

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.