo, ainda que seja possível identificar algum cres-

¹⁴ Ainda que não seja o escopo deste trabalho, cabe ressaltar o papel dos fundos financeiros no contexto atual do capitalismo e suas articulações com a produção do espaço urbano, em linha com as interpretações de Pessanha (2019). O autor aponta como os fundos financeiros foram responsáveis por promover uma produção material e a capitalização (considerada valorização fictícia), o que permite a articulação do capital em diferentes escalas, participação de fundos globais e nacionais. Pessanha (2019) ainda aponta que esse processo precisa ser interpretado através de sua articulação com a produção material, no caso em questão, a partir do capital fixo que produz socialmente o território.

cimento no setor de saneamento básico nos últimos anos. Entre 2012 e 2016, o setor de saneamento básico emitiu R\$ 190 milhões em debêntures incentivadas, enquanto entre 2017 e 2020, o valor foi de R\$ 1,58 bilhões, com R\$ 1,1 bilhão nos anos de 2019 e 2020. Dentre as portarias já autorizadas, conforme o Ministério da Economia (2020), os setores de saneamento e mobilidade urbana possuem autorização para a emissão de R\$ 15,6 bilhões, sendo R\$ 11,1 bilhões ainda pendentes de emissão. O Quadro 2 apresenta síntese das empresas com projetos aprovados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional para os setores de saneamento e mobilidade urbana.

A partir do Quadro 2 podemos identificar que as autorizações do Ministério do Desenvolvimento Regional¹⁵ guardam importante relação com os tópicos desenvolvidos ao longo do presente trabalho. Dos três projetos de debêntures incentivadas para o setor de mobilidade urbana, identificamos em todos os casos projetos de parcerias público-privadas em linhas de metrô, nos municípios de São Paulo e Salvador, com participação nos consórcios responsáveis pela operação de empresas listadas na Bolsa de Valores, fundos de investimentos e empreiteiras nacionais. Já no setor de saneamento básico, destacam-se a emissão de debêntures incentivadas por companhias estaduais listadas na Bolsa de Valores¹⁶, companhias privadas que operam sistemas de saneamento básico, também com participação de fundos de investimentos em sua composição acionária. Destaca-se, também, que nos casos de saneamento básico predominam os consórcios responsáveis por concessões e PPPs no setor.

¹⁵ Até 2018, as autorizações eram definidas pelo Ministério das Cidades. A partir de 2019, com fusão do Ministério das Cidades com o Ministério da Integração Nacional, as Secretarias setoriais da infraestrutura urbana responsáveis pelas aprovações foram incorporadas à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Regional.

¹⁶ Sobre as condições das companhias estaduais listadas em Bolsa de Valores e suas motivações empresariais, ver Kuhn e Faustino (2019).

Quadro 2 – Projetos de Infraestrutura Urbana com Aprovação para Emissão de Debêntures Incentivadas

Empresa	Setor	Quantidade de Projetos	Composição Acionária
AEGEA	SANEAMENTO	8	Equipav S/A - 71,63% Fundo Soberano do Governo de Cingapura (GIC) - 28,37%
SABESP S.A.	SANEAMENTO	5	Estado de São Paulo - 50,3% BM&Fbovespa - 37,3% NYSE - 12,4%
BRK AMBIENTAL	SANEAMENTO	4	Brookfield - 70% FI-FGTS - 30%
Iguá Saneamento S.A.	SANEAMENTO	3	Mayim Fundo de Investimento - 21,10% Bndespar - 11,32% Iguá Fundo de Investimento - 65,97% Cyan Fundo de Investimento - 1,61%
SANEPAR S.A.	SANEAMENTO	3	Estado do Paraná - 20,03% Acionistas nacionais - 38,24% Acionistas estrangeiros - 35,56% Outros - 6,37%
CCR Metrô Bahia	MOBILIDADE	1	Grupo CCR ¹
CONASA Saneamento	SANEAMENTO	1	CONASA Infraestrutura S.A. (100%)

COPASA S.A.	SANEAMENTO	1	Estado de Minas Gerais - 50,03% Outros Acionistas - 49,68% Ações em Tesouraria - 0,28%
Via Mobilidade (Linha 5 e 17 - Metrô de São Paulo)	MOBILIDADE	1	Grupo CCR ¹ - 83,34% Ruas Invest Participações - 16,66%
Via Quatro (Linha 4 - Metrô de São Paulo)	MOBILIDADE	1	Grupo CCR ¹ - 75% Mitsui & Co. Ltda. - 10% Ruas Invest Participações - 15%

1 Grupo CCR – Andrade Gutierrez (14,86%); Camargo Corrêa (14,86%); Soares Penido (15,05%); BM&Fbovespa (55,23%).

Fonte: Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA). Elaboração própria.

Considerações finais

Como buscamos apresentar, as modificações ocorridas nas formas de organização e atuação do Estado a partir da ascensão neoliberal promovem impactos na provisão e financiamento da infraestrutura urbana, que passam a influenciar a organização e construção do espaço.

A mudança na forma de acumulação no capitalismo contemporâneo afeta o padrão de investimentos em infraestrutura, com pressões para a liberalização e privatização, permitindo maior fluxo de capital privado para esses setores. Graham e Marvin (2001) ainda destacam que essa nova forma de financiamento apresenta pouca relação com os padrões de provisão de infraestrutura vistos anteriormente. Os novos investimentos privados buscam regiões e consumidores específicos para investimentos (*cherry picked*), encerram a lógica do subsídio cruzado e promovem investimentos projeto a projeto, que prejudicam as regiões das cidades menos favorecidas, destacam os autores.

No caso brasileiro, com relação às infraestruturas urbanas, a partir do que consideramos como um período de inflexão ultraliberal (Ribeiro, 2020), as formas de regulação com vistas à estruturação de um mercado de projetos privados para a provisão e operação das infraestruturas, bem como os mecanismos de financiamento via mercado de capitais, atrelados às dinâmicas financeirizadas dos investidores, parece se aprofundar, em especial com mudanças regulatórias realizadas a partir de 2016.

Consideramos ainda inconclusa a tarefa de compreender todos os impactos desse processo na produção do ambiente construído e na redução das desigualdades no acesso aos bens e serviços públicos no Brasil. Entretanto, a partir dos instrumentos analisados e das modificações apresentadas ao longo deste trabalho, é possível identificar que as dinâmicas de mercado, como face da valorização do capital através do espaço urbano, passam a orientar as ações do Estado brasileiro, na tentativa de inserir a infraestrutura urbana nesses circuitos de valorização.

Referências

ALLAIN, Marcelo. Aperfeiçoamento da Regulamentação de Produtos e de Investimentos Privados em Infraestrutura no Brasil. Texto para Discussão (IPEA), v. 2.526, 2019.

BANCO MUNDIAL. *De volta ao planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade*. Brasília, 2017.

BRAGANÇA, G. G. F.; MOREIRA, A.; ROCHA, K. Instituições e investimentos privados em infraestrutura nas economias emergentes. Texto para Discussão (IPEA, Brasília), v. 2.401, p. 1-23, 2018.

BRANDÃO, C. A. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 45-69, jan./abr. 2017.

BRASIL. *Investimentos privados no setor de infraestrutura do Brasil: oportunidades no âmbito de acordos internacionais*. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Secretaria de Assuntos Internacionais). Brasília, 2018.

CARVALHO, André Castro. *Infraestrutura sob a perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento*. 608 f. Tese de doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

FAUSTINO, R. B. Parcerias Público-Privadas e a financeirização da infraestrutura urbana no Brasil. In: XVI SIMPURB (Simpósio Nacional de Geografia Urbana), 2019, Vitória/ES. *Anais do XVI SIMPURB*, 2019. v. 1, p. 3.458-3.477.

GRAHAM, S.; MARVIN, S. *Splintering Urbanism - networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London/New York, Routledge, 2001.

HARVEY, D. *A loucura da razão econômica*. São Paulo: Boitempo, 2018.

HERCE, M. *O negócio da cidade: evolução e perspectivas da cidade contemporânea*. Rio de Janeiro: MauadX/Inverde, 2015.

KESSIDES, Ioannis N. *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition*. Washington, D.C.: World Bank, 2004.

KUHN, F.; FAUSTINO, R. B. A participação privada no setor de saneamento básico no Brasil: uma análise dos investimentos com recursos do FGTS. In: *Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2019.

MAGALHÃES, Ana L. de C. O modelo muda, os agentes seguem os mesmos? O avanço das PPPs no metrô de São Paulo e as grandes empreiteiras nacionais. In: RUFINO, B.; WEHBA, C.; FAUSTINO, R. B. *Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: Análises em uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos*. CEBRAP, v. 35, p. 14-33, 2016.

_____. Como estudar as políticas do urbano? In: Eduardo Marques. (Org.) *As políticas do urbano em São Paulo*. 1. ed., São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2018, v. 1, p. 13-44.

MASSONETTO, Luís F. Aspectos macrojurídicos do financiamento da infraestrutura. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIN, Rafael. (Org.) *Elementos de Direito da Infraestrutura*. 1. ed., São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 27-52.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Boletim informativo das debêntures incentivadas*. Brasília: Secretaria de Política Econômica. 79. ed., junho/2020.

NÉBIAS, Diogo; WARDE JR., Walfrido Jorge. Breves notas sobre o *project finance* como técnica de financiamento da infraestrutura. In: BERCOVICI, Gilberto; VALIN, Rafael. (Org.) *Elementos de Direito da Infraestrutura*. 1. ed., São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 53-87.

O'NEILL, P. The financialisation of urban infrastructure: a framework of analysis, *Urban Studies*, v. 56, n. 7, p 1.304-1.325, 2019.

PESSANHA, Roberto Moraes. Pós-escrito - A "indústria" dos fundos financeiros: potência, estratégia e mobilidade no capitalismo contemporâneo: aspectos metodológicos para investigações no campo. In: OLIVEIRA, Floriano G; OLIVEIRA, Leandro D.; TUNES, Regina H.;

PESSANHA, Roberto M. (Org.) *Espaço e economia: Geografia econômica e a economia política*. 1. ed., Rio de Janeiro, 2019, v. 1, p. 553-589.

RACO, Mike. Delivering flagship projects in an era of regulatory capitalism: State-led privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research* 38: p. 176-197, 2014.

RACO Mike, STREET, Emma; TRIGO, Sonia Freire. Regulatory capitalism, the changing nature of urban planning and the limits of neoliberalism. In: *Debating the Neoliberal City*. Edited by Gilles Pinson and Christelle Morel Journal, 2017.

RIBEIRO, L. C. de Q. Inflexão ultraliberal e a financeirização da ordem urbana brasileira: explorando algumas hipóteses. In: RIBEIRO, L. C. de Q. *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020.

WERNER, D. Neoliberalização da infraestrutura: mudanças regulatórias e configuração do setor elétrico brasileiro (1990-2018). *Semestre Econômico*, v. 22, p. 151-177, 2019.

YASSU, A.; PULHEZ, M. M. A circulação da água como dinheiro: grupos econômicos e a financeirização do setor de saneamento ambiental no Brasil. In: RUFINO, B.; WEHBA, C.; FAUSTINO, R. B. *Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: Análises em uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

Sobre os autores

Alexandre Sabino do Nascimento – Geógrafo, é Professor Adjunto do Departamento de Geociências - Universidade Federal da Paraíba - Campus I. Pesquisador do Grupo de Estudos Urbanos - GeUrb (UFPB), do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles - Núcleo Paraíba e da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias - ReCiMe, Atua no Programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGG/UFPB.

Alexandre Yassu – Arquiteto e Urbanista formado pela FAUUSP, é mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Foi integrante do grupo de pesquisa Habitação e Cidade e do grupo Metrôpole Estado e Capital, ambos parte da rede Observatório de Metrôpoles. Hoje é pesquisador do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (LePur) da UFABC e do grupo Espaço, Produção e Política Urbana da FAUUSP.

Ana Lígia de Carvalho Magalhães – Mestranda na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) na área de Planejamento Urbano e Regional e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Arquiteta e urbanista graduada pela FAUUSP em 2018, com intercâmbio acadêmico na Universitat Politècnica de Catalunya (UPC), em Barcelona, Espanha.

Beatriz Rufino – Professora Doutora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da mesma instituição. É líder do grupo de pesquisa do Cnpq “Espaço, Produção e Política Urbana”. Autora do livro “Incorporação da Metrôpole”, publicado pela editora Annablume (2016), e co-organizadora das coletâneas “Minha casa e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros” (Letra Capital, 2015) e “Financeirização e estudos urbanos na América Latina” (Letra Capital, 2019).

Carolina Heldt D’Almeida – Arquiteta e Urbanista graduada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Mestre (2012) e Doutora (2019) pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU/USP). Professora na graduação e pós-graduação da Escola da Cidade e na pós graduação da PUC-COGAE.

Cristina Wehba – Doutoranda na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) na área do Planejamento Urbano e Regional. Mestre pela mesma instituição (2018), é Arquiteta e Urbanista pela FAAP, com pós-graduação na Universidade Politécnica da Catalunha (UPC), Espanha.

Gustavo Garza – Pesquisador do Colegio de México (COLMEX) desde 1970. Publicou 30 livros, além de 250 artigos e capítulos sobre o processo de urbanização, macroeconomia das cidades e planejamento urbano e regional no México, aplicando em seus principais trabalhos, o método da economia política urbana. Foi pesquisador visitante na University of California (UC), no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), na University of Texas (UT), na University of Cambridge (UK) e na London School of Economics and Political Science (LSE). É pesquisador emérito do Sistema Nacional de Pesquisadores (SNI) e do Colegio de México.

Fernanda Lira Goes – Mestre e Doutoranda em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Relações Internacionais (2006) na mesma instituição. Graduada em Relações Internacionais pela Faculdade Integrada da Bahia (2002). Atualmente é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Laércio Monteiro Junior – Doutorando em Geografia Humana, possui mestrado e graduação em Arquitetura e Urbanismo, todos pela Universidade de São Paulo. Membro do Grupo de Pesquisa (CNPq) Geografia e Finanças. Foi professor universitário em diferentes instituições de ensino e é arquiteto na Companhia do Metropolitano de São Paulo.

Laisa Eleonora Marostica Stroher – Arquiteta e Urbanista pela Universidade Estadual de Maringá (2008), é pesquisadora do LePur e doutora em planejamento e gestão territorial (2019) pela UFABC. Realizou doutorado na Pós-graduação em Planejamento e Gestão Territorial da UFABC, doutorado sanduíche na KU Leuven/Bélgica (2017) e mestrado na FAUUSP na área de Planejamento Urbano e Regional (2014).

Luciana de Oliveira Royer – Graduada em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (1995), desenvolveu o mestrado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (2003). Defendeu o doutorado na mesma instituição (2009) com a tese Financeirização da Política Habitacional: Limites e perspectivas. É professora do grupo de disciplinas de planejamento urbano da FAUUSP.

Magaly Marques Pulhez – Professora no Instituto das Cidades / Campus Zona Leste, da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Possui graduação (2003) em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, mestrado (2007) e doutorado (2014) em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Líder do Grupo de Pesquisa (CNPq) Transborda - Estudos da Urbanização Crítica e pesquisadora associada do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEPID), onde concluiu pós-doutorado (2017).

Nílcio Regueira Dias – Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC, graduado em Arquitetura e Urbanismo pelo Centro Universitário Belas Artes de São Paulo e pós-graduado em Gestão Pública Municipal pela Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da UNIFESP. É pesquisador do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (LePur) da UFABC, professor universitário e atua como consultor e gestor público.

Pedro Henrique Pedreira Campos – Professor do Departamento de História da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atua no Programa de Pós-Graduação de História da UFRRJ. Pesquisador da Faperj e do CNPq.

Raphael Brito Faustino – Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (2008), especialização em Economia Urbana e Gestão Pública pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2011) e mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (2014). Atualmente é doutorando da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (FAUUSP) e professor da Faculdade Cásper Líbero.

Rodrigo de Oliveira Vilela – Doutorando e Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Gestão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável - Fatec/Uninter/PR. Possui graduação em Bacharelado e Licenciatura em Geografia pela Universidade de Brasília (2007 e 2008). Professor do curso de Licenciatura em Geografia do sistema Universidade Aberta do Brasil - Universidade de Brasília (UAB/UnB).

Sandra Lencioni – Professora titular sênior do Departamento de Geografia da USP e professora da pós-graduação em Geografia da PUC/Rio, é bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq. Defendeu tese de livre-docência em 1997, na Universidade de São Paulo, tendo desenvolvido seu pós-doutorado em 1992, na Universidade de Paris I (Pantheon-Sorbonne). Seus títulos acadêmicos: Bacharelado, Licenciatura, Mestrado, Doutorado, Livre-docência e Titular são todos pela Universidade de São Paulo. Autora de inúmeros trabalhos científicos e do livro Região e Geografia, uma referência na geografia brasileira, se dedica aos temas: teoria da região, metrópole, metropolização e reestruturação produtiva. Coordenou e participou de vários projetos de pesquisa nacionais e internacionais e participa de vários grupos de pesquisa, é membro do corpo editorial de inúmeras revistas científicas, nacionais e internacionais.

ISBN 978-65-87594-87-3



9 786587 594873

As transformações globais e as particularidades do contexto brasileiro têm reativado o debate sobre o tema da infraestrutura, impulsionando o avanço nas pesquisas acadêmicas sobre os processos, agentes e impactos na reestruturação do espaço, como as que reunimos neste livro. Derivado das apresentações desenvolvidas no Seminário Internacional Finanças na Produção Imobiliária e de Infraestruturas (SEFIIAL), realizado em 2019 na Universidade de São Paulo, ***“Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica”*** surge com a proposta de contribuir na discussão sobre as infraestruturas como elemento de crescente relevância na compreensão do capitalismo financeirizado e da produção do espaço.