

**ANA LÍGIA DE C. MAGALHÃES**

Financeirização da infraestrutura:  
As grandes empreiteiras nacionais e o metrô de São Paulo em transformação



ANA LÍGIA DE CARVALHO MAGALHÃES

**Financeirização da infraestrutura:  
as grandes empreiteiras nacionais e o metrô de São Paulo em transformação**

Exemplar revisado e alterado em relação à versão original, sob responsabilidade da autora e anuência da orientadora. A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade. São Paulo, 29 de agosto de 2021.

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional

Orientadora: Profa. Dra. Maria Beatriz Cruz Rufino

São Paulo

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Endereço eletrônico da autora: ana.ligia.magalhaes@usp.br; analigiacmagalhaes@gmail.com

Catálogo na Publicação  
Serviço Técnico de Biblioteca  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Magalhães, Ana Lígia de Carvalho

Financeirização da infraestrutura: as grandes empreiteiras nacionais e o metrô de São Paulo em transformação / Ana Lígia de Carvalho Magalhães; orientadora Maria Beatriz Cruz Rufino. - São Paulo, 2021.  
163p.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

1. Infraestrutura Urbana. 2. Financeirização. 3. Produção do Espaço. 4. Grupo Econômico. I. Rufino, Maria Beatriz Cruz, orient. II. Título.

## CERTIFICADO DE DEFESA DE MESTRADO NÃO PRESENCIAL

Certifico que em 03/08/2021 realizou-se a defesa de Dissertação não presencial do(a) aluno(a) Ana Ligia de Carvalho Magalhaes, \_\_\_\_\_ de maneira remota, por meio da seguinte plataforma de conferência online: googlemeets

Participaram da banca os docentes:

Presidente Prof(a) Dr(a): Maria Beatriz Cruz Rufino

Prof(a) Dr(a): Jeroen Johannes Klink

Prof(a) Dr(a): Luís Fernando Massonetto

A defesa iniciou-se às 09.04 e encerrou-se às 11.25.

Comentários dos membros da banca (opcional):

A banca ressalta a qualidade do trabalho pelo seu rigor teórico, pela profundidade da pesquisa empírica e contribuição de método para o estudo das infraestruturas. Desta forma, recomendam a sua publicação.

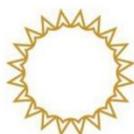
Resultado final: APROVADA, conforme Ata por mim preenchida e enviada em anexo.

**Solicita-se que, sempre que possível, a depender da plataforma utilizada, a parte da leitura do resultado final seja gravada para registro.**

Sobre as informações acima, dou fé.



Maria Beatriz Cruz Rufino





## AGRADECIMENTOS

Há muito o que agradecer por conseguir concluir esta dissertação em um contexto de pandemia e necroliberalismo ao qual sobrevivemos nos últimos tempos.

Primeiro, gostaria de agradecer à professora Beatriz Rufino por todo o apoio dado em minha trajetória acadêmica e por sua orientação cuidadosa no desenvolvimento desta dissertação. Admiro e agradeço por seu comprometimento com a formação intelectual de seus orientandos e por ter despertado em mim o amor pela pesquisa.

Agradeço aos professores das disciplinas da pós-graduação, em especial ao professor Paulo César Xavier Pereira, pelos ricos debates, importantes contribuições na banca de qualificação e por ter me dado a oportunidade de participar do Programa de Aperfeiçoamento de Ensino em sua disciplina. Ao professor Luís Fernando Massonetto, agradeço pela leitura atenta e por suas contribuições na banca de qualificação desta dissertação.

Aos professores e colegas dos grupos de pesquisa, agradeço pelos debates e reflexões instigantes e por terem sido presença, ainda que virtual, durante o longo processo de elaboração da dissertação. Em especial aos amigos Cris Wehba, Isadora Borges, Laura Lourenção e Victor Iacovini, e aos professores Lucia Shimbo, Luciana Ferrara, Guilherme Petrella, Luciana Royer e Raphael Faustino.

Agradeço aos amigos que fizeram o meu percurso menos solitário nestes últimos anos, se fazendo presentes mesmo com as dificuldades impostas pela pandemia. Às amigas de toda vida, Carol, Maria Eduarda, Fabíola e Laura; aos amigos que a São Francisco me deu e que se fizeram família em São Paulo, em especial Bia Azevedo, Heloise, Vitória, Bia Cardoso, Vítor, Luana e Marcela; às amigas que a FAU me proporcionou, Guilherme, Alícia e Bruno e às amigas-irmãs Gabriela, Ingrid e Carol.

Agradeço especialmente ao Chagas por ter me acolhido e incentivado nos dias difíceis, por ter sido amor e companheirismo nos últimos anos e por não me deixar desistir dos meus sonhos. À família Chagas por ter me adotado e compartilhado comigo seu amor.

À minha família, agradeço por ser meu alicerce. Aos meus irmãos e irmãs, primas, primos, tias e tios, agradeço pelos momentos de união e de fé e pelo suporte indispensável nas

dificuldades. Ao meu pai e à minha mãe, agradeço pelo apoio sem o qual este sonho não teria se concretizado. Obrigada por acreditarem em mim e por permitirem que eu traçasse meu caminho a minha maneira, estando presentes o tempo todo.

Por fim, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP – nº do Processo 2019/08842-7) pelo indispensável apoio financeiro concedido à realização desta pesquisa.

## RESUMO

MAGALHÃES, Ana Lúcia de Carvalho. **Financeirização da infraestrutura**: as grandes empreiteiras nacionais e o metrô de São Paulo em transformação. Dissertação (Mestrado). Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

Esta dissertação trata das transformações decorrentes da financeirização das infraestruturas, por meio da análise da sofisticação na forma como elas passam a ser construídas, exploradas e financiadas a partir do contexto de reestruturação capitalista e avanço de políticas e instrumentos neoliberais. Utilizando o conceito de “formas de produção” como instrumento metodológico para a análise que perpassa os níveis imediato, global e total, a dissertação propõe a articulação entre debate teórico e pesquisa empírica para compreensão das novas relações sociais de produção que se estabelecem e dos agentes econômicos hegemônicos que se transformam no contexto do “capitalismo patrimonial”, quando a captura de rendas se torna central e as infraestruturas se transformam em engrenagens de acumulação fictícia. Nesse contexto, as Parcerias Público-Privadas emergem como instrumento do amplo processo de privatizações em curso desde os anos 1990 no Brasil, o que é revelado por meio do estudo de caso da infraestrutura metroviária de São Paulo. Trabalhamos com a hipótese de que a Linha 4 – Amarela já se pauta pela lógica financeira e neoliberal, consolidando em seu planejamento, construção, exploração e financiamento práticas que revelam o avanço do processo de financeirização das infraestruturas conduzidas pelos agentes hegemônicos atuantes em sua provisão. Dentre esses agentes, destacamos os grupos econômicos das grandes empreiteiras nacionais, presentes na forma de produção por empreitada das três primeiras linhas do metrô e que se mantêm na nova modelagem conformada para a Linha 4, passando a atuar tanto nas obras quanto na exploração privada dos serviços de transporte de passageiros, por meio da concessionária CCR.

**Palavras-chave:** financeirização da infraestrutura; produção do espaço; grandes empreiteiras; infraestrutura metroviária.

## ABSTRACT

MAGALHÃES, Ana Lúcia de Carvalho. **Infrastructure financialization**: the major national contractors and the São Paulo metro in transformation. Dissertação (Mestrado). Programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

This study deals with the transformations resulting from the infrastructure financialization, analyzing the sophistication in the manner they are built, explored, and financed in the context of capitalist restructuring and the advancement of neoliberal policies and instruments. Using the “forms of production” concept as methodological tool for the analysis that runs through the immediate, global and total levels, the dissertation proposes the articulation between theoretical debate and empirical research to understand the new social relations of production that are established and the economic hegemonic agents that are transformed in the context of patrimonial capitalism, when the capture of rents becomes central and the infrastructures are transformed into gears of fictitious accumulation. In this context, Public-Private Partnership emerges as an instrument of the broad privatization process underway since the 1990s in Brazil, which is revealed through the case study of São Paulo's metro infrastructure. We work with the hypothesis that Line 4 – Yellow is already guided by the financial and neoliberal logic, consolidating in its planning, construction, exploration and financing practices, revealing the progress of the infrastructures financialization process conducted by the hegemonic agents active in its provision. Among the agents, we highlight the economic groups of the great national contractors, present in the form of production by works contract of the first three metro lines and which remains in the new modeling conformed to Line 4, where they act both in the construction works and in the private exploration of the passenger transport services, through the CCR concessionaire.

**Keywords:** infrastructure financialization; production of space; large contractors; metro infrastructure.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Formas organizacionais do capital dentro da esfera da produção .....	39
<b>Quadro 2</b> - Dimensões de análise da forma de produção de infraestruturas .....	52
<b>Quadro 3</b> - Formas de produção do espaço construído segundo Samuel Jaramillo .....	54
<b>Quadro 4</b> - Diferentes modalidades de produção-consumo da urbanização segundo Pedro Pérez .....	56
<b>Quadro 5</b> - Licitação para as obras de Linha 4 – Amarela.....	77
<b>Quadro 6</b> - Agentes envolvidos nas atividades de construção da Linha 4 – Amarela .....	104
<b>Quadro 7</b> - Agentes envolvidos exploração da Linha 4 – Amarela .....	108
<b>Quadro 8</b> - Agentes e instrumentos na dimensão do financiamento da Linha 4 – Amarela .....	113

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Avanço da mancha urbana na Região Metropolitana de São Paulo .....	63
<b>Figura 2</b> - Esquema do funcionamento da forma de produção por empreitada.....	68
<b>Figura 3</b> - Mapa do sistema metroferroviário no território de São Paulo no contexto de construção da Linha 4 – Amarela .....	87
<b>Figura 4</b> - Fluxograma da Linha 4 – Amarela: organização e fluxos financeiros .....	103
<b>Figura 5</b> - Matriz de transporte da Região Metropolitana de São Paulo .....	110
<b>Figura 6</b> - Mapa do histórico de traçados propostos para a Linha 4 – Amarela .....	125
<b>Figura 7</b> - Lançamentos imobiliários no território da Linha 4 – Amarela .....	128

## LISTA DE GRÁFICO

<b>Gráfico 1</b> - Patrimônio Líquido (em R\$ milhões) da Camargo Corrêa e da CCR .....	142
---	-----



# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1   INFRAESTRUTURAS NA REESTRUTURAÇÃO DO CAPITALISMO: DESAFIOS TEÓRICOS NA COMPREENSÃO DAS TRANSFORMAÇÕES</b> .....	<b>29</b>
1.1. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NO CONTEXTO DA REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA.....	31
1.1.1. <i>Privatização das infraestruturas e implicações em seu funcionamento como capital fixo</i> .....	38
1.2. FORMAS DE PRODUÇÃO DAS INFRAESTRUTURAS: REINTERPRETANDO O CONCEITO PARA ANÁLISE DAS RELAÇÕES SOCIAIS DE PRODUÇÃO EM UM CONTEXTO FINANCEIRIZADO .....	51
NOTAS FINAIS DO CAPÍTULO .....	58
<b>CAPÍTULO 2   O METRÔ DE SÃO PAULO E A EMERGÊNCIA DAS ESTRATÉGIAS DE PRIVATIZAÇÃO: DA EMPREITADA À PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA</b> .....	<b>59</b>
2.1. AS PRIMEIRAS LINHAS DO METRÔ DE SÃO PAULO: METRÓPOLE INDUSTRIAL EM REESTRUTURAÇÃO E O DOMÍNIO DA FORMA EMPREITADA .....	61
2.2. ORIGEM E CONSOLIDAÇÃO DAS GRANDES EMPREITEIRAS NACIONAIS .....	70
2.3. O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO AVANÇA SOBRE O METRÔ: O CASO DA LINHA 4 – AMARELA .....	74
2.3.1. <i>Construir primeiro, conceder depois: como se desenvolveu a primeira PPP do país</i> .....	76
2.4. REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: DE GRANDES EMPREITEIRAS A GRANDES GRUPOS ECONÔMICOS .....	93
NOTAS FINAIS DO CAPÍTULO .....	96
<b>CAPÍTULO 3   O MODELO MUDA, OS AGENTES SEGUEM OS MESMOS? EMPREITEIRAS E CONCESSIONÁRIA NA NOVA FORMA DE PRODUÇÃO DA INFRAESTRUTURA METROVIÁRIA</b> .....	<b>99</b>
3.1. CONSTRUÇÃO, EXPLORAÇÃO E FINANCIAMENTO: ANÁLISE DA FORMA DE PRODUÇÃO DA LINHA 4 – AMARELA .....	102
3.1.1. <i>O domínio da lógica do risco no contexto financeirizado</i> .....	118
3.1.2. <i>Dimensão socioespacial: os conflitos pela apropriação da infraestrutura metroviária no território metropolitano</i> .....	122
3.2. “EMPREITEIRO CONVERTIDO EM OPERADOR”: A ESTRUTURA EMPRESARIAL SOB A RACIONALIDADE DA REPRODUÇÃO FINANCEIRA.....	133
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>144</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>151</b>
<b>APÊNDICE A</b> .....	<b>161</b>
<b>APÊNDICE B</b> .....	<b>163</b>



## **INTRODUÇÃO**

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata das transformações decorrentes da financeirização das infraestruturas, por meio da análise da sofisticação na forma como as infraestruturas passam a ser construídas, exploradas e financiadas a partir do avanço de políticas e instrumentos neoliberais, com a conformação de novas relações sociais de produção e transformação nos agentes econômicos hegemônicos.

As transformações se situam no contexto de reestruturação capitalista que procurou romper com o padrão de financiamento público da economia típico do sistema fordista-keynesiano. Colocou-se em marcha uma reação neoliberal, iniciada nos anos 1970 nos países centrais e que avançou no Brasil principalmente a partir dos anos 1990. Desde então, o capitalismo se transformou em nível global, consolidando um “regime de acumulação flexível” (HARVEY, 2008) e a mundialização financeira (CHESNAIS, 2005).

A financeirização corresponde a essa transformação sistêmica do capitalismo, quando se consolida o domínio do capital financeiro, da lógica da valorização financeira do capital e a presença central do capital fictício no regime de acumulação (LAPAVITSAS, 2013; RUFINO, 2017). O capital fictício tornou-se instrumento fundamental e permanente de circulação de riqueza no capitalismo contemporâneo, representado pelos “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 NAKATANI; MARQUES, 2009, p. 13).

Diante de uma dificuldade da reprodução continuada do capital na esfera industrial, o capitalismo encontrou alento a suas crises na produção do espaço, que passou a ter papel determinante na formação, realização e distribuição da mais-valia global (RUFINO; FERRARA; SHIMBO, 2018). Como desenvolve Lefebvre ([1970] 2002, p. 142):

A produção do espaço, em si, não é nova. Os grupos dominantes sempre produziram este ou aquele espaço particular, o das cidades antigas, o dos campos (aí incluídas as paisagens que em seguida parecem “naturais”). O novo é a produção global e total do espaço social. Essa extensão enorme da atividade produtiva realiza-se em função dos interesses dos que a inventam, dos que a gerem, dos que dela se beneficiam (largamente). O capitalismo parece esgotar-se. Ele encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais, na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e

fora das cidades), na compra e na venda do espaço. E isso à escala mundial. Esse é o caminho (imprevisto) da socialização das forças produtivas, da própria produção do espaço. É preciso acrescentar que o capitalismo, visando a sua própria sobrevivência, tomou a iniciativa nesse domínio? A estratégia vai muito mais longe que a simples venda, pedaço por pedaço, do espaço. Ela não só faz o espaço entrar na produção da mais-valia, ela visa uma reorganização completa da produção subordinada aos centros de informação e decisão. (LEFEBVRE, 2002, p. 142)

O autor foi capaz de observar o fenômeno de avanço da fronteira de acumulação do capital em direção ao espaço urbano, em um claro processo de “inflexão de um espaço de produção (industrial) para a produção do espaço” (RUFINO, 2018, p. 85). Nesse sentido, nas últimas décadas do século XX, a urbanização que era estruturada por uma lógica do domínio industrial perde força para a produção do espaço sob domínio da acumulação financeira do capital (PEREIRA, 2018).

O processo de financeirização do urbano tornou capaz a reorganização de circuitos e a exploração da mobilidade do capital para localizações e produtos específicos do espaço urbano. As infraestruturas não ficaram de fora e vêm passando, desde então, por processos de reestruturação em sua provisão. A lógica financeira começa a guiar a seleção dos projetos de infraestrutura na busca pela garantia de rentabilidade, valorização das propriedades e a consolidação de novas ferramentas para viabilizá-los, como as Parcerias Público-Privadas (PPPs) (LORRAIN, 2011).

As parcerias público-privadas para o desenho, financiamento, construção e operação de projetos de infraestrutura urbana para execução do setor privado em troca de pagamento de juros e de amortizações ao longo da vida útil do projeto pelo setor público talvez seja um exemplo [desse processo de produção e circulação de rendas em torno do ambiente construído] menos conhecido. Mais especificamente, a capitalização e a securitização dos recebíveis de juros e amortizações nessas parcerias permitem que o setor privado assuma, em tempo real, novos compromissos para diversificar e ampliar a escala das operações e também dos riscos. (KLINK; SOUZA, 2017, p. 390)

Com instrumentos de privatização como as PPPs, ampliam-se as possibilidades de extração de renda a partir das infraestruturas e são consolidadas estruturas empresariais que se valorizam, no presente, por meio da captura de crescentes montantes de rendas futuras. Seguindo essa lógica, a existência da infraestrutura não se determina mais diretamente pela sua relação com a produção de valor ou com a reprodução da vida; ela se determina crescentemente pela

reprodução do capital fictício, ou seja, pelo conjunto das relações da sociedade capitalista em um contexto financeirizado.

Não há, porém, muita pesquisa sobre o processo de financeirização das infraestruturas no contexto do “Sul Global”. Como levantou Klink (2020), observa-se uma lacuna nos estudos analíticos e empíricos sobre as infraestruturas se comparado aos trabalhos sobre financeirização da terra e da propriedade imobiliária. Carecemos de investigações sobre as Parcerias Público-Privadas e as consequentes transformações na produção de infraestruturas a partir de sua consolidação (KLINK; SOUZA, 2017).

Nossa pesquisa se apresenta, portanto, como uma tentativa de avançar sobre este importante campo de investigações da produção contemporânea do espaço urbano. Para tanto, definimos as transformações nas relações de produção das infraestruturas decorrentes do avanço de processos de financeirização como **objeto de estudo** desta dissertação. Procuramos compreender as mudanças em curso a partir da consolidação de novos instrumentos a viabilizar os projetos, colocando em destaque os agentes envolvidos nos momentos construção, exploração e financiamento das infraestruturas, discutindo a reorganização do capital no setor em paralelo à reestruturação dos agentes.

A infraestrutura metroviária de São Paulo é bastante representativa das transformações nas relações de produção em consequência da consolidação das Parcerias Público-Privadas no setor, tendo sido eleita como nosso **estudo de caso**. Uma nova forma de produção se consolida com a concessão patrocinada para exploração da operação dos serviços de transporte da Linha 4 – Amarela, com consequentes transformações no planejamento, construção, exploração e financiamento da infraestrutura. As novas relações sociais de produção estabelecidas revelam a transformação dos agentes a atuar na provisão do metrô, com destaque para os grupos econômicos das grandes empreiteiras nacionais. Elas se reestruturam em paralelo à reestruturação capitalista, consolidando novos campos de acumulação de capital via espaço.

As grandes empreiteiras atuaram nas obras das três primeiras linhas do metrô paulista, que foi um importante impulsionador do crescimento dessas empresas desde a década de 1970. Elas se consolidaram como grandes grupos econômicos na década de 1990, ampliando sua atuação na produção do espaço urbano a partir do avanço ao setor de concessões de serviços

públicos. Dessa forma, como agentes na provisão da Linha 4 – Amarela, atuam como empreiteiras no momento da construção da linha e como concessionárias na exploração dos serviços de transporte metroviário por meio da ViaQuatro.

De destaque entre as maiores empresas do grupo e com atuação privilegiada em São Paulo, cidade onde foi fundada em 1939, a Camargo Corrêa emerge como agente por nós analisado de maneira mais profunda. Procuramos entender como se relacionam o processo geral de reestruturação do setor de infraestrutura e a reestruturação produtiva da empreiteira.

A análise das relações sociais de produção da infraestrutura possibilita visualizar como a financiarização condiciona as operações de financiamento e de despesas públicas, modificando as estratégias de diversos agentes (KLINK; SOUZA, 2017). Assim, quando destacamos a participação das grandes empreiteiras nos modelos de provisão das primeiras linhas do metrô e sua reestruturação e permanência na nova modelagem conformada para a Linha 4 – Amarela, procuramos dar destaque às novas lógicas de reprodução do capital por meio dos agentes econômicos hegemônicos na produção do espaço.

### **Questões de método**

O metrô de São Paulo e, em especial, a Linha 4 – Amarela já foram objeto de importantes estudos em diferentes áreas do conhecimento. Sob a perspectiva do desenvolvimento territorial da metrópole paulista, Villaça e Zioni (2005) apresentam um estudo acerca dos transportes sobre trilhos e a atuação do poder público no sentido de acentuar as desigualdades, privilegiando investimentos em mobilidade no Quadrante Sudoeste de São Paulo. Perpassam, assim, as linhas de metrô existentes à época, bem como as planejadas, entendendo sua importância como sistema de transporte de massa no território metropolitano.

Na área da Ciência Política, Costanzo (2016) desenvolve sua pesquisa sobre a compreensão da implementação das quatro primeiras linhas do metrô de São Paulo, vislumbrando quais os principais atores públicos e privados a participar dos processos de tomada de decisões. Apresenta também um importante panorama da Companhia do Metropolitano (METRÔ), que passou por um rebaixamento de sua capacidade e abertura aos interesses de atores privados em paralelo à ascensão do Estado neoliberal. Também na área da Ciência Política, destacamos

a tese de Requena (2020), que analisa a atuação coordenada entre empresas cartelizadas e políticos na extração de recursos da política pública da expansão do metrô, em um esquema que gera recursos a serem distribuídos por meio de pagamento de propinas a agentes públicos, lesando a implementação da política pública de transportes.

Isoda (2013) desenvolveu sua pesquisa sobre a rede de transporte de passageiros de alta capacidade da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) sob a perspectiva dos instrumentos de planejamento que regeram a concepção das diversas configurações da rede, analisando políticas e planos, bem como aspectos técnicos do sistema que influem nos traços distintivos e principais critérios de escolha.

Também merecem destaque os trabalhos de Ramalhão (2013) e de Scarcelli (2020). O primeiro trata da implantação da Linha 3 – Vermelha, ao enfatizar a importância da articulação entre o projeto de transporte e a construção de conjuntos habitacionais da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo no bairro Itaquera. O segundo analisa o processo de definição do traçado da Linha 1 – Azul por meio das influências de agentes públicos e privados e de manifestações da sociedade civil, buscando verificar o nível de atendimento a demandas econômicas, urbanas e de mobilidade da população.

A Linha 4 – Amarela, por ter sido o primeiro contrato de PPP assinado no Brasil, foi objeto de importantes pesquisas na área do Direito. Assim, De Paula (2014) tomou como estudo de caso as contratações das Linhas 4 e 6 do metrô em São Paulo, analisando os instrumentos jurídicos mobilizados para viabilizar a provisão da infraestrutura sob o panorama de uma evolução institucional. Estuda a evolução das formas de concessão de serviços públicos e situa no plano histórico o surgimento e a adoção das PPPs como indicativos de uma nova forma de atuação estatal na economia, apresentando, sob o ponto de vista jurídico, importantes análises sobre a Linha 4 que nos serviram como referência. Também na área dos estudos jurídicos, Grandizoli (2018) aborda o tema da gestão de contratos de concessões e Parcerias Público-Privadas, buscando analisar o gerenciamento desses contratos pela administração pública. Com a Linha 4 – Amarela como estudo de caso, enseja reflexões para melhoria do ambiente de execução de negócios entre os setores público e privado, constituindo também importante referência.

Por fim, destacamos a dissertação de Novaski (2020), também da área do Planejamento Urbano e Regional, que se propõe a estudar o avanço do discurso das Parcerias Público-

Privadas no setor metroviário de São Paulo, analisando a constituição, sustentação e contradições dos argumentos que o legitimam. Promove uma importante análise da evolução narrativa da Companhia do Metropolitano ao apontar o esforço do Estado na abertura de um novo nicho de mercado ao setor privado por meio das PPPs.

A presente dissertação propõe uma abordagem diferente das anteriormente realizadas. O metrô de São Paulo se apresenta como estudo de caso por nos permitir analisar as infraestruturas sob a perspectiva da transformação de suas relações de produção. As linhas 1 – Azul, 2 – Verde e 3 – Vermelha se pautaram pela lógica da urbanização industrial e, ainda que providas tardiamente, apresentam, de maneira geral, práticas de planejamento, construção, exploração e financiamento características do contexto desenvolvimentista de intervenção estatal na economia. Nossa **hipótese** é que a Linha 4 – Amarela já se pauta pela lógica financeira e neoliberal, consolidando em seu planejamento, construção, exploração e financiamento práticas que revelam o avanço do processo de financeirização das infraestruturas, conduzidas pelos agentes econômicos hegemônicos a atuar em sua provisão.

A pesquisa não se esgota, portanto, na apresentação do processo de provisão da Linha 4 – Amarela em comparação com as três linhas mencionadas anteriormente. Pelo contrário, procura compreender as transformações dos agentes e relações sociais estabelecidas para sua provisão por meio de uma articulação mais elaborada entre as transformações gerais, os conceitos macroestruturais – como a neoliberalização e a financeirização – e as experiências variadas e situadas de transformações da infraestrutura específica. Entendendo que “o debate a ser feito precisa transcender a infraestrutura enquanto coisa, base ou objeto, problematizando as relações sociais que as determinam”, a pesquisa enxerga as infraestruturas como “elemento central na consolidação de uma crítica à Economia Política do Urbano” (RUFINO; FAUSTINO; WEHBA, 2021, p. 11).

A opção metodológica pelo estudo de caso, como defende Martins (1973), tem caráter científico não pela generalização empírica e probabilística que se possa realizar a partir dele, mas pela generalização que se alcança ao desvendarmos como o caso específico se configura a partir das mediações que estruturam a totalidade e implicam o futuro da produção das infraestruturas em geral, não só no setor metroviário. Buscamos expor o processo de pesquisa de modo que tratemos o assunto integradamente:

[...] ao mesmo tempo que centra a discussão na transição histórica das relações sociais, trata essas relações no âmbito da totalidade por ela engendradas, vinculando-as a uma modalidade de consciência – a consciência burguesa – necessária, como mostrou Marx, à realização do movimento do capital. (MARTINS, 2010, p. 225)

Como defende Connolly (2018), a justiça urbana não se alcança apenas com denúncias das desigualdades espaciais, mas por meio da reorganização dos processos produtivos que dão concretude aos elementos do espaço e aos serviços por eles sustentados. Buscamos, assim, fugir do tipo de investigação que se debruça sobre os dados visíveis e à aparente naturalidade do fenômeno urbano, promovendo uma análise teórica que nos permita entender os elementos do espaço físico construído como parte dos processos e das relações sociais que fundamentam a sociedade baseada no capital.

Priorizamos a abordagem não apenas sobre as consequências e efeitos da financeirização do urbano, mas também sobre sua própria natureza, pois “antes de a financeirização ‘esticar os seus tentáculos’, ela precisa emergir num processo constituinte cuja análise, para o caso dos países emergentes com mercados de capitais menos consolidados, assume ainda maior relevância” (KLINK; SOUZA, 2017, p. 396). O processo de financeirização emerge como um fenômeno especificamente urbano-metropolitano, e, portanto, é importante revelar aspectos além da financeirização *nas* cidades, mas, a partir do estudo de caso, mostrar a financeirização *das* cidades e *por meio das* cidades, como recomenda Klink (2020).

O avanço das finanças sobre o urbano é capaz de transformar elementos do espaço em pacotes de ativos geradores de renda (KLINK, 2020). O estudo de caso nos permite visualizar o avanço de processos de privatização sobre o setor de infraestruturas, que possibilita a captura de rendas pelos novos agentes privados que atuam na linha e abre espaço ao processo de financeirização a partir da capitalização dessas rendas. Assim, se as infraestruturas eram entendidas anteriormente como ativos ilíquidos, de alto risco e irregulares, nesse momento se transformam em ativos rentáveis e comercializáveis (KLINK; SOUZA, 2017).

Assim, o **objetivo geral** desta dissertação é a análise das relações estabelecidas para construção, exploração e financiamento da Linha 4 – Amarela do metrô de São Paulo, em comparação com as três linhas anteriores e com foco na participação das grandes

empreiteiras nacionais em sua provisão, entendendo que emergem processos de financeirização da infraestrutura a partir da nova forma de produção estabelecida.

Para revelar as transformações na produção da infraestrutura, nos atentamos à análise dos níveis *imediato*, *global* e *total* (PEREIRA, 2018). A compreensão a partir de níveis e dimensões de análise, como sugere Lefebvre ([1970] 2002), possibilita-nos enfatizar distintos processos de produção e reprodução social no (e do) espaço, assim como compreender a simultaneidade de tais processos de produção e reprodução de forma mais ampla (PEREIRA, 2018).

No *nível imediato* de análise se observa as relações de trabalho e de produção, tanto de elementos no espaço quanto do espaço em si. É a dimensão na qual enfocamos as relações sociais estabelecidas na concepção, construção e gestão dos empreendimentos e a formação do valor a partir delas. Na produção imediata de elementos do espaço, “diferentemente do capital na produção fabril em geral, parte da sua reprodução se realiza como valorização real e parte como valorização fictícia, pela capitalização da renda” (PEREIRA, 2018, p. 8). Nesse sentido, analisamos a reprodução do capital e as diferentes formas de remuneração do montante de capital investido na produção de infraestruturas, destacando as relações de produção e de apropriação presentes, com vistas à crescente tendência de capitalização da renda da terra por meio da mobilização desses elementos (PEREIRA, 2018).

Quando damos foco à análise do *nível global*, procuramos observar a “articulação que a produção imediata [...] estabelece com a mais-valia social e o circuito mundial da acumulação de capital, que implica em pensar a novidade da produção global do espaço” (PEREIRA, 2018, p. 80). Destacamos as formas predominantes da acumulação capitalista mundial que combina processos de produção e de espoliação, dando ênfase às diferentes formas de privatização do excedente socialmente produzido. Dessa forma,

[...] a suposição é de que houve uma reestruturação em que a urbanização industrial perde relevância e ganham relevo novos processos espoliativos que levam à destruição da natureza e colocam em risco a vida, tendo em vista a emergência de um metabolismo imobiliário-financeiro. (PEREIRA, 2018, p. 80)

No *total*, ilumina-se o nível da reprodução social. Analisamos as experiências vividas, bem como as estruturas mentais, concepções e projetos para o futuro que nelas se formam, com

enfoque nos conflitos sociais decorrentes da disputa pela apropriação social do espaço. “A produção total do espaço, portanto, figura-se como momento essencial de reflexão e prática” (PEREIRA, 2018, p. 10).

Um aspecto a se considerar é a profunda articulação de processos mais imediatos de produção do espaço (como a própria atividade da construção civil), verificados em nossas cidades, com processos globais, oriundos de uma reestruturação capitalista, que implica, em última instância, em mudanças radicais na totalidade das relações sociais. (RUFINO; FERRARA; SHIMBO, 2018, p. 85)

Para transitar entre os três níveis – *imediato*, *global* e *total* –, nos apropriamos do conceito de “formas de produção” como instrumento metodológico. O conceito se refere a sistemas que relacionam os indivíduos entre si e estes com os meios de produção, a fim de se produzir um bem ou uma série de bens (JARAMILLO, 1982). Trabalhado por importantes autores preocupados com o desenvolvimento urbano desigual típico da América Latina (JARAMILLO, 1982; PÍREZ, 2016; 2018; CONNOLLY, 1997; 2018), o utilizamos com o intuito de corroborar para a compreensão das relações sociais de produção estabelecidas entre agentes públicos e privados e meios de produção para produzir infraestruturas.

A forma de produção da infraestrutura metroviária envolverá necessariamente três momentos: *construção*, *exploração* e *financiamento*. A análise da disputa capitalista em torno do lucro, do juro e da renda perpassa cada momento, possibilitando compreender a atuação de cada agente e revelar as transformações nas relações estabelecidas a partir da emergência da esfera financeira como central à reprodução do capital.

Assim, no exame do momento da *construção* da infraestrutura nos focamos no nível *imediato* de análise, vislumbrando as relações que se estabelecem para concretizar determinado elemento do espaço construído por meio de atividades produtivas geradoras de lucro capitalista. Avançando à análise da *exploração* da infraestrutura, a propriedade emerge como elemento gerador de rendas que, no contexto de disputa crescente pela capitalização, nos transportam à dimensão *global* de análise. Também no nível *global*, a análise do *financiamento* da infraestrutura exacerba a relevância da mobilização de capital portador de juros e de capital fictício para viabilidade financeira dos projetos, possíveis em grande medida pelas relações mediadas pela renda.

Sem perder de vista a função das infraestruturas como suporte da vida social nas cidades, a pesquisa avança também ao nível *total*, revelando as implicações sociais e espaciais das novas relações de produção estabelecidas na provisão do serviço de transporte metroviário. Procura, para tanto, entender em que medida a emergência de uma nova forma de produção a partir do avanço dos processos de financeirização das infraestruturas exacerba a reprodução do capital em detrimento das necessidades de reprodução social.

Algumas questões guiaram nosso processo de pesquisa: em que consiste o processo geral de financeirização das infraestruturas e que conceitos e categorias nos permitem visualizá-lo sem incorrer em análises superficiais? Qual é a forma de produção hegemônica das três primeiras linhas do metrô de São Paulo e como as empreiteiras emergem enquanto agentes de destaque? Como se planeja, constrói, opera e financia a Linha 4 – Amarela, que consolidou o primeiro contrato de PPP assinado no Brasil? Se surge uma nova forma de produção a partir dessa linha, como podemos analisá-la à luz dos conceitos e categorias importantes para compreensão das infraestruturas e do processo de financeirização em curso? Em que medida as novas relações de produção pautam – e são pautadas – pela reestruturação das grandes empreiteiras e seu avanço ao setor de concessões?

Enfrentando esses questionamentos, o processo de pesquisa objetivou articular o debate teórico em torno dos conceitos centrais e questões relativas à discussão das transformações da produção de infraestruturas com a realização de uma pesquisa empírica com foco no metrô de São Paulo e nas grandes empreiteiras nacionais.

As percepções iniciais das mudanças na produção das infraestruturas e a reestruturação dos agentes, reforçadas pela trajetória de pesquisa da autora, conduziram a busca por referenciais teóricos de diferentes disciplinas, privilegiando autores que, com base na crítica à economia política, avançaram sobre a esfera da produção, elaborando conceitos e iluminando questões relevantes de modo a permitir articulações com a produção do espaço. Assim, percorremos trabalhos de autores estrangeiros e nacionais que se debruçaram sobre o processo geral de reestruturação capitalista no sentido da financeirização (CHESNAIS, 2005; HARVEY, 2007; 2008; 2013; 2018; NAKATANI; MARQUES, 2009; PAULANI, 2012; 2013; 2016), da produção do espaço enquanto *locus* privilegiado de reprodução do capital (FOLIN, 1977; HARVEY, 2013; LEFEBVRE, 2002), das conseqüentes transformações no setor de infraestruturas urbanas e dos

agentes nele envolvidos (BLANK, 2018; CONNOLLY, 1997; 2018; JARAMILLO, 1982; KLINK, 2020; KLINK; SOUZA, 2017; O'NEIL, 2017; PÍREZ, 2016; PRADILLA COBOS, 2018; PURCELL; LOFTUS; MARCH, 2020; RUFINO, 2012; RUFINO; FERRARA; SHIMBO, 2018), munindo-se dos principais conceitos e categorias de análise da economia política.

Para avançar sobre o estudo de caso, a pesquisa também percorreu análises teóricas e empíricas. Retomamos a bibliografia sobre a infraestrutura metroviária da cidade de São Paulo (COSTANZO, 2016; DE PAULA; 2014; GRANDIZOLI, 2018; NOVASKI, 2020), bem como sobre os grandes grupos econômicos e as grandes empreiteiras nacionais (CAMARGOS, 1993; CAMPOS, 2008; 2015; 2017; ROCHA, 2013; SPOSITO; SANTOS, 2012). Do ponto de vista empírico, trabalhamos com documentações, relatórios, reportagens em revistas e jornais, anuários, *sites* e materiais de divulgação. Para o caso da Linha 4 – Amarela, há um trabalho de análise de toda a documentação dos editais, contrato de concessão, contratos de empreitada, licitação para contratação de consultor, cadernos de divulgação dos projetos etc.<sup>1</sup> O Apêndice A<sup>2</sup> desta dissertação apresenta uma linha do tempo que consolida parte dos avanços empíricos da pesquisa. Sustentando também a análise empírica, foram realizadas três entrevistas previamente estruturadas pela autora com personalidades que atuaram no setor de infraestruturas e que também tiveram envolvimento com o projeto da Linha 4 – Amarela<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Agradeço imensamente o suporte dado à coleta de materiais pelos colegas do grupo “Metrô SP”, em especial ao Oliver Scarcelli.

<sup>2</sup> O **Apêndice A** apresenta uma linha do tempo que se constitui em quatro eixos: (i) esfera política, em níveis federal, estadual e municipal, que se traduz nos personagens políticos ou períodos de homogeneidade dos governos; (ii) esfera dos instrumentos jurídicos e de planejamento, que engloba leis federais, estaduais e municipais, que podem colaborar para a compreensão dos processos que se rebatem na empreiteira ou na produção do espaço, incluindo, portanto, desde planos desenvolvimentistas dos tempos da ditadura civil-militar, bem como a Constituição Federal e legislações específicas do urbano (como o Estatuto das Cidades e os Planos Diretores); (iii) a esfera da Camargo Corrêa, na qual estão representados os importantes marcos organizacionais e também as realizações (obras ou participações em concessão e compra de terra) da empresa, com destaque à sua atuação no metrô de São Paulo; e (iv) esfera da CCR, concessionária constituída pelas grandes empreiteiras, a deter o controle acionário da ViaQuatro na operação da Linha 4 – Amarela.

<sup>3</sup> A autora também acessou entrevista realizada pela orientadora desta dissertação, no âmbito de projeto de pesquisa anterior, com um ex-diretor da Camargo Corrêa. A lista de entrevistados consta no **Apêndice B**, ao fim da dissertação.

## Estrutura da dissertação

Na organização da exposição da dissertação, optamos por apresentar as transformações nas relações de produção da infraestrutura metroviária, procurando avançar na compreensão crítica do desenvolvimento do metrô em articulação com os conceitos e categorias de análise.

Para contextualizar o leitor e formar a base necessária às análises posteriores, o capítulo de abertura propõe avançar sobre os desafios teóricos na compreensão das transformações das infraestruturas na reestruturação do capitalismo. Assim, traz o contexto de reestruturação capitalista que nos serve como pano de fundo dessas transformações, entendendo-o especialmente sob a perspectiva dos impactos na esfera da produção do espaço. Define, para tanto, os principais conceitos que serão mobilizados ao longo de toda a dissertação, como financeirização, capital fictício e privatização, a fim de relacionar as transformações globais do capitalismo com as transformações particulares do Brasil. Para aprofundar a discussão teórica sobre as infraestruturas, faz-se imprescindível trabalhar com o conceito marxista de *capital fixo* e seus desdobramentos posteriores, fundamentando as análises que serão desenvolvidas a partir do conceito de “formas de produção”, apresentado ao fim do capítulo.

No segundo capítulo, avançamos sobre o estudo de caso, apresentando um breve histórico do metrô de São Paulo e a emergência das estratégias de privatização. Para isso, na primeira seção apresentamos como a Companhia do Metropolitano se formou e se consolidou, desenvolvendo as três primeiras linhas do sistema a partir da forma de produção por empreitada. Procuramos entender como o desenvolvimento inicial da rede se relaciona com São Paulo como metrópole industrial em transição, principal centro de acumulação de capital do país, que enfrenta os desafios de uma mancha urbana em franca expansão e com severas desigualdades espaciais, sendo o metrô um importante elemento estruturador do território. Nesse contexto, as empreiteiras são os agentes econômicos no centro da forma de produção estabelecida, consolidando um dos principais setores da economia nacional. Apresentamos na segunda seção do capítulo a constituição e crescimento das empresas, com destaque para a trajetória da Camargo Corrêa.

Seguindo no tempo, apresentamos todo o processo de desenvolvimento da quarta linha do sistema metroviário paulista. Fazendo paralelo com o contexto de avanço neoliberal, discutimos as transformações na Companhia do Metropolitano que repercutiram em

profundas alterações no planejamento da Linha 4 – Amarela, que dão origem a um modelo em que se opta por construir a infraestrutura primeiro, para concedê-la à iniciativa privada, via PPP, em seguida. Elencamos extensamente os diversos mecanismos contratuais que deram corpo à modelagem em questão. Por fim, na última seção do capítulo apresentamos a reestruturação das grandes empreiteiras, processo especialmente característico dos anos 1990. A partir de mecanismos de centralização e concentração de capital e de diversificação de atividades e expansão territorial de atuação, se consolidam como grandes grupos econômicos, o que é revelado pela trajetória da Camargo Corrêa.

No terceiro capítulo da dissertação, já tendo compreendido a modelagem da Linha 4 – Amarela em comparação com as linhas anteriores, aprofundamos nossa análise sobre as relações sociais de produção estabelecidas, elencadas nos momentos de construção, exploração e financiamento do que consiste na nova forma de produção conformada para a infraestrutura metroviária. A análise da primeira seção perpassa os níveis imediato e global, buscando revelar que o processo de produção da infraestrutura da Linha 4 – Amarela já está mediado pela reprodução do capital fictício, resgatando os conceitos e categorias trabalhados no primeiro capítulo que nos dão base teórica para discutir o processo de financeirização em curso. Em seguida, avançamos sobre o nível total de análise, revelando as dimensões sociais e espaciais do conflito pela apropriação da infraestrutura no território metropolitano.

A segunda seção do capítulo enfrenta o agente econômico de destaque nas relações sociais de produção do metrô, as grandes empreiteiras nacionais, e como, com base em sua reestruturação e avanço ao setor de concessões de serviços públicos, elas são representativas da nova lógica de acumulação do capital, pautada pela esfera financeira. Consolidadas como grandes grupos econômicos que se transformaram em estruturas financeiras a disputar a captura de mais-valia em diversos circuitos de produção do espaço, beneficiaram-se da política de elevados investimentos públicos em infraestruturas entre os anos 2006 e 2010, mantendo um ciclo de altas taxas de lucro até 2014, quando a Operação Lava Jato foi deflagrada. A crise decorrente abre as portas para uma possível queda dessa fração da burguesia nacional do bloco de poder e para a abertura de mercado a grandes fundos e corporações internacionais, indício de um novo período de profundas transformações no setor de infraestruturas.

Por fim, nas considerações finais da dissertação, procuramos articular as discussões, recuperando dos três capítulos as análises centrais e apresentando os desdobramentos da pesquisa.



**CAPÍTULO 1 | INFRAESTRUTURAS NA REESTRUTURAÇÃO DO CAPITALISMO:  
desafios teóricos na compreensão das transformações**

## **CAPÍTULO 1 | Infraestruturas na reestruturação do capitalismo: desafios teóricos na compreensão das transformações**

O capítulo de abertura desta dissertação tem como objetivo situar o debate sobre as transformações decorrentes da financeirização das infraestruturas, enfrentando os desafios teóricos que constituem a base de nossas análises. Estruturado em duas seções, na primeira procura apresentar o processo de reestruturação capitalista, dando ênfase a seu desenvolvimento no contexto brasileiro e entendendo-o sob a perspectiva dos impactos na esfera da produção do espaço. Compreendendo o novo regime de acumulação de capital como “capitalismo patrimonial”, debruçamo-nos sobre o processo de privatização de infraestruturas e suas implicações no papel destas enquanto capital fixo na sociedade capitalista.

Na segunda seção deste capítulo, apresentamos o conceito de formas de produção, o qual reinterpretamos para a análise das relações sociais de produção das infraestruturas no contexto da financeirização. Entendemos que a análise das dimensões da construção, da exploração e do financiamento na provisão de determinada infraestrutura se postula como uma opção metodológica interessante diante da crescente complexidade que as novas formas de produção de infraestruturas vão adquirindo em contextos neoliberais e financeirizados.

### **1.1. A produção do espaço no contexto da reestruturação capitalista**

Desde meados dos anos 1970, o sistema fordista-keynesiano e seu padrão de financiamento público da economia, que marcaram o capitalismo após a Segunda Guerra Mundial, passaram a ser contestados. A crise que se seguiu ao choque do petróleo de 1973 contribuiu decisivamente para o aumento geral dos capitais em busca de valorização financeira, com a tentativa de desvinculação de eurodólares e petrodólares de atividades produtivas diante da recessão que atingia quase todo o mundo. “Foi esse acúmulo de capitais buscando valorização financeira que levou a uma pressão crescente e a uma grita geral pela liberalização dos mercados financeiros e pela desregulamentação dos mercados de capitais” (PAULANI, 2006, p. 75). As duas décadas que se seguiram representaram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustes sociais e políticos no mundo ocidental, em decorrência das duas crises do petróleo (1973 e 1979), crises fiscais dos países centrais e retorno da inflação (PAULANI, 2006).

Na esteira desse realinhamento desigual – mas coordenado – das agendas políticas em todo o mundo, o neoliberalismo se tornou a forma política e ideológica dominante de globalização capitalista, representando o discurso mais congruente com a etapa capitalista que se iniciou (PAULANI, 2006; PECK; THEODORE; BRENNER, 2009). Segundo o discurso neoliberal, a garantia do pleno emprego, que implicava altos gastos públicos, não poderia seguir diante da crise que atingia o equilíbrio fiscal. O controle dos gastos do Estado aparecia como a alternativa para conter a inflação, ocasionando privatização de empresas estatais, que passaram a ser vistas como absorvedoras indevidas de dinheiro público. Para garantir a concorrência, as regras, normas e regulamentações de toda ordem que o Estado impunha ao funcionamento do mercado teriam de ser extintas ou reduzidas ao máximo, garantindo eficiência e recuperação dos lucros nos investimentos. O Estado deveria ser mínimo, se restringindo às funções de garantir as regras que possibilitam a acumulação capitalista e de produzir bens públicos por excelência, não mais oferecendo as garantias sociais à força de trabalho, que se apresentam como um peso inadmissível (PAULANI, 2006).

Nos países periféricos, os processos de reestruturação capitalista e avanço neoliberal se dão com alguma defasagem temporal (BRANDÃO, 2017). A crise da dívida do Terceiro Mundo, cujo primeiro episódio se configura com a crise mexicana de 1982, possibilitou que políticas de

ajuste estrutural fossem impostas e que se iniciassem processos de desindustrialização em muitos países, levando a um intenso crescimento das dominações econômica e política das nações capitalistas centrais sobre as da periferia. Os programas neoliberais de reestruturação foram estendidos por todo o Sul global por meio dos esforços das agências multilaterais influenciadas pelos Estados Unidos para submeter os estados periféricos e semiperiféricos à disciplina dos mercados de capitais (PECK; THEODORE; BRENNER, 2009).

O Brasil na década de 1980 ainda não tinha desenvolvido as condições necessárias para desempenhar seu papel de economia emergente no contexto da financeirização devido às altas taxas de inflação e ao caráter fortemente centralizado e regulado da política cambial. Buscando se encaixar no processo mais amplo de transformação do sistema capitalista global, o processo de reestruturação financeira se inicia tardiamente no país (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006; PAULANI, 2006).

A partir da década de 1990 a política econômica e social se transforma progressivamente, consolidando um novo modelo de desenvolvimento capitalista, de cunho neoliberal (BOITO JR., 2007).

Muitos elementos evidenciam esse contraste entre modelo desenvolvimentista e modelo neoliberal: o ritmo do crescimento econômico cai, o papel do Estado como empresário e provedor de serviços declina, a prioridade ao crescimento e ao desenvolvimento industrial desaparece, a desnacionalização da economia nacional amplia-se e os direitos sociais e trabalhistas sofrem um processo de redução ainda maior do que aquele que sofreram durante a fase ditatorial-militar do modelo desenvolvimentista. (BOITO JR., 2007, p. 60)

Operou-se uma reforma do Estado, que implicou mudanças em sua organização e em suas relações com a sociedade civil na tentativa de diminuição da presença estatal nas relações econômicas (ROCHA, 2013). O contexto envolveu a liberalização dos fluxos comerciais e financeiros a fim de aderir às transformações no capitalismo mundial, integrando cada vez mais o mercado nacional de capitais com os mercados internacionais. O presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato, ampliou a abertura comercial e promoveu suspensão de barreiras alfandegárias e não alfandegárias às importações, aumentou a desregulamentação sobre ingresso e saída de capitais, manteve a valorização do câmbio, aumentou a taxa de juros e a dívida pública (BOITO JR., 2007). Dessa forma, o Brasil foi se

inserindo na mundialização financeira por meio de “políticas de abertura comercial, estabilidade monetária, reformas estruturais, privatizações e desregulamentação financeira, iniciadas no final dos anos 1980, nos governos Sarney e Collor e, em grande medida, continuadas nos governos FHC e Lula” (FIX, 2011, p. 2).

O capitalismo ingressou em uma nova fase em nível global, consolidando um *regime de acumulação flexível*, como define Harvey (2008). “Uma nova etapa da acumulação financeira [foi], então, aberta, na qual os dividendos se tornam um mecanismo importante de transferência e de acumulação, e os mercados de ações o pivô mais ativo” (CHESNAIS, 2005, p. 42). A mundialização financeira é consequência das medidas de liberalização e desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais, colocando fim ao controle do movimento de capitais com o estrangeiro e permitindo a emergência de um espaço financeiro mundial sob dominação dos Estados Unidos. No novo contexto, o sistema produtivo se transforma com o objetivo de conferir flexibilidade ao capital na busca por oportunidades de acumulação (CHESNAIS, 2005).

A liberalização dos mercados de capitais e a criação de novas engenharias financeiras, como a securitização e a crescente influência dos agentes financeiros sobre o desenho da política macroeconômica de viés monetarista, constituíram um ambiente propício à circulação internacional de fluxos financeiros em escala relativamente inédita. (KLINK; SOUZA, 2017, p. 382)

A esfera financeira coloca-se como o ponto central sobre o qual deve recair a análise do processo de acumulação (PAULANI, 2010). Os mercados financeiros se tornaram uma fonte imprescindível e permanente de circulação de capital, evitando o colapso derivado da crise estrutural na produção de valor por meio da “mágica de fazer aparecer no presente um valor potencial futuro” (BLANK, 2018, p. 187). A dinâmica econômica foi deslocada para a “indústria financeira” em um amplo processo de financeirização, que pode ser entendido como

[...] a crescente dominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros, nas múltiplas escalas, o que tem gerado uma transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias. (AALBERS, 2015 apud KLINK; SOUZA, 2017, P. 381)

A financeirização é, portanto, um processo muito abrangente, mobilizando e envolvendo diversas escalas, agentes (financeiros e não financeiros; públicos e privados), práticas (materiais e discursivas) e institucionalidades na transformação da economia, das corporações e da reprodução social (KLINK; SOUZA, 2017).

O capital que se reproduz na esfera financeira opera sob uma lógica invertida: o valor que ainda não foi produzido – e que não necessariamente o será – transforma-se adiantadamente em capital, em capital fictício (LOHOFF; TRENKLE, 2011).

Marx chama de capital fictício tudo aquilo que não é, nunca foi, nem será capital, mas que funciona como tal. Trata-se, em geral, de títulos de propriedade sobre direitos, direitos de valorização futura no caso das ações, de renda de juros a partir de valorização futura, no caso de títulos de dívida privados, e de recursos oriundos de tributação futura, no caso de títulos públicos. Em todos esses casos, a valorização verdadeira dessa riqueza fictícia depende da efetivação de processos de valorização produtiva e extração de mais-valia; em outras palavras, da contínua produção de excedente e da alocação de parte desse excedente para valorizar o capital fictício. (PAULANI, 2009, p. 28)

O capital fictício tornou-se instrumento fundamental e permanente de circulação de riqueza capitalista, designando “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 RUFINO, 2017). A formação do capital fictício tem o nome de capitalização e, a partir desta, reforça-se a concepção do capital “como um autômato que se valoriza por si mesmo” (MARX, 2017, p. 449).

A lógica do capital fictício é invertida em relação ao movimento do capital portador de juros, ainda que ambos se relacionem ao sistema de crédito. A categoria capital portador de juros é apresentada por Marx como uma forma de redistribuição de riqueza previamente produzida, na qual o dinheiro aparece como mercadoria cujo preço é a taxa de juros. O possuidor de dinheiro lança-o na circulação a um terceiro, como um capital, que será empregado na atividade produtiva com o valor de uso de criar mais-valor, lucro. O juro é parte do mais-valor criado nesse processo de produção (MARX, 2014). Com o capital fictício, “primeiro se transforma o dinheiro embolsado em juros e quando se tem os juros se acha em seguida (por cálculo de capitalização) o capital que o produziu” (MARX, 2014 apud MOLLO, 2011, p. 450). Dessa forma, o capital fictício é capaz de remover as barreiras dentro do processo de

circulação do capital que rende juros quando este precisa sacrificar sua flexibilidade e se ligar a valores de uso específicos (HARVEY, 2013, p. 402).

O tradicional vínculo entre capital produtivo e capital fictício se inverte no contexto da financeirização: a expansão do capital fictício não é reflexo do desenvolvimento do capital produtivo, ao contrário, a reprodução do capital na esfera produtiva é condicionada pelos instrumentos de reprodução de capital fictício (BLANK, 2018). O capital se valoriza no interior da esfera financeira, mas se alimenta de punções sobre as rendas criadas na esfera da produção a partir da mais-valia. No contexto atual, portanto, o investimento em apropriação (rendas, dívidas do governo etc.) parece tão importante quanto um investimento na produção (HARVEY, 2013).

Quando destacamos o regime de acumulação contemporâneo,

[...] que arrasta consigo seu modo específico de regulação, talvez pudéssemos dizer que se trata de um capitalismo dominado pela finança, onde a acumulação se dá sob os imperativos da propriedade mais do que da produção e propriedade que é cada vez mais de capital fictício do que de meios de produção, um capitalismo, portanto, essencialmente rentista. (PAULANI, 2016, p. 533)

Sob essa perspectiva, Chesnais (2005) denomina o novo regime de acumulação de capital como “capitalismo patrimonial”, no qual a propriedade emerge com o “poder de obter renda capaz de solucionar o decréscimo da taxa de lucro e a crise de produção industrial, que vinha declinando desde os anos 1970” (PEREIRA, 2019, p. 453). Processos de capitalização possibilitam que se traga rendas e fluxos de caixa que ocorrerão no futuro para o presente e a antecipação e precificação dessas rendas, por meio do cálculo do chamado “valor presente líquido”, que permite que os títulos criados sirvam como garantia para captar ainda mais recursos (KLINK; SOUZA, 2017). “A continuidade da reprodução do capital, em grande parte, passa ser suportada pela criação de grandes patrimônios e a sua movimentação na forma de diferentes capitais fictícios” (PEREIRA, 2019, p. 460).

Diante desse contexto, o capitalismo, que parecia se esgotar com a crise da reprodução do capital na esfera industrial, encontra alento na conquista do espaço (LEFEBVRE, 2002). A produção do espaço se torna central para a acumulação capitalista, passando a ter papel

determinante na formação, realização e distribuição da mais-valia global (RUFINO; FERRARA; SHIMBO, 2018).

Entendemos o ambiente construído como um sistema de recursos humanamente criado, que compreende valores de uso incorporados na paisagem física e que pode ser utilizado para a produção, a troca e o consumo. A produção desse ambiente construído pode ser entendida como um “momento ativo” dentro da dinâmica temporal geral da acumulação e da reprodução social (HARVEY, 2013). O processo de financeirização do urbano tornou capaz a reorganização de circuitos e a exploração da mobilidade do capital para localizações e produtos específicos do espaço urbano. As infraestruturas não ficaram de fora e vêm passando, desde então, por processos de reestruturação em sua provisão.

Novas estratégias de precificação e capitalização de rendas futuras associadas a elementos do ambiente construído, como redes de infraestruturas, habitação, prédios comerciais etc., tendem a transformar o espaço urbano em um “Portfólio de Ativos Rentáveis e Comercializáveis”, afetando a governança territorial, cada vez mais moldada por lógicas, métricas e práticas do capital financeiro (KLINK; SOUZA, 2017).

A emergência das finanças no espaço urbano não é um fenômeno inteiramente novo. No caso do Brasil, cabe destacar a concessão para exploração dos serviços públicos que marcou um campo de operações para o capital financeiro internacional no país no início do século XX. Como aponta Seabra (1987), o exemplo mais paradigmático, o da Brazilian Traction Light and Power Co. Ltd. (ou simplesmente Light), revela que “o principal negócio dos bancos estrangeiros no país era o de operar no exterior com as disponibilidades advindas das exportações de café enquanto internamente os investimentos se orientavam principalmente na formação de empresas de serviços públicos” (SEABRA, 1987, p. 125).

No desenvolvimento das cidades e dos grandes projetos de infraestrutura, os agentes financeiros quase sempre estiveram presentes no adiantamento de capital para tornar os empreendimentos viáveis. Essas relações, porém, não eram tão intrínsecas para dizermos que as finanças tinham um papel essencial no ambiente construído. Em comparação ao papel de

donos de terra, incorporadores locais, construtoras, líderes políticos e gestores, os agentes financeiros raramente eram centrais na construção das cidades<sup>4</sup> (LORRAIN, 2011).

O novo processo de financeirização das cidades tem lugar a partir dos anos 1990. Como aponta Lorrain (2011), ele se manifesta essencialmente de duas maneiras: primeira, por meio da privatização de redes de infraestrutura, que possibilitou a emergência de um novo tipo de ativo financeiro, abrindo um novo nicho no mercado; segunda, por meio de inovações nas técnicas financeiras que permitiram que ativos urbanos se tornassem mais cambiáveis por meio de instrumentos como sociedades de propósito específico, fundos de investimento imobiliário, fundos especializados etc., que, ao desfazer as tradicionais amarras com o território, puderam ser negociados como qualquer outro ativo (LORRAIN, 2011).

Em outras palavras, a privatização liberou o mercado do impasse [da fixidez de elementos do território], e a securitização tornou possível diferenciar o ativo central (produto de longa duração e consideravelmente ilíquido) de sua propriedade, sob a forma de títulos negociáveis. (LORRAIN, 2011, p. 50, tradução nossa)

A lógica financeira passou a guiar a seleção dos projetos de infraestrutura na busca por rentabilidade, valorização das propriedades e a consolidação de novos instrumentos para viabilizá-los, como as Parcerias Público-Privadas (PPPs) (LORRAIN, 2011).

No contexto da financeirização do urbano, com intervenções que promovem a diferenciação dos espaços, as infraestruturas públicas além de serem capturadas e centralizadas para a valorização imobiliária, são concebidas, elas mesmas, por uma lógica privatista e rentista. (RUFINO; FERRARA; SHIMBO, 2018, p. 88).

Há uma remontagem da responsabilidade pela infraestrutura em todo o mundo, com novas articulações entre agentes públicos e privados, enquanto a capacidade estatal de planejamento, financiamento e operação das infraestruturas urbanas vem sendo desmantelada. O domínio da lógica privatista e rentista se traduz pelo processo de

---

<sup>4</sup> Cabe destacar a diferença substancial entre os agentes financeiros que atuavam no adiantamento de capital para grandes projetos de infraestrutura no início do século XX e o que se entende por instituição financeira a partir dos anos 1970. Antes da reestruturação capitalista entendemos que o capital portador de juros é categoria central de disputa na atuação desses agentes, mas que ainda não configuram práticas de um contexto financeirizado.

privatização que, como veremos na subseção seguinte, implica transformações no papel das infraestruturas na sociedade capitalista, possibilitando a geração de produtos inovadores que transformam redes de infraestrutura ilíquidas, de alto risco e irregulares em ativos de investimento cobiçados (KLINK, 2020).

### *1.1.1. Privatização das infraestruturas e implicações em seu funcionamento como capital fixo*

No âmbito das análises da Crítica à Economia Política, a compreensão das infraestruturas como relação social tem sido desenvolvida a partir do conceito de capital fixo (RUFINO; FAUSTINO; WEHBA, 2021).

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, 2011, 574-5 apud HARVEY, 2013, p. 307).

As infraestruturas como elementos do espaço construído podem ser entendidas como *condição geral da produção ou do trabalho*, como definiu Marx. O espaço físico em sua integridade tende a ser usado e construído progressivamente como condição do trabalho combinado, ou seja, como umas das formas do capital fixo que participa de fases de ciclos totais de produção cada vez mais integrados entre si e distribuídos no território (FOLIN, 1977). São as condições gerais de produção que articulam o consumo produtivo ao processo global de produção e circulação do capital, ou seja, articulam o processo imediato de produção e o conjunto da produção e circulação do capital em geral (LENCIONI, 2007).

Marx, em sua crítica à economia política, traz pela primeira vez a distinção entre as usuais categorias capital fixo e capital circulante e as categorias capital constante e capital variável. Os dois conjuntos de categorias são definidos *dentro* da esfera da produção, conforme esquematizou Harvey (2013):

### Quadro 1 - Formas organizacionais do capital dentro da esfera da produção

Categorias dentro da produção		
Formas materiais	Produção de mais-valor	Movimento do capital
Fábricas e infraestruturas de equipamento físico da produção (meios de trabalho)	] CAPITAL CONSTANTE	] CAPITAL FIXO
Matérias-primas e materiais auxiliares		] CAPITAL CIRCULANTE
Força de trabalho	] CAPITAL VARIÁVEL	

Fonte: Elaboração própria a partir de Harvey (2013).

Uma parte do capital constante entra no processo de produção, conservando sua forma de uso determinada e executando as mesmas funções, durante certo período, em processos de trabalho que se repetem. A esta parte do capital damos o nome de *capital fixo*, cujo suporte material são os *meios de trabalho*, como as máquinas, ferramentas e edifícios de trabalho. Os meios de trabalho jamais abandonam a esfera da produção uma vez tendo nela ingressado, estando sua função vinculada à tal esfera (MARX, 2014).

É apenas a *função* de um produto como meio de trabalho dentro do processo de produção que converte esse produto em capital fixo (MARX, 2014). Se o mesmo elemento, por suas características, puder atuar também em outras funções que não as de meio de trabalho, então ele será capital fixo ou não, segundo a diversidade de sua função. O capital fixo, portanto, “não é uma coisa, mas um processo de circulação do capital através do uso de objetos materiais, como as máquinas” (HARVEY, 2013, p. 323).

A dicotomia fixo e circulante nos ajuda a entender os problemas do movimento do capital mediante a produção, ou, mais precisamente, da transferência de valor a cada ciclo produtivo, que pode encontrar barreiras e, ocasionalmente, perturbar a circulação geral do capital. O capital fixo se distingue do capital circulante pela maneira em que seu valor é transmitido ao

produto final e pelo seu modo específico de valorização, rotação e reprodução (HARVEY, 2013).

A determinação que confere o caráter de capital fixo a uma parte do valor de capital investido em meios de produção repousa exclusivamente no modo peculiar como esse valor circula. Esse modo próprio de circulação deriva do *modo próprio como o meio de trabalho transfere seu valor ao produto* ou de seu comportamento como *elemento formador do valor* durante o processo de produção. E este comportamento, por sua vez, corresponde ao tipo específico da função que o meio de trabalho exerce no processo de trabalho. (MARX, 2014, p. 269, grifo nosso)

A parte do capital produtivo investida em capital fixo tem como peculiaridade em relação ao capital circulante a forma como circula, ou seja, como retorna, na forma de valor, ao capitalista. Essa circulação peculiar deriva tanto do modo como o capital fixo transfere seu valor ao produto quanto de seu comportamento na formação do valor no processo produtivo, ou seja, sua função como meio de trabalho no processo de trabalho. Como apontou Harvey, “apenas os instrumentos de trabalho realmente utilizados para facilitar a produção do mais-valor são classificados como capital fixo” (HARVEY, 2013, p. 324).

O capitalista desembolsa em um só momento toda a parcela do capital produtivo que será empregada em capital fixo dentro do processo de produção que coordena. Esse capital empregado na forma de meios de trabalho se fixará, então, dentro da esfera da produção e será dali retirado de modo fragmentado e gradual, a cada ciclo da mercadoria. O capital fixo, portanto, servirá reiterada e constantemente à mesma operação e, quanto maior a dimensão dessas repetições, mais os meios de trabalho qualificam-se à denominação de fixos (MARX, 2011). Assim, “quanto mais lenta for a perda de seu valor de uso, isto é, quanto mais tempo ele operar no processo de produção, mais longo será o período em que o valor de capital constante permanece nele incorporado” (MARX, 2014, p. 270).

Diante de tal peculiaridade de rotação dos diferentes capitais produtivos, vemos que o capital fixo “em sua forma desenvolvida só retorna após um ciclo de anos, que compreende uma série de rotações do capital circulante. [...] Ele retorna de maneira fragmentária em períodos mais longos, enquanto o capital circulante circula integralmente em períodos mais breves” (MARX, 2014, p. 963). Dentro de um ciclo completo do capital fixo, portanto, realizam-se diversos ciclos do capital circulante. Exercendo sua função dentro do processo de produção, o meio de

trabalho se desgasta aos poucos, de modo que uma parte de seu valor se transfere ao produto gradualmente a cada ciclo, enquanto outra parte permanece fixa nele. O valor nele fixado decresce continuamente até que o meio de trabalho deixe de servir ao processo de produção devido ao seu desgaste, completando, dessa forma, seu ciclo de transferência de valor.

O capital fixo não ingressa na circulação como valor de uso, sendo apenas o seu valor o que circula, de forma gradual e fragmentada, à medida que vai sendo transferido ao produto, que circula como mercadoria. Seu valor de uso é, portanto, a criação de novos valores dentro do processo produtivo (MARX, 2011). Veremos que há determinados tipos de capital fixo, porém, que circularão como valor de uso, diferentemente dos meios de trabalho.

O estudo dos meios de trabalho propriamente ditos – as máquinas – foi capaz de simplificar a concepção do capital fixo inicialmente, “mas capital fixo inclui também itens muito diversos, como navios e portos, ferrovias e locomotivas, represas e pontes, suprimento de água e sistemas de esgotos, estações hidrelétricas, construções de fábricas, armazéns, etc.” (HARVEY, 2013, p. 344). Chegamos ao ponto em que as análises sobre o capital fixo corroboram diretamente para as nossas análises sobre as infraestruturas.

As infraestruturas, como condições gerais da produção e do trabalho, podem ser consumidas simultaneamente por diferentes capitais, “como artéria de ligação de uma massa de tais processos de produção de capitais particulares, que só o consomem parceladamente” (MARX, 2011, p. 969).

A relação peculiar que esse tipo de capital fixo tem com a produção é associada ao tipo específico de processo de circulação [...]. Na verdade, o capitalista adquire o valor de uso desse tipo de capital fixo em uma base anual ou através de serviços remunerados – a construção que aloja a produção é alugada por um ano, uma empilhadeira é alugada por uma semana, um contêiner é alugado para levar a mercadoria para o seu destino. Isso implica que a forma autônoma de capital fixo é de propriedade de outra pessoa que não o produtor capitalista. E aí está a base racional para a forma de circulação que então surge. (HARVEY, 2013, p. 349)

Como *capital fixo do tipo autônomo* (HARVEY, 2013), as infraestruturas não pertencem diretamente ao produtor capitalista, mas são adquiridas por ele como valor de uso, conforme sua necessidade no processo produtivo. Para sua utilização, o capitalista não necessita adiantar todo o capital produtivo a ser investido em capital fixo, como no caso das máquinas,

mas o faz em uma base anual ou como um serviço remunerado (pagamento de tarifas). Podendo ser valor de uso para o consumo imediato e sendo consumida de forma comum e gradual, sua venda aparece da mesma forma: “não como instrumento de produção, mas como mercadoria propriamente dita” (MARX, 2011, p. 969).

As infraestruturas também se inserem na categoria *capital fixo de larga escala e grande durabilidade*, trabalhada por Harvey (2013) ao analisar situações em que os problemas de circulação do capital fixo irão assumir uma forma exagerada e muito especial. Grandes infraestruturas, como docas e portos, irão demandar que uma maior quantidade de valor se imobilize em comparação a tipos mais simples de capital fixo (implementos agrícolas, por exemplo). Podemos dizer que existem, portanto, barreiras que dificultam a entrada de capital em alguns tipos de atividades por conta da escala do esforço inicial envolvido na sua formação (HARVEY, 2013). Além disso, o capital investido em uma obra de infraestrutura não realiza sua rotação ao mesmo tempo em que se dá seu consumo, como ocorre com os meios de trabalho. As máquinas possuem um tempo de obsolescência, e a transferência de seu valor precisa coincidir com esse tempo, já as infraestruturas são elementos de grande durabilidade, sendo o ciclo de reprodução do capital nelas investido realizado em período mais curto que seu período total de utilização (FOLIN, 1977).

Por fim, cabe destacar que nem todo elemento do espaço físico construído funciona como condição geral da produção. Alguns elementos, conceituados como *bens de consumo*, são “mercadorias [que] desempenham no reino do consumo um papel um tanto análogo àquele desempenhado pelo capital fixo no processo de produção” (HARVEY, 2013, p. 352). São elementos que não são consumidos diretamente, mas que servem como instrumento de consumo, incluindo itens diversos: desde aparelhos de televisão e casas (consumo individual), até parques e ruas (consumo coletivo). Esses elementos – que constituem o *fundo de consumo* – podem se distinguir do capital fixo apenas pelo seu uso, não por sua forma material de ser, e é importante para a análise das infraestruturas reconhecer que podem ter função simultânea como bens de consumo e capital fixo, dependendo da finalidade de seu uso. O exemplo das ferrovias é clássico: podem ser usadas como meio de comunicação para colocar um produto no mercado – exercendo, assim, função de capital fixo – ou por um viajante a passeio, funcionando como bem de consumo.

A infraestrutura é um capital social fixo, normalmente de natureza pública, que integra o capital global das economias nacionais. Possui uma íntima relação com o capital industrial, constituindo-se em um insumo importante para o aumento da produtividade de fatores, para o crescimento econômico e como parte da estratégia de desenvolvimento nacional. Mesmo representando uma parcela do estoque da riqueza social, a infraestrutura é fundamental para o incremento da acumulação privada e para a elevação das taxas de retorno do capital. (MASSONETTO, 2015, p. 36)

As infraestruturas, como elementos que compõem o ambiente construído em uma sociedade capitalista, assumem a forma de mercadoria, com a particularidade de ser mercadoria imóvel no espaço, que se relaciona a partir de sua localização com os demais elementos do espaço físico e que envolve a terra e a apropriação do arrendamento da terra. Não é, portanto, uma mercadoria qualquer, mas “geograficamente ordenada, complexa e composta” (HARVEY, 2013, p. 357), que requer uma análise detalhada para compreensão de sua produção, disposição, manutenção, renovação e transformação.

A parte do capital que se orienta à produção de infraestruturas não produz objetos de fruição imediata nem valores de troca imediatos, mas apenas valores que se realizarão dentro de um processo geral de produção, com um modo peculiar de rotação, muito mais longo. Dessa forma, “é preciso que a sociedade possa esperar; que uma grande parte da riqueza já criada possa ser retirada tanto da fruição imediata quanto da produção destinada à fruição imediata, para empregar essa parte no trabalho *não imediatamente produtivo*” (MARX, 2011, p. 944). Quanto menos imediatamente o capital fixo produz frutos, ou seja, quanto maior seu tempo de rotação, e quanto menos interfere no processo imediato de produção, maior tem de ser a população e a produção excedentes relativas para sua formação. A produção e a circulação do capital fixo autônomo, de larga escala e grande durabilidade cria, portanto, problemas bastante específicos (HARVEY, 2013).

Com o avanço do modo de produção capitalista, a concentração e a centralização do capital, somadas à organização de um *sistema de crédito* sofisticado, permitiram que grandes projetos de infraestrutura se realizassem em uma base capitalista. O sistema de crédito se faz essencial para a formação de capital fixo ao reorientar os capitais excedentes acumulados, de forma que investimentos do “tipo autônomo”, particularmente no ambiente construído, seriam impossíveis de serem realizados sem o acesso ao crédito (HARVEY, 2013).

Entendido como um todo integrado, o sistema de crédito pode ser encarado como uma espécie de sistema nervoso central por meio do qual a circulação total do capital é coordenada. Ele permite a realocação do capital monetário entre as atividades, firmas, setores, regiões e países. Promove a articulação de diversas atividades, uma divisão incipiente do trabalho e uma redução nos tempos de rotação. Facilita a equalização da taxa de lucro e arbitra entre as forças que contribuem para a centralização e descentralização do capital. Ajuda a coordenar as relações entre os fluxos de capital fixo e capital circulante. (HARVEY, 2013, p. 427)

Por meio do capital portador de juros, o sistema de crédito opera o capital monetário e possibilita que o dinheiro expresse “o poder da propriedade capitalista *fora de e externo a* qualquer processo específico de produção de mercadoria” (HARVEY, 2013, p. 427). O redirecionamento dos excedentes de capital para a formação de capital fixo se apresenta como um alívio temporário em momentos de crise de superacumulação, quando excessos de capital e trabalho não encontram fontes lucrativas de emprego. Por outro lado, o investimento em capital fixo pelo capitalista o obriga a usá-lo até que o seu valor seja totalmente recuperado, comprometendo a produção dos ciclos seguintes e antecipando o trabalho futuro como valor equivalente.

O capital fixo [...] compromete a produção dos anos seguintes [e] também antecipa o trabalho futuro como valor equivalente. A antecipação dos frutos futuros do trabalho não é [...] nenhuma invenção do sistema de crédito. Ela tem sua raiz no modo específico de valorização, de rotação, de reprodução do capital fixo. (MARX, 2011, p. 979)

O capital fixo, nesse sentido, ata as mãos do capitalista e do sistema como um todo em longo prazo. Quanto mais fixa for a forma do capital circular, mais o sistema de produção e consumo se fecha em determinadas atividades adequadas para sua realização. Há uma relação implícita entre a formação e a circulação do capital fixo, a consolidação de um sistema de crédito e a antecipação dos frutos futuros do trabalho (HARVEY, 2013).

[...] a produção e o consumo futuros estão cada vez mais presos a formas fixas de fazer as coisas, e cada vez mais empenhados em linhas específicas de produção e configurações espaciais particulares no futuro. Hipoteca-se o futuro ao passado. *O capital perde sua flexibilidade.* (HARVEY, 2018, p. 150, itálico nosso)

Dessa forma, o processo de acumulação do capital requer montantes crescentes de capital em sua forma imobilizada para sua circulação, o que se apresenta como uma profunda

contradição. A fixidez da infraestrutura, imóvel em porções do território, se contradiz à necessária criação de mobilidade e fluidez pelo capital (HARVEY, 2013).

Como expõe Harvey, “a barreira que o capital fixo cria para a acumulação futura [...] só pode ser superada por meio do sistema de crédito em geral e pela criação de *formas fictícias do capital* em particular” (HARVEY, 2013, p. 405, itálico nosso). A contradição entre a fixidez e a necessária fluidez do capital se resolve pela criação de *capital fictício* – aquele capital que é lançado em circulação sem qualquer base material em mercadorias ou atividade produtiva, que é multiplicado sem referência ao processo de valorização real. Ao permitir que o capital fictício floresça, o sistema de crédito pode suportar a formação de capital fixo e as crescentes pressões que surgem conforme cada vez mais capital social total da sociedade começa a circular na forma fixa. Assim, “o capital fictício é tão necessário para a acumulação quanto o próprio capital fixo” (HARVEY, 2013, p. 405).

A relação dialética entre a formação de capital fixo e a criação de capital fictício se exacerba no momento atual do capitalismo, em que o capital financeiro e o seu complexo urbano-imobiliário são dominantes (VALENÇA, 2020). A produção de infraestruturas se torna *locus* privilegiado da reprodução do capital no contexto financeirizado pela criação de instrumentos financeiros que viabilizam a imobilização de grandes montantes de capital por longos períodos de tempo. O capital fictício, que se apresenta em crescente importância nos processos gerais do capitalismo, se revela também na produção de infraestruturas.

Nesse sentido, o processo de produção do urbano se transformou em um condutor a partir do qual intermediários financeiros possibilitam a captura de mais-valia diretamente do processo de circulação de capital no urbano (PURCELL; LOFTUS; MARCH, 2020). O retorno do capital investido no espaço físico passa através de - e é condicionado - pelas diversas formas de renda (FOLIN, 1977). Pelo caráter de monopólio natural das infraestruturas, a renda emerge como forma de captura da mais-valia global para aqueles que investem em sua formação.

A crescente influência das finanças na paisagem urbana é inseparável das políticas de liberalização das redes de infraestrutura, que abriram novos mercados, afetando todos os setores e se estendendo a diversos países (LORRAIN, 2011). Observa-se um intenso processo de privatização das infraestruturas, que possibilita a extração de rendas pelo setor privado a

partir da exploração dos serviços. A privatização é um dos mantras do movimento neoliberal, entregando ao mercado ativos de propriedade do Estado ou destinados ao uso compartilhado, de forma que o capital sobreacumulado possa neles investir, valorizá-los e especular a partir deles (HARVEY, 2013).

“A privatização representa uma mudança muito mais ampla no capitalismo mundial do que a simples alteração da forma de gestão das empresas públicas” (ROCHA, 2013, p. 49). No início, o processo de privatização se concentrou na venda de empresas públicas pelos governos, sem modificar suas estruturas: empresas públicas vendidas como monopólios simplesmente se tornavam entidades privadas. Após diversas privatizações, economistas entenderam que tal processo não seria suficiente para reprodução de capital no setor e recomendaram uma mudança mais radical para criação de estruturas de mercado mais competitivas, que superassem o insuficiente controle das agências reguladoras criadas e introduzissem novos instrumentos no sentido da privatização. Alterando as estruturas empresariais nos diversos setores, com a divisão de funções que permitiram abrir para o mercado determinadas áreas e manter outras monopolizadas, foi possível criar ativos menores e, portanto, mais líquidos, introduzindo competição e confiança no mercado (LORRAIN, 2011).

Os serviços públicos associados às infraestruturas, que no contexto desenvolvimentista eram em geral reservados à exploração estatal, foram sendo abertos a várias formas de participação privada em diversos países, mas em nenhuma outra região em desenvolvimento essa abertura foi tão rápida e profunda como na América Latina (CALDERÓN; SERVÉN, 2012). No Brasil, o processo inicial de privatização é comumente dividido em dois períodos. Na primeira metade dos anos 1990, o Programa Nacional de Desestatização representa a retomada do pêndulo no sentido da exploração privada de atividades produtivas, com a primeira grande venda de participação estatal na indústria de transformação marcando o verdadeiro início do processo de privatizações no país (ROCHA, 2013). No segundo período, a partir da segunda metade da década de 1990, as privatizações se concentram nos setores de serviços, indústria extrativa e infraestrutura.

No segundo período houve também algumas modificações no arcabouço institucional que servia de suporte ao processo, cujas principais alterações são o fim da distinção entre empresa nacional e estrangeira, o fim dos

monopólios públicos, a criação da Lei das Concessões e de algumas agências reguladoras. (ROCHA, 2013, p. 50)

O processo de privatização se intensifica em 1995 com a sanção da Lei n. 8.987, a “Lei das Concessões”, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>. O instrumento normativo representa o avanço legislativo em direção à nova visão sobre o papel do Estado na economia, marcando uma inversão na tendência desenvolvimentista e transferindo à iniciativa privada o investimento e a operação de serviços públicos.

[Concessão de serviço público é o] contrato administrativo pelo qual a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço público, para que o execute em seu próprio nome, por sua conta e risco, assegurando-lhe a remuneração mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da exploração do serviço. (DI PIETRO, 2019, p. 738)

O instituto da concessão se apresenta como novidade, formulado para diminuir o aparelhamento do Estado e com o objetivo de privatizar (GROTTI, 2007). A concessão comum, disciplinada pela Lei n. 8.987/1995, refere-se a contratos administrativos cujas cláusulas não estabelecem formas de contraprestação pecuniária pelo Poder Público em favor do contratado, restringindo a remuneração do parceiro privado ao recebimento de tarifas pelos usuários ou outras formas de remuneração pela exploração do serviço. Dessa maneira, ainda era inviável a transferência à iniciativa privada de atividades financeiramente deficitárias – aquelas em que as tarifas ou remunerações pela exploração do serviço em si são insuficientes para garantir rentabilidade ao privado (NOHARA, 2015; OLIVEIRA, 2012).

Com o intuito de aprofundar e de complexificar as possibilidades de escolhas públicas e o modelo de concessões em vigor, o Ministério do Planejamento, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, em 2002, começou a elaborar estudos para complementação do sistema legal brasileiro (SUNDFELD, 2006; DE PAULA, 2014).

---

<sup>5</sup> A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 175, estabeleceu os princípios básicos do regime de concessão e permissão de serviços públicos, que deveriam ser disciplinados por lei federal específica. Enquanto a União não editou normas gerais sobre a matéria – o que só se deu em 1995 –, os estados e municípios exerceram competência legislativa plena de editar suas normas genéricas. Assim, o Estado de São Paulo disciplinou as concessões de obras e as concessões e permissões de serviços por meio da Lei n. 7.835 de 1992 (alterada pela Lei n. 9.056 de 1994) (GROTTI, 2007).

Entretanto, foi apenas durante o mandato de Luís Inácio Lula da Silva que foi sancionada a Lei n. 11.079 de 30 de dezembro de 2004, conhecida como Lei de PPPs, que resultou de “extenso trabalho desenvolvido sob coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a participação da Casa Civil, dos Ministérios da Fazenda, das Cidades e dos Transportes, da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - SEDES, de diversos órgãos do governo e de entidades públicas e privadas”<sup>6</sup> e teve célere tramitação no Congresso Nacional.

Houve uma alteração das estruturas de prestação dos serviços ou de desenvolvimento das atividades estatais, culminando na edição da Lei n. 11.079/04, que, a pretexto de normatizar o contrato de parceria público-privada, tratou de mais duas espécies de concessão: a patrocinada e a administrativa. (MONTEIRO, 2009, p. 141)

A Lei de PPPs é mais uma resposta legislativa ao movimento de avanço de novas concepções a respeito dos contratos administrativos, designando uma tendência de modificações nas relações entre Administração Pública e particulares, crescente desde os anos 1990 (SUNDFELD, 2006; MONTEIRO, 2009).

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. Ainda que as parcerias entre setores público e privado, em sentido amplo, possam significar diferentes arranjos contratuais, a Lei das PPPs restringe a definição a duas modalidades específicas de contrato.

A Lei Federal de PPP reduziu a expressão *parceria público-privada* a um sentido bem específico. Não se trata de uma lei geral de parcerias entre a Administração Pública e particulares, mas de uma lei sobre duas espécies de parcerias especialmente criadas: a *concessão administrativa* e a *concessão patrocinada*. (SUNDFELD, 2006, p. 23)

---

<sup>6</sup> Fonte: Projeto de Lei 2546/2003, transformado na Lei Ordinária 11.074/2004. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01rcnvzo28h7ygm1zmqsjplnh014192527.node0?codteor=182910&filename=Tramitacao-PL+2546/2003](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01rcnvzo28h7ygm1zmqsjplnh014192527.node0?codteor=182910&filename=Tramitacao-PL+2546/2003). Acesso em: 10 ago. 2021.

Sempre que nos referirmos às PPPs neste trabalho, nos referimos, portanto, às parcerias público-privadas enquanto formas especiais de concessão de serviços públicos, nas modalidades de concessão administrativa<sup>7</sup> e concessão patrocinada, previstas na Lei n. 11.079/2004.

A concessão patrocinada é aquela que se destina à concessão de serviços públicos ou de obras públicas mediante a remuneração tarifária e, adicionalmente à tarifa cobradas aos usuários, prevê uma contraprestação pecuniária pelo parceiro público ao parceiro privado. Apresenta, dessa forma, uma opção atrativa para a hipótese em que a atividade objeto da concessão não é suficiente para remunerar, por si, a atividade desenvolvida pelo privado, caso do transporte metroviário. Envolve a operação e manutenção da obra pelo prazo da parceria, tendo em vista que a Lei n. 11.079/2004 veda a simples execução de obra pública como PPP (MARQUES NETO, 2007; OLIVEIRA, 2012).

Essa mesma lei prevê em seu artigo 9º que, para celebração do contrato de PPP, deverá ser constituída uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), pessoa jurídica responsável por implantar e gerir o objeto da parceria. Não há restrições na legislação brasileira quanto à forma de constituição da SPE, sendo usualmente constituídas sob a forma de sociedade anônima (de capital aberto ou fechado) ou limitada<sup>8</sup>.

Ao fixar regras para a prestação de garantias e para a contabilização pública de compromissos financeiros assumidos pelo Estado, a lei tem o efeito de produzir um ambiente de maior segurança jurídica aos investimentos, mas não só. A elaboração da lei pode ser entendida no âmbito do amplo programa de privatizações iniciado na década de 1990. A alteração legislativa é resultado de um movimento de criação de novos mecanismos em matéria de

---

<sup>7</sup> A concessão administrativa tem como objeto a prestação de serviços que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta. A remuneração do particular não sairá do pagamento pelo administrado como usuário direto do bem ou serviço objeto da parceria, por impossibilidade ou inconveniência, advindo, portanto, de outras fontes, inclusive e principalmente de contraprestação paga diretamente pela Administração Pública, integralmente proveniente de aportes regulares de recursos orçamentários. Tais concessões poderão ter por objeto qualquer atividade de responsabilidade do Estado, que não aquelas exclusivas do Estado (MARQUES NETO, 2007).

<sup>8</sup> Fonte: <https://www.migalhas.com.br/depeso/9810/sociedades-de-proposito-especifico--spes--no-ambito-das-ppps>. Acesso em: 12 mai. 2021.

contratos públicos, ainda que o discurso político corrente à época a tenha vinculado à crise fiscal e perda de capacidade de investimento do Estado brasileiro (MONTEIRO, 2009).

A Lei das PPPs permitiu o avanço das privatizações a setores pouco rentáveis do ponto de vista privado e foi capaz de estabelecer condições institucionais necessárias à viabilidade da celebração de parcerias público-privadas: (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 (DE PAULA, 2014).

Em paralelo aos estudos do Governo Federal para a elaboração da Lei das PPPs, alguns estados da federação também iniciaram os processos de aprovação em suas respectivas assembleias legislativas para aprovação das suas leis estaduais de PPPs. O Estado de São Paulo aprovou em maio de 2004 – antes mesmo, portanto, da sanção da lei federal – a Lei n. 11.688, instituindo o Programa de Parcerias Público-Privadas.

Os novos instrumentos normativos possibilitaram a consolidação de arranjos inovadores para a produção de infraestruturas, com entrada de novos agentes e conformação de fluxos financeiros inéditos no setor até então. Por meio de instrumentos de concessões e parcerias público-privadas, ampliam-se as possibilidades de extração de renda a partir de elementos como as infraestruturas e são fortalecidas estruturas empresariais que se valorizam no presente, a partir da captura de crescentes montantes de rendas futuras. A privatização de infraestruturas, em sentido amplo ou restrito, ganha cada vez mais importância em uma sociedade rentista e financeirizada.

A dimensão da infraestrutura enquanto condição geral da produção e do trabalho não deixa de existir. O avanço de processos de financeirização sobre esses elementos do espaço urbano transforma, porém, as relações sociais de produção por trás da sua provisão. A reprodução de capital fictício, que se torna central com a reestruturação capitalista, impera sobre as modelagens estabelecidas, alterando a forma de produção das infraestruturas, conceito sobre o qual nos debruçaremos a seguir.

## 1.2. Formas de produção das infraestruturas: reinterpretando o conceito para análise das relações sociais de produção em um contexto financeirizado

A abordagem da economia política que se debruça sobre a produção imediata, ou seja, da construção em si imobiliária e da infraestrutura requisita uma perspectiva teórica e ferramentas metodológicas que capturem os trânsitos entre decisões e práticas dos agentes que financiam, que são proprietários, que constroem e que utilizam o ambiente construído como espaço de produção e ou de reprodução social. (RUFINO; FERRARA; SHIMBO, 2018, p. 95)

Entendemos que o conceito de “formas de produção” deva ser mobilizado, no caso dos estudos das infraestruturas urbanas, com o intuito de corroborar para a compreensão das relações sociais de produção estabelecidas entre agentes (públicos e privados) e meios de produção para produzir um elemento do espaço construído a exercer função de capital fixo social, sobre o qual a lógica da valorização financeira opera de maneira crescente. As “formas de produção” se resumem a “sistemas que relacionam os homens entre si e estes com os meios de produção, a fim de se produzir um bem ou uma série de bens” (JARAMILLO, 1982).

Entendemos que a provisão de determinada infraestrutura envolverá necessariamente três momentos ou dimensões: *construção*, *exploração* e *financiamento*, devendo cada qual ser analisado para compreensão da forma de produção hegemônica que se pretende estudar.

Por *construção*, entendemos as relações que se estabelecem para concretizar determinado elemento do espaço construído. Refere-se às obras civis, bem como à instalação dos diversos sistemas e equipamentos necessários para a conclusão de determinada infraestrutura física. Esse momento envolve diversos agentes – como Estado, empreiteiras, empresas subcontratadas, empresas de tecnologia, fabricante de trens, trabalhadores etc. – em diferentes atividades que, dentro do modo de produção capitalista, podem resultar na geração de lucro a partir da sua exploração. Nessa dimensão, as atividades centrais são produtivas, no sentido de envolverem investimento de capital produtivo e formação de mais-valia, que será capturada na forma de *lucro* pelos agentes capitalistas.

É importante analisar também o momento da *exploração* do serviço público a que se relaciona determinada infraestrutura. No caso da infraestrutura metroviária, analisamos a operação dos serviços de transporte público, que pode ser de gestão pública ou concedida à iniciativa privada. Instrumentos como a concessão comum e a concessão patrocinada geralmente se

inserir nessa dimensão, promovendo a privatização da exploração da infraestrutura pelo prazo determinado contratualmente. Quando nos referimos à exploração privada dos serviços públicos, a disputa intercapitalista se dá em torno da *renda* como forma de captura da mais-valia por quem os explora, o que torna essa dimensão central no contexto do capitalismo rentista.

Por *financiamento*, entendemos as relações financeiras que necessariamente se estabelecem na provisão de infraestruturas, uma vez que o sistema de crédito é imprescindível para a formação de capital fixo de larga escala e grande durabilidade. Analisamos, nesse âmbito, os agentes (Estado, agências multilaterais, bancos públicos e privados etc.) e os fluxos financeiros estabelecidos (empréstimo, financiamento, investimento a fundo perdido, subsídio, *project finance* etc.). Observa-se a disputa pela captura de *juros* a partir da mobilização de capital de empréstimos, bem como formas de capitalização da *renda* extraída pela exploração das infraestruturas como forma de circulação de capital fictício em distintas modelagens.

O quadro a seguir ilustra as três dimensões de análise e as principais categorias mobilizadas em cada uma na exploração das relações de produção correspondente:

**Quadro 2** - Dimensões de análise da forma de produção de infraestruturas

<b>FORMA DE PRODUÇÃO DE INFRAESTRUTURA</b>		
<b>Dimensões de análise</b>		<b>Categoria</b>
<b>CONSTRUÇÃO</b>	Infraestrutura física; obras civis, fornecimentos de sistemas e equipamentos.	LUCRO
<b>EXPLORAÇÃO</b>	Exploração dos serviços via gestão pública ou concessão à iniciativa privada.	RENDA
<b>FINANCIAMENTO</b>	Sistema de crédito; mobilização de capital portador de juros e capital fictício para formação de capital fixo.	JUROS RENDA

Fonte: Elaboração própria.

Na análise do estudo de caso, portanto, cabe destacar cada uma das três dimensões, revelando os principais agentes e fluxos financeiros conformados na tentativa de melhor compreender as relações sociais de produção estabelecidas na provisão da infraestrutura em questão.

Autores como Samuel Jaramillo, Pedro Pérez e Priscilla Connolly desenvolveram seus trabalhos buscando desvendar as particularidades e singularidades latino-americanas das relações, formas e especificidades da produção capitalista do espaço. Os três autores mobilizaram conceitos e categorias na tentativa de desvendar as relações sociais mobilizadas na produção do espaço, dando destaque aos agentes envolvidos. Cada autor trabalha com o conceito de formas de produção de maneira bastante distinta e com diferentes finalidades.

Jaramillo (1982), com o propósito de caracterizar as diversas formas de produção-circulação do espaço construído que coexistem em Bogotá, capital colombiana, propõe uma série de categorias que intentam aprofundar a sistematização das relações de produção observadas no espaço urbano. Por *relações de produção*, o autor entende que consiste em um sistema de lugares determinados aos agentes da produção em relação aos principais meios de produção; são as posições ocupadas por agentes imediatamente relacionados em um processo produtivo. O imbricamento entre as relações de produção e os processos de trabalho constituem as *formas de produção*: sistemas que relacionam os homens entre si e estes com os meios de produção, a fim de se produzir um bem ou uma série de bens. De acordo com o autor, determinada forma de produção do espaço construído é estabelecida pela natureza da relação dos diversos agentes envolvidos em uma estrutura com capacidade de reprodução (RUFINO; PEREIRA, 2011). Nas formações sociais capitalistas, coexistem formas de produção plenamente capitalistas – com diferentes níveis de desenvolvimento – e outras que não o são (PRADILLA COBOS, 2018).

Jaramillo (1982) define categorias (ou posições) a serem observadas em processos imediatos de produção de um elemento do ambiente construído. São elas:

- *Trabalho direto*: consiste na mobilização da capacidade humana de trabalho nos processos imediatos de apropriação da natureza;
- *Controle técnico da produção*: capacidade de regular os meios de produção, coordenação interna do processo de trabalho;
- *Controle econômico direto*: domínio econômico dos meios de produção, poder de desencadear o processo produtivo e definir suas características;
- *Controle econômico indireto*: capacidade de afetar a produção, mas de forma externa (financiamento, por exemplo);

- *Motor da produção*: elemento que comanda as decisões e práticas do agente que detém o controle econômico direto;
- *Forma de circulação*: processo que conecta os produtos e os distribui, desde a produção até o momento de seu consumo.

Uma forma de produção se define pela natureza dos agentes que ocupam as posições apresentadas e pelas possíveis combinações e fusões entre elas, que conformam uma estrutura que se reproduz. Jaramillo (1982) identifica, então, quatro formas de produção-circulação: (i) autoconstrução, (ii) produção por encomenda, (iii) promoção capitalista e (iv) produção capitalista estatal desvalorizada, apresentadas no quadro a seguir.

**Quadro 3** - Formas de produção do espaço construído segundo Samuel Jaramillo

FORMAS DE PRODUÇÃO				
	AUTOCONSTRUÇÃO	PRODUÇÃO POR ENCOMENDA	PROMOÇÃO CAPITALISTA	PRODUÇÃO CAPITALISTA ESTATAL DESVALORIZADA
<b>Trabalho direto</b>	Usuário final	Trabalhador assalariado	Trabalhador assalariado	Trabalhador assalariado
<b>Controle técnico da construção</b>	Usuário final	Prestador de serviços	Capital ou agente subordinado	Capital estatal desvalorizado ou capital privado
<b>Controle econômico direto</b>	Usuário final	Usuário final	Capital	Capital estatal desvalorizado
<b>Motor da produção</b>	Consumo de valor de uso; valorização da força de trabalho	Consumo de valor de uso	Acumulação de capital	Reprodução da força de trabalho; acumulação de capital construtor; reprodução geral das relações sociais
<b>Controle econômico indireto</b>	Mercado fundiário; mercado de trabalho	Mercado fundiário; loteadores; organismos de planejamento	Mecanismos financeiros; organismos de planejamento; mercado fundiário; loteadores	Mercado fundiário; aparato político
<b>Forma de circulação</b>	Consumo próprio	Consumo próprio	Livre mercado	Atribuição mercantil

Fonte: Elaboração própria a partir de tradução e reorganização de Jaramillo (1982, p. 210).

O autor adverte que os elementos apresentados têm o caráter de instrumentos de análise dotados de certo nível de abstração e que não coincidem exatamente com suas manifestações em casos concretos, nos quais as formas de produção raramente se apresentam em um estado puro. As categorias mobilizadas possibilitam análises qualitativas das características e dinâmicas internas, suas inter-relações e hierarquizações, permitindo que compreendamos as tendências do movimento real da produção do espaço construído em seu conjunto (JARAMILLO, 1982).

Pírez (2016; 2018), estudando também a urbanização latino-americana, procura identificar como se produz e se consome o conjunto de bens que conformam as sociedades capitalistas dependentes. Propõe um esquema analítico para estudar os processos de urbanização capitalista em geral, trabalhando tanto com a produção habitacional quanto com a provisão de serviços urbanos via produção de infraestruturas.

O autor parte da compreensão de que, em uma sociedade capitalista, tendencialmente todo bem produzido constitui uma mercadoria. A tendência à mercantilização universal incluiu também a urbanização, afetando tanto a dimensão da produção, quanto a do consumo de elementos do espaço construído. Ao lado dos processos mercantis predominantes na produção capitalista do espaço, coexistem outros processos que conformam a heterogeneidade da produção da urbanização da América Latina. Elenca, dessa forma, situações possíveis diante da grande complexidade da produção e do consumo da urbanização, sintetizadas no quadro a seguir.

**Quadro 4** - Diferentes modalidades de produção-consumo da urbanização segundo Pedro Pírez

PRODUÇÃO		CONSUMO			
		MERCANTIL	NÃO MERCANTIL	DESMERCANTILIZADO ESTATAL	SOCIAL
MERCANTIL		1	2	3	4
MERCANTIL SIMPLES		5	6	7	8
NÃO MERCANTIL	Estatal	9	10	11	12
	Por encargo	13	14	15	16
	Autoprodução (urbanização popular)	17	18	19	20
DESMERCANTILIZADA ESTATAL		21	22	23	24
DESMERCANTILIZADA SOCIAL		25	26	27	28
MERCANTILIZADA		29	30	31	32
REMERANTILIZADA		33	34	35	36

Fonte: Elaboração própria a partir de Pírez (2016; 2018).

Não analisaremos as 36 situações elencadas pelo autor, mas cabe destacar que emerge um quadro heterogêneo de formas de produção-consumo da urbanização capitalista nas economias ditas periféricas (IACOVINI, 2019). O trabalho de Pírez, ao dar relevo à situação particular dos países latino-americanos e à “debilidade estatal” própria da acumulação capitalista subordinada, serve como referência importante para a identificação de categorias de análise que podem ser úteis aos estudos das transformações nas formas de produção de infraestruturas no contexto contemporâneo. Destacamos a intensificação de políticas de *mercantilização* ou *remercantilização* da produção, paralelas ao avanço neoliberal, que muitas vezes acompanham uma *desmercantilização* do consumo como forma de manter a rentabilidade para os agentes privados (PÍREZ, 2016).

Já Connolly (1997; 2018) trabalha com uma metodologia que visa analisar especificamente as relações sociais de produção das infraestruturas, tomando como estudo de caso o metrô na Cidade do México. Define, assim, quatro formas genéricas de produção de obras públicas – *administração direta*, *contratismo*, *construção por concessão* e *construção especulativa* –, a

partir das quais elabora esquemas elencando os principais agentes e fluxos financeiros estabelecidos.

A metodologia empregada por Connolly, derivada da economia política, consiste em seguir os fluxos de dinheiro e compreender os negócios de cada agente a atuar nas modelagens conformadas para a provisão de infraestruturas. A autora destaca que dentro de cada um dos quatro arranjos elencados cabem inúmeras configurações específicas, que deverão ser aprofundadas na análise caso a caso, reconhecendo as especificidades de cada lugar e momento.

Como Connolly se baseia no estudo de caso do metrô da Cidade do México, as categorias por ela trabalhadas nos são muito úteis e servem de apoio à nossa compreensão e desenvolvimento do conceito “formas de produção”. Tratando-se de infraestrutura de mobilidade, a autora distingue três etapas de sua produção: (i) infraestruturas físicas, que inclui as vias, túneis, estações, sistemas tecnológicos etc.; (ii) veículos para transporte, no caso os trens; e (iii) prestação dos serviços. Comparando a provisão do metrô mexicano desde sua primeira etapa – décadas de 1960 e 1970 –, passando pela fase de transição – fim dos anos 1980 até 2000 – e chegando ao modelo de PPP que conformou um “novo estilo de metrô” (CONNOLLY, 2018, p. 75, tradução nossa), a autora promove um importante estudo comparativo que se aproxima muito do que esta dissertação objetiva fazer.

Assim, sem abrir mão dos importantes trabalhos desenvolvidos pelos autores latino-americanos acima apresentados, a pesquisa propõe uma reinterpretação do conceito de *formas de produção*, de modo que este sirva de instrumento para os estudos das transformações nas relações de produção das infraestruturas dentro de nosso recorte de análise. Acreditamos que, com a análise das três dimensões já apresentadas, poderemos compreender melhor a relevância que a categoria “capital fictício” tem ganhado nos processos de formação de capital fixo. As complexidades que as novas formas de produção de infraestruturas vão adquirindo em contextos neoliberais e financeirizados explicitam a crescente relevância do juro e da renda como formas de apropriação capitalista, em detrimento da exploração do lucro, de maior relevância em contextos industriais. O estudo de caso servirá de base para esta análise.

## NOTAS FINAIS DO CAPÍTULO

O capítulo situou nosso debate sobre a financeirização das infraestruturas no contexto de reestruturação capitalista, apontando as principais características do momento em que se acentua a instrumentalização do espaço por meio do imbricamento entre financeirização e neoliberalismo, de modo que os processos de produção e reprodução se intensificam e se estendem territorialmente.

A partir das infraestruturas se ergue um ambiente construído e uma configuração espacial cristalizada e duradoura para a circulação dos capitais. Por outro lado, as mesmas paisagens podem significar uma barreira à circulação em momento posterior dos ciclos de produção, conformando processos de valorização e desvalorização dos quadros espaciais (WERNER; BRANDÃO, 2019). Há uma profunda contradição entre a fixidez da infraestrutura, imóvel em porções do território, e a criação de mobilidade e fluidez necessária ao capital a partir dela: o processo de acumulação do capital requer montantes crescentes de capital em sua forma imobilizada para sua circulação (WERNER; BRANDÃO, 2019). A crescente necessidade de circulação de capital através dos ambientes construídos tem significado transformações na forma de produção das infraestruturas e definindo novos papéis aos agentes econômicos, empresários, credores e Estado (HARVEY, 2013).

Dentre os principais ajustes, o processo de privatização é entendido como mecanismo que possibilita a captura de rendas pelo setor privado por meio de inovadoras modelagens, viabilizadas por instrumentos como as Parcerias Público-Privadas, as quais reconfiguram as relações sociais de produção envolvidas na provisão de infraestruturas, ampliando as possibilidades de extração de renda. O aumento da importância das diversas formas de privatização se relaciona com a reprodução do capital fictício como importante chave explicativa dos conflitos de apropriação do valor, da disputa pelo espaço e dos efeitos das transformações urbanas (PEREIRA, 2018).

## **CAPÍTULO 2 | O METRÔ DE SÃO PAULO E A EMERGÊNCIA DAS ESTRATÉGIAS DE PRIVATIZAÇÃO: da empreitada à Parceria Público-Privada**

## **CAPÍTULO 2 | O metrô de São Paulo e a emergência das estratégias de privatização: da empreitada à Parceria Público-Privada**

O presente capítulo procura fazer uma retomada histórica sobre o estudo de caso de nossa pesquisa: a transformação nas relações de produção da infraestrutura metroviária a partir da privatização da exploração dos serviços de transporte público da Linha 4 – Amarela. Para tanto, retoma de maneira geral o processo de provisão das três primeiras linhas do metrô, apresentando o perfil da Companhia do Metropolitano (METRÔ) no contexto em que se desenvolvem. Apresenta a forma de produção por empreitada, hegemônica nesse contexto, na qual se destacam as grandes empreiteiras nacionais como agentes centrais, sobre as quais nos debruçamos na análise de seu surgimento e consolidação no mercado de obras públicas no Brasil.

Em seguida, avança para o estudo da construção e posterior concessão da Linha 4 – Amarela, conformando o primeiro contrato de Parceria Público-Privada assinado no país, analisado no âmbito do amplo processo de privatização iniciado ainda na década de 1990. Apresentamos, por fim, a reestruturação das grandes empreiteiras e a formação de grandes conglomerados a partir de processos de concentração e centralização de capitais e de diversificação de atividades ao longo dos anos, com destaque para a trajetória da Camargo Corrêa.

## **2.1. As primeiras linhas do metrô de São Paulo: metrópole industrial em reestruturação e o domínio da forma empreitada**

Em 1968, o Governo Federal lançou o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), que tinha por objetivo estabelecer uma nova estratégia de desenvolvimento econômico e social, colocando como prioridade investimentos públicos em infraestruturas, ampliação do mercado interno e fortalecimento do setor privado. O período foi marcado pela criação de novas empresas públicas no país, por meio das quais se aumentaria a participação no investimento público. Nesse contexto, constitui-se a Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ) como uma burocracia altamente capacitada, que se alinhava aos planos de centralização de governo do regime militar no poder (COSTANZO, 2016; REQUENA, 2020).

Como apontado por Costanzo (2016), o METRÔ, nesse contexto, pode ser entendido como um órgão capacitado devido à sua burocracia e qualidade técnica em equipamentos. A companhia operava a partir da seleção dos melhores engenheiros e empregados e de investimento na formação de seus funcionários com programas de treinamento continuado, tendo obtido êxito na implementação de suas políticas a partir de investimentos das esferas federal e estadual de governo. Pode também ser caracterizado como uma burocracia insulada, cujas “decisões eram tomadas com pouca interferência da sociedade ou do jogo político” (COSTANZO, 2016, p. 39).

A constituição do METRÔ havia sido autorizada em 1966, durante a gestão do prefeito Faria Lima, que criou, no mesmo ano, o Grupo Executivo Metropolitano (GEM), responsável pela contratação do consórcio Hochtief-Montreal-Deconsult (HMD) para elaborar os estudos e desenho da rede básica a ser implantada, bem como projetos de engenharia e de administração para a futura companhia (COSTANZO, 2016; REQUENA, 2020).

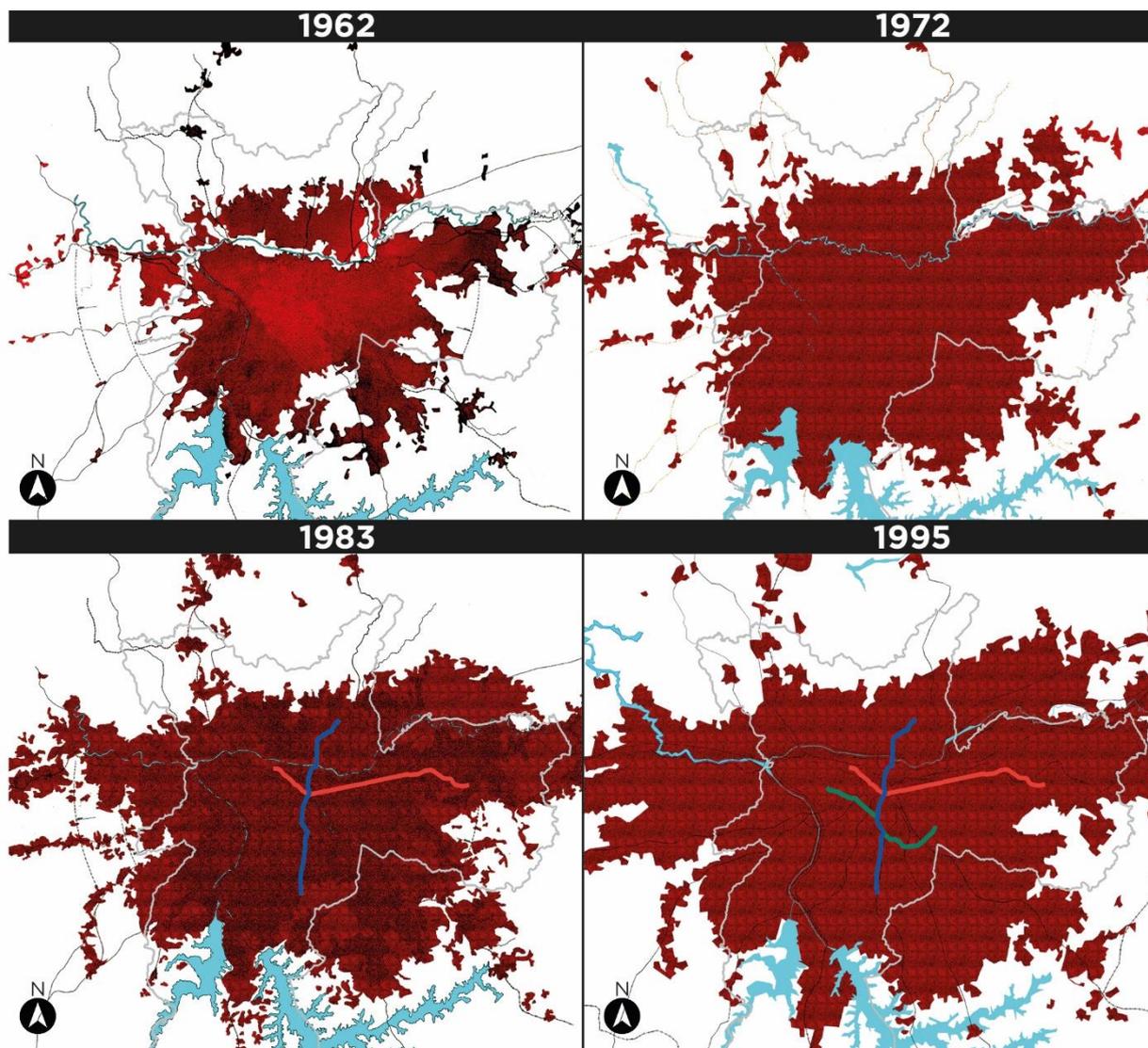
O processo de urbanização de São Paulo esteve diretamente relacionado ao seu processo de industrialização. Apoiada nos investimentos do Governo Federal a partir da década de 1930, a industrialização no município se fortaleceu, e este passou a concentrar estabelecimentos, produção e mão de obra. Em um primeiro momento, as grandes áreas industriais se desenvolveram ao longo das ferrovias, que passaram a constituir importante elemento na estruturação do espaço urbano. Assim, entre os anos de 1910 e 1940 houve um intenso processo de crescimento da mancha urbana, da população e da industrialização de São Paulo

(SEABRA, 1987). Com o predomínio das políticas rodoviaristas, principalmente a partir da década de 1950, o parque industrial e sua lógica passaram por uma modernização, pautando-se mais nos eixos de transporte rodoviários, os quais cresceram em importância e alteraram a paisagem e a territorialidade das indústrias (ROLNIK, 2000).

“A década de 1970 representa, no contínuo crescimento de São Paulo, um momento de exacerbação em que, territorial e demograficamente, ela se reconhece como a maior e uma das mais carentes metrópoles do país” (SZMRECSANYI; LEFÈVRE, 1996, p. 1023). Em 1973 institui-se a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), em um contexto no qual o centro antigo da capital já sofria com deseconomias de aglomeração, com o início de um processo de movimentação das sedes de grandes empresas em direção às avenidas Paulista e Faria Lima, que vão se transformando nas regiões mais ricas da cidade (SZMRECSANYI; LEFÈVRE, 1996).

Os mapas a seguir representam o avanço da mancha urbana na RMSP durante quatro décadas (anos 1962, 1972, 1983 e 1995), com a sobreposição das linhas de metrô em desenvolvimento em cada época.

**Figura 1 - Avanço da mancha urbana na Região Metropolitana de São Paulo**



Fonte: Cesad FAU-USP. Banco de Imagens BITMAP. Série: Evolução da mancha urbana.

O desenvolvimento das três primeiras linhas do metrô de São Paulo se dá tardiamente, em um território extenso e consolidado da metrópole que se pautou pela acumulação industrial. Na representação da mancha urbana de 1972, a Linha 1 – Azul ainda estava em construção. Fazendo a ligação Norte-Sul da cidade, a linha foi definida nos estudos do consórcio HMD como prioritária a ser implantada. Suas obras tiveram início em 1968, e o trecho Santana-Jabaquara começou a operar em 1975.

Seu funcionamento trouxe impactos sobre a estrutura da cidade. Houve uma diminuição da tendência de decadência e esvaziamento da área central em virtude da melhoria de

acessibilidade e da reorganização dos espaços de circulação. Também houve uma moderada verticalização e adensamento em alguns bairros próximo à linha, fruto do melhor acesso, o que, porém, não impediu o afastamento dos habitantes de maior renda do centro antigo e afirmação da Avenida Paulista como o “novo centro” (SCARCELLI, 2020; SZMRECSANYI; LEFÈVRE, 1996).

A implantação do primeiro trecho da Linha 1 contou com financiamento principalmente da Prefeitura Municipal de São Paulo, mas também do Governo do Estado de São Paulo (GESP), do Governo Federal – através de linha de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – e de empréstimos externos e internos. Empreiteiras nacionais foram contratadas pelo poder público para as obras de construção das estações e túneis, com destaque para Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez dentre as maiores, enquanto grupos industriais estrangeiros foram contratados para fornecimento de equipamentos (SZMRECSANYI; LEFÈVRE, 1996; COSTANZO, 2016).

Após o “choque do petróleo” e o início da retração da economia brasileira, em 1974 foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), com determinação, pelo Governo Federal, de políticas de investimentos nos setores de infraestrutura, bens de produção, energia e exportação como medidas para conter o avanço da crise.

Frequentemente é necessária uma crise para obrigar o deslocamento do capital circulante para o capital fixo, o que pode ser sustentado a curto prazo como reação à superacumulação. Como afirma Harvey, “os excedentes da força de trabalho, das mercadorias, da capacidade produtiva e do capital monetário são potencialmente conversíveis em capital fixo” (HARVEY, 2013, p. 339). Nesse sentido, “quanto mais longa for a vida e mais longa a escala do capital fixo, melhor (por exemplo, obras públicas em larga escala, represas, ferrovias, etc.)” (HARVEY, 2013, p. 341). É nesse sentido que se pauta a política de investimentos em infraestruturas do II PND.

O aporte de recursos às empresas estatais se expande, e os investimentos nos transportes coletivos urbanos são incorporados à agenda do Governo Federal, transformando-se em setor estratégico para o plano de desenvolvimento do regime militar. Observa-se o ápice do METRÔ como órgão capacitado e insulado e maior taxa de nacionalização da Companhia (COSTANZO, 2016).

A segunda linha a ser implantada no sistema começa a ser planejada no contexto de retração econômica e de elevados gastos com implantação da Linha 1 – Azul, o que enseja uma modificação em seu projeto inicial visando uma implantação mais econômica. Para tanto, optou-se por implementar parte da linha como metrô de superfície, com seu traçado paralelo à linha-tronco da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), nas áreas da faixa patrimonial da extinta estatal. Assim, a Linha 3 – Vermelha, ligação Leste-Oeste da capital, começou a ser construída em 1975 e entrou em operação em 1979 com o trecho Sé-Brás. Nos contratos firmados, destacamos o envolvimento da Camargo Corrêa, da Andrade Gutierrez e CBPO (incorporada pela Odebrecht em 1980) como grandes empreiteiras a participar das obras.

A decisão sobre a Linha 3 foi centralizada no Governo Federal, e o Governo Estadual foi seu principal financiador (COSTANZO, 2016). Diferentemente da primeira linha, seu traçado foi definido pelo METRÔ de modo a alcançar a zona leste da metrópole, encobrendo territórios de alta densidade populacional, baixa renda e más condições de transporte público. A linha é um importante elemento na reestruturação desses territórios, como reforça o Entrevistado D:

[O metrô ia estruturando] o território todo... acabando com inundações, facilitando o dia a dia. [...] Aquela via da Radial Leste hoje, que é da prefeitura, [...] toda foi construída pelo METRÔ, ao lado ali da linha do metrô. Tinha a rede ferroviária, o metrô e a Radial Leste. [...] O metrô na época trazia todo o progresso. Região Leste mesmo, aquilo lá cresceu demais depois que tinha o acesso do metrô. Melhorou todas as estações de trem, porque tinha que ter uma interligação entre a estação do metrô e a estação de trem, então tudo foi refeito. (Entrevistado D, informação verbal)

Com o agravamento da crise econômica nos anos 1980, o governo militar em franca decadência passou a implementar uma política econômica recessiva, com contração de gastos e significativo corte nas despesas de capital das empresas estatais, revertendo o ciclo anterior de investimentos em capital fixo. Em paralelo ao processo de redemocratização e à redução da centralização das decisões políticas na esfera federal, a Companhia do Metropolitano, que tinha a Prefeitura Municipal de São Paulo como sua principal detentora até 1982, passou a ser controlada pelo Governo do Estado, que assumiu a maior porcentagem do capital social da companhia, centralizando as decisões sobre o metrô cada vez mais no Governo do Estado de São Paulo. Em tal cenário, observa-se uma queda na capacidade da empresa e mudanças nos quadros da companhia, que iniciou um processo de aproximação com parceiros privados a

partir da venda de espaços de publicidade e comércio nas estações, privatização das rodoviárias, criação do programa “Empreendimentos Associados” e construção de *shopping centers* (COSTANZO, 2016).

As transformações são observadas ao longo das décadas de 1980 e 1990, e, nesse âmbito, desenvolveram-se os processos de decisão e implantação da Linha 2 – Verde. A terceira linha a ser implementada teve suas obras iniciadas em 1987 e início da operação comercial em 1991, com o trecho Paraíso-Consolação. Seu traçado atual (Vila Madalena-Vila Prudente) só se concluiu em 2010, e o Governo do Estado de São Paulo foi o responsável por 99,78% do financiamento da linha, ficando apenas 0,19% a cargo do BNDES (COSTANZO, 2016).

Em 1999 quando a Linha 2 Verde, da Avenida Paulista, passou a operar entre Vila Madalena e Ana Rosa, 19% dos moradores mais ricos da Região Metropolitana passaram a ter uma estação de metrô a menos que 1 km de casa. (VILLAÇA; ZIONI, 2005, p. 4)

A terceira linha do metrô reforça a lógica do poder público de priorizar o atendimento das necessidades de transportes em regiões da cidade onde se concentram os mais ricos, em detrimento das necessidades dos mais pobres (VILLAÇA; ZIONI, 2005).

O breve relato sobre a formação e consolidação do METRÔ e a provisão das três primeiras linhas da capital possibilita que compreendamos algumas características da política de investimento em infraestruturas no contexto desenvolvimentista, no qual o investimento público em infraestruturas era entendido como um dos setores prioritários.

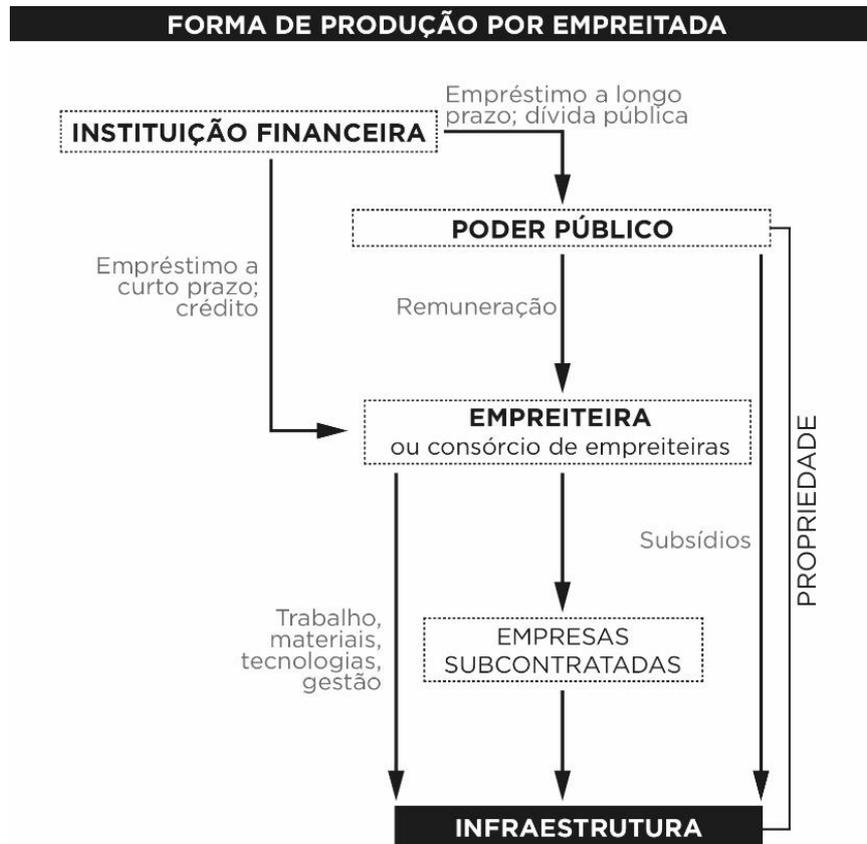
Os princípios keynesianos do Estado de bem-estar marcaram, no contexto europeu, a concepção e o planejamento da infraestrutura, que começou a ser tratada como objeto de pesquisa acadêmica no período do pós-guerra. Nesse momento, os economistas se preocuparam em dar uma definição precisa ao termo “infraestrutura” e investigar a racionalidade quanto a função, planejamento, financiamento, preço, risco, organização e desenvolvimento. Nesse ínterim, a concepção dominante ia no sentido de que investimentos em infraestruturas buscavam garantir os elementos essenciais para o exercício regular das atividades econômicas fundamentais da sociedade (BERCOVICI, 2015).

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. (RUFINO; FAUSTINO; WEHBA, 2021, p. 17)

Dentro dessa lógica, “a infraestrutura não é um fim em si mesma, é um meio para o cumprimento de algum objetivo estatal” (BERCOVICI, 2015, p. 22), sendo toda e qualquer decisão sobre infraestrutura uma decisão política e estratégia estatal de promoção de desenvolvimento. O Estado, dentro desse paradigma, detém o poder de coordenar de forma centralizada as atividades da sociedade por meio de sua própria infraestrutura, sendo um dever previsto constitucionalmente a promoção de uma política ativa de desenvolvimento da infraestrutura (BERCOVICI, 2015). Cabia ao Estado mobilizar os agentes econômicos a participar da construção, exploração e financiamento das infraestruturas, consolidando uma forma de produção que reflete a concepção de infraestrutura nesse contexto.

Connolly (1997) identifica a forma de produção de infraestrutura dominante no contexto desenvolvimentista como *contratismo*: o Estado conserva a propriedade da infraestrutura produzida, o direito de exploração e é o responsável direto pela promoção e financiamento de longo prazo da obra (endividamento público interno e/ou externo), contratando uma empresa privada (“contratista”) para sua construção. No Brasil, a empresa a figurar no polo privado da relação é conhecida como empreiteira, de modo que nos referimos a essa forma de produção como *empreitada*. O esquema a seguir representa seu funcionamento genérico:

**Figura 2** - Esquema do funcionamento da forma de produção por empreitada

Fonte: Elaboração própria com base em Connolly (1997; 2018).

Esse tipo de relação contratual para execução de obra pública se dá por meio de contratos administrativos de obras públicas na modalidade empreitada, regulados pela Lei n. 8.666/1993, a Lei de Licitações e Contratos (CARVALHO FILHO, 2020). No contrato de empreitada, “a Administração comete ao particular a execução de obra ou serviço, para que a execute por sua conta e risco, mediante remuneração prefixada” (DI PIETRO, 2019, p. 863). 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).

A empreiteira, ou o consórcio de empreiteiras, em nenhum momento é proprietária da obra que produz e, portanto, arrisca muito pouco capital próprio – sua rentabilidade não tem relação 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. Ela normalmente trabalha com

adiantamentos ou financiamento de curto prazo para seus investimentos, enquanto o Estado se responsabiliza por financiar a obra, constituindo endividamento público. Ademais, a prática de subcontratação é comum, uma vez que o “contratista” principal não produz tudo sozinho, mas mobiliza uma cadeia de empresas subcontratadas para tarefas específicas, que também irão financiar suas atividades em curto prazo (CONNOLLY, 1997).

Nesse modelo em que o Estado se apresenta como elemento central a gerir as relações estabelecidas, as empreiteiras aparecem como um agente econômico importante, a figurar no centro das relações estabelecidas com o Poder Público, assumindo responsabilidades pela organização do trabalho, materiais, tecnologias, gestão das obras e de empresas subcontratadas para a execução dos projetos.

Entendemos que a forma de produção hegemônica nas primeiras linhas do metrô paulista foi a empreitada, ainda que não esteja em nosso escopo promover uma análise detalhada dos agentes e fluxos financeiros conformados para cada uma das três primeiras linhas. Nos contratos, destaca-se a presença das empreiteiras nacionais que mantiveram ampla atuação no setor de obras públicas até meados da década de 2010, conhecidas como “as cinco irmãs”: Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Odebrecht, Queiroz Galvão e OAS. A Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez foram contratadas para as obras de todas as três primeiras linhas. A Odebrecht, por meio da CBPO, participou da construção da Linha 3 – Vermelha, enquanto Queiroz Galvão e OAS participaram das obras de extensão da Linha 2 – Verde. Elas constituem um setor de destaque na evolução do grande capital brasileiro (ROCHA, 2013) e tiveram papel decisivo na estruturação de territórios nacionais, como veremos a seguir.

## 2.2. Origem e consolidação das grandes empreiteiras nacionais

Desde meados do século XX, um dos mais destacados setores na economia nacional brasileira foi o composto pelas empresas privadas de construção, constituindo um dos principais sustentáculos da aliança entre o capital nacional, capital multinacional e o Estado, instaurando e desenvolvendo o capitalismo no Brasil (MARQUES; BICHIR, 2002).

O início das atividades do setor da construção pesada no Brasil se deu no período do Império com a atuação predominante de empresas estrangeiras. Assim, entre a metade do século XIX e a década de 1930, empresas estrangeiras eram contratadas por outras firmas estrangeiras – que atuavam no setor geralmente como concessionárias – para construção de ferrovias, portos, serviços urbanos e pequenas usinas hidrelétricas (CAMPOS, 2012).

A partir dos anos 1930, tem início um processo de estatização da demanda na construção pesada no país. O Estado se destaca como o grande realizador de obras públicas, enquanto promove uma mudança no modelo de desenvolvimento e inicia o processo de substituição de empresas estrangeiras por nacionais. Se entre 1930 e 1955 o poder público não só cumpre a função de contratante, mas também de realizador de obras, em seguida se dá a retirada do aparelho estatal da atividade construtora. O Estado passa a ser contratador de obras às empresas nacionais privadas, com uma clara divisão entre a atividade estatal-contratante e empresa privada-contratada (CAMPOS, 2012).

São Paulo, nesse momento, já se consagra como epicentro de acumulação do capital industrial no país, demandando obras de infraestrutura para implementação do seu parque industrial e suportes para a economia urbana. A cidade se transformou, então, no principal mercado de obras públicas do Brasil, onde surgiram e se estabeleceram um grande número de empreiteiras de variados tamanhos (CAMPOS, 2012).

As construtoras formadas por empresários brasileiros e de capital predominantemente pertencente a brasileiros natos passaram a dominar o mercado da construção pesada a partir dos anos 50 e, em todos os setores de obras públicas, depois dos anos 70. (CAMPOS, 2012, p. 76)

O período da presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi fundamental no fortalecimento do mercado nacional de obras públicas, possibilitando às empreiteiras que

atingissem um patamar de atuação nacional por meio da realização de obras em diversas regiões do país e se consolidassem como um dos setores mais poderosos da indústria brasileira. Porém, foi ao longo da ditadura militar que essas empresas se firmaram como líderes de conglomerados econômicos com atuação nacional e internacional, dando o primeiro grande salto de crescimento e se convertendo em grupos monopolistas (CAMPOS, 2017).

Segundo Campos (2012), durante o regime militar o setor da construção pesada brasileiro passou por três períodos distintos quanto ao desenvolvimento de processos de concentração e centralização de capital. No primeiro período, que coincide com o início do regime (entre 1964 e 1967), verifica-se a centralização de capital no setor, ou seja, combinação de capital e concentração da propriedade dos meios de produção em menos agentes. Esse processo coincide com a queda e estabilização das atividades do setor, resultando em fusões, aquisições e incorporações de empresas com o incentivo das políticas do momento.

No segundo período, entre 1968 e 1977, um grande volume de serviços é demandado aos empreiteiros, como obras rodoviárias, usinas hidrelétricas, aeroportos, portos militares, usinas termoeletricas, equipamentos urbanos, entre outros. Houve acúmulo de capital constante pelas empresas por meio de compra de máquinas, tratores, equipamentos e contratação de equipes e operários, impulsionando tanto um processo de concentração de capitais quanto um processo de centralização de capital no setor, através das incorporações, fusões e compras entre as empresas.

No terceiro período, já na segunda metade do regime militar – especialmente a partir de 1979/1980 –, ocorrem momentos de retração das atividades no mercado de obras públicas. Observa-se um confronto entre pequenas e médias empresas contra as grandes, resultando em um intenso “ciclo de centralização de capitais, com fusões, falências e concordatas, tornando esse mercado cada vez mais oligopolizado” (CAMPOS, 2017, p. 120).

Boa parte da tendência à centralização no último período se explica pela prioridade dada para as grandes obras da ditadura, como a hidrelétrica de Itaipu e as usinas de Angra, Tucuruí e Carajás, em um contexto de contingenciamento de verbas (CAMPOS, 2012). A crise da década de 1980 ocasionou “mudanças institucionais na arrecadação e distribuição dos recursos e no volume de verbas alocadas para os investimentos estatais [levando] ao incremento da

competição entre as empresas no setor, agora disputando recursos cada vez mais escassos” (CAMPOS, 2012, p. 142). Evidencia-se o processo de centralização de capitais no setor e a conquista de um maior volume de obras pelas cinco maiores empreiteiras (CAMPOS, 2012), transformando o setor em “um dos raros casos de setor oligopolizado cujo controle das empresas se encontra inteiramente nas mãos de brasileiros natos” (CAMARGOS, 1993, p. 45).

Como desenvolve Campos (2017, p. 113), “beneficiadas pelas políticas de proteção e incentivo estatal, as empreiteiras brasileiras se firmaram durante a ditadura como alguns dos grupos privados nacionais mais poderosos da economia brasileira”. As práticas de algumas fases do regime resultaram, portanto, em períodos de grande ativação dessas empresas, com fortes políticas de investimento público e incentivo ao crescimento econômico nacional. Instrumentos econômicos e financeiros foram criados e legislações foram elaboradas para normatizar os processos licitatórios, garantindo o controle oligopolizado do setor:

O Decreto 64.345 de 10/04/69 promoveu uma verdadeira reserva institucional de mercado para as firmas nacionais de engenharia, consubstanciada nos itens que dispõem que os órgãos da administração direta e indireta do governo só poderão contratar a prestação de serviços de consultoria técnica e engenharia de empresas estrangeiras nos casos em que não houver empresa nacional devidamente capacitada e qualificada para o desempenho dos serviços a contratar (art. 1º). (CAMARGOS, 1993, p. 47)

Dentre as maiores empreiteiras brasileiras figura a Camargo Corrêa, empresa constituída em 1939 por Sebastião Ferraz Camargo e Sylvio Brand Corrêa com sede em São Paulo. Sua trajetória é um caso paradigmático em relação às demais empreiteiras, e seu crescimento é indissociável das estratégias de desenvolvimento do Estado brasileiro e das articulações políticas de seus empresários (SPOSITO; SANTOS, 2012).

O que deu força para que a empresa de Sebastião Camargo chegasse ao golpe de 64 como maior empresa de engenharia nacional e permanecesse nesse posto durante o regime foi em boa parte sua inserção no governo estadual paulista. (CAMPOS, 2012, p. 98)

A Camargo Corrêa iniciou suas atividades atuando principalmente no interior do Estado de São Paulo (com a construção de trechos de rodovias, ferrovias e obras nos pequenos aeroportos, por exemplo), consolidando-se no setor e dando um salto em direção a obras nacionais. Em 1957, iniciou sua participação na construção de Brasília e seguiu, desde então,

no sentido das grandes obras: Barragem de Paranoá (DF), aeroporto de Vilhena (RO), Usina Hidrelétrica de Jupia (MS), Rodovia Castelo Branco (SP), Rodovia Presidente Dutra (RJ), Rodovia dos Imigrantes (SP), Ferrovia do Aço (MG), Usina de Ilha Solteira (SP), Ponte Rio-Niterói (RJ), Rodovia Transamazônica (trecho entre PA e AM), Usina de Itaipu (Binacional), Usina de Tucuruí (PA), até chegar ao seu primeiro contrato no exterior, nas obras da Usina de Guri na Venezuela<sup>9</sup>. A Camargo Corrêa participou dos projetos mais ambiciosos do período ditatorial e o envolvimento nessas grandes obras garantiu à empresa o porte de maior empreiteira paulista e, em diversos momentos, de maior empreiteira nacional (CAMPOS, 2012). O trecho a seguir é bastante expressivo da dimensão que a empreiteira atinge:

Além da diversificação dos tipos de obras realizados e as altas taxas de lucro obtidas, uma característica do setor da indústria da construção pesada durante a ditadura é a tendência à mecanização, com o desenvolvimento de uma atividade cada vez mais capital-intensiva ou com uma composição orgânica de capital cada vez mais elevada. [...] Já foi citado o fato de que a Camargo Corrêa era a empresa que mais tinha equipamentos Caterpillar no mundo no início dos anos 80. (CAMPOS, 2012, p. 137)

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, 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 deste 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 acionista da concessionária a operar a linha, como apresentaremos a seguir. 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.

---

<sup>9</sup> No **Apêndice A** é possível visualizar todas as obras em que a Camargo Corrêa se envolveu desde sua origem.

### 2.3. O processo de privatização avança sobre o metrô: o caso da Linha 4 – Amarela

A quarta linha do sistema metroviário paulista já estava prevista desde o estudo do consórcio HMD de 1968, mas as discussões efetivas sobre sua construção aparecem de forma mais frequente nos relatórios da Companhia somente na década de 1990. Nesse contexto, já bastante alinhado ao discurso neoliberal, o METRÔ deposita grande expectativa no setor privado enquanto investidor da infraestrutura metroviária da metrópole, registrando continuamente em seus relatórios a intermitência, insegurança e insuficiência na captação de recursos para a expansão da rede, incentivando uma “adesão cega às PPPs” (NOVASKI, 2020).

Entendia, assim, que a melhor estratégia para suprir a carência de infraestrutura de transporte de massa em São Paulo seria a parceria com a iniciativa privada, que traria maior eficiência na operação do sistema e permitiria à administração pública que concentrasse seus esforços em atividades em que a presença do Estado se faz imprescindível. A companhia se transformou, deixando de se caracterizar como órgão altamente capacitado, centralizador das decisões sobre o transporte metroviário metropolitano e que mobilizava recursos de diversas esferas para a promoção dos seus projetos, passando a terceirizar serviços e conceder a operação de linhas, permitindo a entrada de instituições internacionais em seus processos decisórios.

Em 1991, o METRÔ contratou estudos para redefinição das linhas da rede básica e passou a buscar apoio junto a figuras do setor privado e a organismos multilaterais para a construção da Linha 4, até então denominada Linha Ferreira-Oriente (ligação entre os bairros do Ferreira e do Pari, na zona leste). Em 1992, o METRÔ e a Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos iniciaram as negociações com o Banco Mundial para obter recursos para a linha, que já tinha seu projeto básico em desenvolvimento (NOVASKI, 2020). Cresce, a partir de então, a influência do Banco Mundial nos processos decisórios dentro da Companhia.

Em 1993, elaborou-se o projeto básico detalhado da linha, e o Estado de São Paulo formalizou a solicitação de auxílio financeiro à entidade. A proposta de financiamento envolvia o Banco Mundial, o *Eximbank* (instituição japonesa) e o Governo do Estado de São Paulo e foi preliminarmente aprovada em 1994 pelo Conselho de Financiamentos Externos (COFIEIX) do Governo Federal. Com a entrada da Linha 4 no *pipeline* do Banco Mundial, foram iniciadas as missões técnicas para realização do processo de análise do projeto pela instituição (COSTANZO, 2017; NOVASKI, 2020).

Em 1995, porém, as obras de extensão das outras três linhas foram paralisadas, e o processo de negociação da Linha 4 – Amarela foi interrompido em decorrência da eclosão da crise financeira do Estado de São Paulo, que exigiu restrições orçamentárias e suspensão, por parte do Governo Federal, dos financiamentos externos. Como desdobramento da crise, o GESP assinou acordo da dívida com o Governo Federal, que vedou a obtenção de empréstimos externos nos 10 anos subsequentes, mas que excluía casos específicos como o da Linha 4 (COSTANZO, 2017; NOVASKI, 2020).

As negociações com o Banco Mundial prosseguiram sob recomendação de se contratar a consultoria do International Finance Corporation (IFC) – braço do Banco Mundial – como *financial advisor* para modelagem do projeto. Preocupado em “garantir segurança e lucro nos investimentos da iniciativa privada levando em conta a prestação de um serviço eficiente” (COSTANZO, 2017, p. 3), o IFC subcontratou a consultoria Parsons Brinckerhoff para refazer os cálculos de estimativa de custos do projeto e de viabilidade técnica da Linha 4. O resultado do trabalho foi publicado no “relatório intitulado *São Paulo Metro Line 4 Technical Assessment Report (November 1997)* em que se apontam as principais restrições, alternativas e recomendações para o projeto” (NOVASKI, 2020, p. 133).

O COFIEIX autorizou, em 2000, a contratação de empréstimos e financiamentos pelo Governo do Estado de São Paulo no limite de US\$ 418 milhões. Diante da possibilidade, elaborou-se um novo estudo econômico-financeiro para o desenvolvimento da linha que, diferentemente do estudo anterior feito pela Parsons Brinckerhoff, determinava a separação contratual das obras de infraestruturas e da concessão da operação. O novo estudo, denominado *Estudo de viabilidade econômico-financeira preliminar – Linha 4-Amarela: implantação e operação* (SÃO PAULO-METRÔ & STM, 2001) foi aprovado em 2001 pelo Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (NOVASKI, 2020).

Ainda em 2001, o METRÔ recebeu missões do Japan Bank for International Cooperation (JBIC) para análise do estudo de viabilidade econômico-financeira e negociação do financiamento, enquanto o Banco Mundial concluiu seus estudos e finalizou as negociações para o financiamento da linha. No mesmo ano, “foi publicado o Decreto de Utilidade Pública (DUP) para desapropriar os imóveis para a construção da Linha 4 – Amarela, e publicado o edital de pré-qualificação para construir a Fase I” (NOVASKI, 2020, p. 148).

Em 2002, o Estado de São Paulo recebeu a aprovação por parte do Senado Federal e contratou financiamento junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – integrante do Banco Mundial – para viabilizar as obras de construção da linha no montante de US\$ 209 milhões. O financiamento para as obras junto ao JBIC foi assinado em 2004, resultando no aporte de mais US\$ 209 milhões pelo GESP.

Como veremos a seguir, a modelagem desenvolvida para provisão da Linha 4 – Amarela separou contratualmente as obras de infraestrutura (a cargo do Estado de São Paulo) da operação da linha, que seria concedida à iniciativa privada.

### *2.3.1. Construir primeiro, conceder depois: como se desenvolveu a primeira PPP do país*

[...] foi uma condicionante do financiamento, o Banco Mundial disse “vamos dar financiamento para as obras civis da Linha 4, mas vocês têm que buscar, assumir o compromisso de conceder à iniciativa privada esta linha”. O modelo exatamente de concessão não se entrava nesse detalhe. E então, desde o início, já se sabia que alguma solução precisaria ser dada buscando um modelo de concessão para a Linha 4 do Metrô. Isso de certa maneira, digamos assim, facilitou o discurso político porque não era exatamente uma decisão política conceder a Linha 4, isso *era uma imposição do financiador e não teria Linha 4 se não tivesse o financiamento*. Era uma condição que não se podia muito questionar a conveniência política dela. Ou era não ter linha nenhuma, ou era ter a linha com essa condicionante, neste modelo. Mas a verdade é que naquela época não tinha lei de PPP e se patinou muito com isso porque a conta não fechava. (Entrevistado A, informação verbal, grifo nosso)

Como a fala do entrevistado deixa claro, o empréstimo para as obras da Linha 4, tomado pelo Estado de São Paulo junto ao BIRD em 2002, impôs como condição a concessão à iniciativa privada da operação do serviço da linha depois de construída a infraestrutura. Tal condição, porém, não poderia ser satisfeita com base no marco regulatório vigente à época. A Lei de Concessões de 1995, que regula a concessão comum, não prevê formas de contraprestação pecuniária pelo Poder Público ao ente privado, o que inviabilizava a concessão à iniciativa privada de atividades financeiramente deficitárias (aquelas cujo montante tarifário não cobre os custos de operação), como é o caso da infraestrutura metroviária (NOHARA, 2015; OLIVEIRA, 2012). A contraprestação pecuniária ao parceiro privado e o compartilhamento de riscos eram peças fundamentais à viabilização do negócio jurídico e a elaboração da Lei das

PPPs, sancionada em 2004, representa, portanto, uma solução ao entrave (PAULA, 2014; GRANDIZOLI, 2018).

O desenho da modelagem contratual para o desenvolvimento da Linha 4 deixou a cargo do METRÔ a responsabilidade pela construção dos túneis e estações, além do fornecimento de sistemas de energia, telecomunicações, controle local, auxiliares (ventilação, escadas e esteiras rolantes, elevadores, iluminação etc.) e controle de arrecadação. Sua construção foi dividida e licitada em quatro lotes, como ilustra o quadro a seguir.

**Quadro 5** - Licitação para as obras de Linha 4 – Amarela

<b>Lote</b>	<b>Consórcio vencedor</b>
Lote 1	Consórcio Via Amarela
Lote 2	Consórcio Via Amarela
Lote 3	Consórcio Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens
Lote 4	Consórcio Isolux Corsán-Corviam (contrato rescindido) Consórcio TC-Linha 4 Amarela

Fonte: Elaboração própria a partir dos contratos assinados.

Os lotes 1, 2 e 3 correspondem à Fase I das obras e o lote 4, à Fase II. Com relação à Fase I, o Lote 1<sup>10</sup>, contratado com o consórcio Via Amarela, compreendia o trecho entre as estações Luz, no centro da capital, e Fradique Coutinho, no bairro de Pinheiros, zona oeste. O consórcio Via Amarela era formado pelos grupos 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. As outras empresas do consórcio figuravam à época como as maiores empreiteiras do país.

<sup>10</sup> Contrato de empreitada de construção completa da obra n. 4130121201 – Implantação da Linha 4 – Amarela, do sistema de metrô de São Paulo – Lote 1 – Paulista.

O Lote 2<sup>11</sup>, também contratado com o consórcio Via Amarela, compreendia a construção do trecho entre a estação Fradique Coutinho e o Pátio Vila Sônia, pátio de manobras dos trens localizado no distrito Vila Sônia, na zona oeste do município.

O Lote 3<sup>12</sup> corresponde à construção do Pátio Vila Sônia pelo Consórcio Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens. O consórcio Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens também contou com a participação de duas das maiores empreiteiras. A 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. As obras da Fase I foram iniciadas em abril de 2004.

Com relação à Fase II, o Lote 4<sup>13</sup> previu a execução da obra civil, obra bruta e acabamentos, contemplando obras remanescentes, para conclusão da linha. O contrato com o consórcio Isolux Corsán-Corviam<sup>14</sup> foi rescindido em 2015 por não cumprimento das obrigações e um novo processo licitatório foi iniciado. Em julho de 2016, um novo contrato foi assinado com o consórcio TC-Linha 4 Amarela, formado pelas empresas TIISA – Infraestrutura e Investimentos S/A e COMSA S/A. A TIISA é empresa brasileira do ramo da construção civil, criada em 2008, pertencente à THC (Triunfo Holding de Construções) e atuante no setor de infraestrutura<sup>15</sup>. Já a COMSA é um grupo espanhol com atuação no setor de infraestruturas e engenharia, consolidado no Brasil em 2010<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Contrato de empreitada de construção completa da obra n. 4130121202 – Implantação da Linha 4 – Amarela, do sistema de metrô de São Paulo – Lote 2 – Pinheiros.

<sup>12</sup> Contrato de empreitada de construção completa da obra n. 4130121203 – Implantação da Linha 4 – Amarela, do sistema de metrô de São Paulo – Lote 3 – Vila Sônia Yard.

<sup>13</sup> Contrato n. 4107521301 para Execução de obra civil, obra bruta e acabamentos, contemplando obras remanescentes, para conclusão da Fase 2 da Linha 4 Amarela da Companhia do Metropolitano de São Paulo.

<sup>14</sup> O consórcio Isolux Corsán-Corviam é formado pela Isolux Corsán, empresa do setor de concessões, energia, construção e serviços para a indústria, de origem espanhola, que nasceu da aquisição da Corsán-Corviam pela Isolux Wat, em 2004. Fonte: <https://www.isoluxcorsan.com/pt/nosso-grupo/uma-empresa-global/>. Acesso em: 01 ago. 2020.

<sup>15</sup> A THC entrou, em 2019, com pedido de recuperação judicial, que envolve sua controlada TIISA. Fonte: <http://www.tiisa.com.br/home>. Acesso em: 01 ago. 2020.

<sup>16</sup> Fonte: <https://www.comsa.com/web/comsawp/sobre-comsa-corporacion>. Acesso em 01 ago. 2020.

Com o processo de construção da infraestrutura da linha já em andamento, havia que se solucionar o impasse sobre a concessão da exploração dos serviços à iniciativa privada, como demandava o financiamento com o BIRD.

A modelagem do edital de concorrência<sup>17</sup> se deu com a conformação de um grupo técnico, composto por membros de diferentes órgãos e instituições. O grupo era uma verdadeira “força-tarefa”, com baixo nível de institucionalidade, mas com o envolvimento de pessoas motivadas para a elaboração do edital, como indica a fala do Entrevistado A:

Então quando a nova legislação surgiu, a federal especialmente [Lei n. 11.079/2004], o projeto da Linha 4 já estava sendo trabalhado, já estava sendo pensado. E o que nós percebemos na época é que a nova legislação caiu como uma luva para viabilizar a modelagem jurídica desse projeto. E tinha também uma pessoa dos responsáveis da corporação do metrô, pessoas-chave da corporação do metrô, muito comprometidas com esse projeto, entendeu? Então foi possível aí somar esforços, o estado já estava melhor organizado, a CPP [Companhia Paulista de Parcerias] já existia, a PGE [Procuradoria Geral do Estado] já estava participando desses projetos, então foi possível montar um *task force*, uma força-tarefa, para dar conta disso. Mas foi bem na lógica de força tarefa, com um nível de institucionalidade bem baixo, e as pessoas muito motivadas. (Entrevistado A, informação verbal)

O grupo era formado por representantes da Secretaria da Fazenda, da recém-criada Companhia Paulista de Parcerias (CPP), da Secretaria de Transportes Metropolitanos, do METRÔ e membros da Procuradoria Geral do Estado, apoiados pelo Unibanco, que foi contratado pelo Governo do Estado como consultor (*advisor*) (GRANDIZOLI, 2018).

O Unibanco foi contratado por processo licitatório realizado pelo METRÔ com o objetivo de prestar assessoria financeira para o desenvolvimento de estudos para a participação público-privada na Linha 4 – Amarela, de forma a atender aos interesses do GESP e do METRÔ, assegurando a atratividade aos investidores privados<sup>18</sup>. O contrato para a prestação de serviços de consultoria financeira foi firmado em março de 2003, ficando o Unibanco

---

<sup>17</sup> Edital da concorrência internacional para a concessão patrocinada para exploração dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 – Amarela do metrô de São Paulo, n. 42325212, disponível em: <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/123>. Acesso em: 04 nov. 2019.

<sup>18</sup> Fonte: Companhia do Metropolitano de São Paulo, METRÔ. Processo de compra n. 00352894, volume 2, página 38.

responsável por entender o apetite do mercado e as possibilidades jurídicas, cumprindo principalmente o papel de intermediário entre setor público e privado<sup>19</sup>.

A contratação de um banco nacional como *advisor* é uma importante novidade no processo de modelagem dos contratos do METRÔ. A companhia, desde sua criação até meados dos anos 1980, pode ser vista como um “órgão altamente capacitado”, com as tomadas de decisão ocorrendo internamente (COSTANZO, 2017). Com o avanço neoliberal, é possível identificar processos de redução da capacidade do órgão e maior aproximação de parceiros privados, que se revela na contratação do Unibanco como consultor e na formação de um grupo técnico envolvendo diferentes agentes para tomada de decisões quanto à modelagem contratual.

O edital da concorrência internacional foi publicado, e a concorrência se encerrou com a assinatura do Contrato de Concessão Patrocinada n. 4232521201 em 29/11/2006 com a ViaQuatro (Concessionária da Linha 4 do Metrô de São Paulo S.A.), Sociedade de Propósito Específico constituída na forma de Sociedade Anônima de capital fechado, a explorar a linha por um prazo estipulado de 30 anos<sup>20</sup>. Segundo o contrato assinado, são obrigações da concessionária: material rodante, implantação de sistemas (telecomunicações, controle do pátio, supervisão e controle centralizado), operação e manutenção.

Tendo sido o primeiro contrato de Parceria Público-Privada assinado após a vigência da Lei de PPPs, o setor privado se dizia ainda muito inseguro com relação ao novo modelo. Conforme se prega, o cálculo dos riscos envolvidos no projeto se torna cada vez mais complexo nas modelagens envolvendo parceiros privados e lógicas financeiras, demandando que tais riscos sejam equacionados e devidamente mitigados para garantir a atratividade do projeto ao parceiro privado.

No setor de infraestrutura [...] a mitigação de riscos impõe a associação de medidas protetivas específicas a cada evento incerto, mas de ocorrência

---

<sup>19</sup> Conforme fala do entrevistado A: “O Unibanco veio meio a reboque, eu não diria que o Unibanco foi exatamente quem liderou esse projeto. Ele contribuiu, sem dúvida nenhuma contribuiu, fez uma interlocução muito boa com o setor privado, coisa que às vezes para o agente público é mais difícil, mas ele fez esse papel de entender quais eram as preocupações do setor privado, trazer estas preocupações, filtrar estas preocupações” (Comunicação verbal).

<sup>20</sup> 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/>. Acesso em: 04 nov. 2019.

provável. Em linhas gerais, as medidas de mitigação giram em torno da garantia de conclusão e operação de projeto (que possibilita, por exemplo, a realização do fluxo de caixa previsto na estruturação da operação) e da garantia do pagamento do serviço da dívida em todas as fases do projeto, impulsionando os ciclos de valorização intermediários. (MASSONETTO, 2015, p. 48)

Assim, após a interlocução entre setor público e privado, procurou-se entender quais os principais pontos a serem enfrentados para efetivar a concessão de modo a mitigar os riscos envolvidos. Entendeu-se que o contrato de PPP deveria enfrentar a questão da definição de um sistema tarifário viável financeira e politicamente, de modo a garantir a remuneração tarifária da concessionária. Deveria também estabelecer uma adequada divisão dos riscos entre as esferas e possibilitar a contratação de garantias exequíveis, assegurando o recebimento dos pagamentos e multas ao parceiro privado quando necessário (DE PAULA, 2014). A seguir, analisamos como o contrato é modelado na tentativa de enfrentar cada um dos potenciais pontos críticos, apresentando as novas questões que emergem com a operação privada da linha do metrô.

A remuneração da concessionária ViaQuatro é composta pela remuneração tarifária, contraprestação pecuniária devida pelo Poder Concedente e pelas receitas acessórias que pode explorar em espaços de estações e túneis. A remuneração tarifária consiste na arrecadação das tarifas pagas pelos usuários da linha e é um ponto bastante sensível para a modelagem de contratos do setor de mobilidade, como aponta o Entrevistado B:

No caso da mobilidade, e todos os projetos são assim, você tem uma coisa que você não controla, você investidor privado e nem o próprio poder público consegue controlar, que é a chamada tarifa social. A tarifa da mobilidade não guarda necessariamente relação com investimento, retorno, prazos e demanda. A tarifa social ela é subsidiada, sempre foi, e ela está relacionada muito mais com a questão social, muito mais política do que qualquer outra métrica econômica. (Entrevistado B, informação verbal)

Como o reajuste de tarifas dos transportes é uma decisão política altamente sensível, seria preciso que o reajuste contratual das tarifas que remunerariam o parceiro privado fosse previamente previsto e isolado da definição da tarifa política. Adotou-se, portanto, como solução a diferenciação entre as tarifas: uma “tarifa política” (ou “tarifa social”), paga pelo usuário para usar o serviço, e uma “tarifa contratual” (ou “tarifa de remuneração”), a que o concessionário faz jus por cada passageiro que transporta. A tarifa de remuneração será

reajustada anualmente, com base em fórmula paramétrica, conforme prevê a cláusula sétima do contrato de PPP. A solução afastou a concessionária do risco político da decisão da tarifa do transporte público e garantiu o reajuste da tarifa contratual conforme os índices de inflação do Brasil.

Outro ponto crítico a ser solucionado em relação à remuneração tarifária da concessionária se referia aos passageiros compartilhados com as demais linhas do metrô e com as linhas da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), já que se desejava implementar a Linha 4 – Amarela de forma integrada com os demais sistemas.

O contrato definiu que a concessionária receberia 100% da tarifa de remuneração por passageiro exclusivo da linha (ou seja, aquele que não se utilizou de nenhuma outra linha metroferroviária), independentemente de o passageiro ser pagante ou beneficiário de alguma gratuidade ou redução da tarifa do bilhete (como idosos e estudantes). Para os passageiros integrados, aqueles que fizeram combinação com outras linhas do sistema do METRÔ e da CPTM (ou de ambas), a concessionária receberia 50% da tarifa de remuneração, também independentemente de benefícios ou gratuidades.

O descompasso de reajuste da tarifa política diante da pressão social e as gratuidades e benefícios a parcelas da população indicavam que havia possibilidade de a receita gerada pela Linha 4 – Amarela ser insuficiente para o pagamento da remuneração tarifária do concessionário (DE PAULA, 2014).

A solução encontrada foi estabelecer um sistema de pagamentos líquido e autônomo (não pertencente à Administração Pública), com a centralização da arrecadação em uma Câmara de Compensação, como prevê a cláusula nona do contrato. O sistema de arrecadação centralizada é responsável pela arrecadação integral, controle, aferição e gerenciamento de todos os valores recebidos pela venda do direito de viagem no sistema metroferroviário, pelo controle da contagem física dos passageiros transportados, pela distribuição dos valores arrecadados aos integrantes do sistema, pelos pagamentos devidos à concessionária a título de receita tarifária e pela elaboração de relatórios detalhados com a descrição de todos os eventos relativos à arrecadação e distribuição das receitas.

Diferentemente do previsto contratualmente (constituição de uma Câmara de Compensação), a solução adotada foi a adesão da concessionária ao sistema do Bilhete Único, criado em 2004 e gerido pela SPTrans<sup>21</sup>. A SPTrans atua como fiel depositária de todos os valores arrecadados, cabendo-lhe distribuir diariamente os valores arrecadados. A Caixa Econômica Federal<sup>22</sup> (Caixa) 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). Os concessionários de ônibus possuem preferência de primeira ordem, seguidos pela ViaQuatro.

O arranjo institucional criado torna improvável a inexistência de recursos para pagamento da concessionária. Por outro lado, as regras de remuneração definidas contratualmente acarretam desequilíbrio econômico-financeiro no sistema metroviário de São Paulo. Conforme aponta De Paula (2014), o sistema criado de mecanismos de garantias ao setor privado implica a possibilidade de o Estado de São Paulo, por meio de suas empresas (METRÔ e CPTM), “absorver o impacto financeiro da inadequação arrecadatória gerada pelo modelo tarifário do contrato” (DE PAULA, 2014, p. 64).

Novaski (2020) expõe, por meio da análise dos relatórios anuais do METRÔ, que a companhia registrou, em 2013 e 2014, importantes somas de valor a serem recebidas referentes às perdas de receitas tarifárias causadas pelo arranjo criado. Em 2015, o METRÔ firmou um Termo de Acordo com a Secretaria da Fazenda de São Paulo, tendo esta última reconhecido a responsabilidade pelas perdas em decorrência da prioridade no saque dos valores arrecadados pela ViaQuatro, acordando-se pela recomposição da receita tarifária ao METRÔ e um montante a ser pago pelo Estado à companhia. No entanto, “o Termo de Acordo passou

---

<sup>21</sup> A São Paulo Transporte S/A (SPTrans) foi criada em março de 1995, em substituição à Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC). É uma empresa de economia mista cujo acionista majoritário é a Prefeitura do Município de São Paulo, sendo responsável por elaborar estudos para a realização do planejamento do sistema de transporte coletivo, fiscalizar a prestação de serviços e gerenciar o sistema. Fonte: <http://www.sptrans.com.br/sptrans/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

<sup>22</sup> A Caixa Econômica Federal é uma instituição financeira, sob a forma de empresa pública, vinculada ao Ministério da Fazenda e integrante do Sistema Financeiro Nacional. Fonte: <https://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/governanca-corporativa/orgaos-da-administracao/paginas/velho.aspx>. Acesso em: 22 jan. 2021.

a valer somente a partir de 2015. As perdas tarifárias registradas nos exercícios de 2013 e 2014, de R\$ 222.400.000,00 e R\$ 332.711.000,00, respectivamente, estão excluídas do acordo e foram absorvidas pelo METRÔ” (NOVASKI, 2020, p. 169). Dessa forma, desequilibra-se financeiramente o sistema metroviário para eximir o parceiro privado dos riscos relativos à remuneração tarifária.

Se o modelo criado afeta a saúde financeira das empresas públicas, que apresentam perdas tarifárias e pleiteiam do Estado ressarcimento por elas, ao fim, onera-se o ente público com despesas não previamente previstas e acordadas.

Se o Estado de São Paulo absorve o impacto financeiro desse modelo por outros meios que não o formalmente previsto para fins de subsídio tarifário, de alguma maneira criou-se uma nova forma de remuneração do concessionário. É possível até imaginar que essa nova modalidade seja interpretada como “complementação da tarifa do artigo 2º, §1º” ou como “contraprestação indireta”. Em ambos os casos, a legalidade seria questionável. (DE PAULA, 2014, p. 65)

Tal “contraprestação indireta” do Poder Concedente à concessionária representa um subsídio que não é colocado como forma de assegurar os direitos da população, mas para assegurar os ganhos do parceiro privado.

Cabe destacar que o arranjo institucional criado para o sistema tarifário da Linha 4 – Amarela serviu de modelo aos contratos posteriores de outras linhas (Linha 5 – Lilás, Linha 6 – Laranja, Linha 18 – Bronze e Linha 15 – Prata), que consolidaram mecanismos similares de preferência de recebimento em relação ao METRÔ e à CPTM e dissociação entre as tarifas de remuneração e tarifas públicas. Assim, a tendência é que cada vez mais o sistema seja deficitário: as concessionárias privadas receberão seus direitos creditícios referentes à remuneração tarifária prioritariamente, em prejuízo das duas companhias públicas, às quais caberá o valor residual arrecadado pelo sistema. O empasse ensejará ressarcimento pelo GESP a título de compensação financeira, além de maior pressão pelo reajuste – para cima – da tarifa social cobrada dos usuários e restrições a gratuidades e benefícios<sup>23</sup> (NOVASKI, 2020).

---

<sup>23</sup> Como exemplo, cabe citar a disputa recente pela gratuidade nos transportes públicos aos usuários entre 60 e 65 anos, revogada em dezembro de 2020 pelo governador do Estado de São Paulo e pelo prefeito da capital. Fonte: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/01/07/justica-determina-manutencao-da-gratuidade-de-transporte-para-idosos-de-60-a-65-anos-no-estado-de-sp.ghtml>. Acesso em 22 jan. 2021.

Com o intuito de assegurar a atratividade do projeto à iniciativa privada, concebe-se um instrumento contratual que afasta os riscos da concessionária, que serão assumidos pelas empresas públicas, que veem seu equilíbrio financeiro afetado, ou pelo Estado, consolidando dispêndios acima dos previstos.

Em relação à mitigação de riscos de não realização da demanda projetada, criou-se um sistema de “bandas” ou “colchão de demanda” (DE PAULA, 2014) com base na demanda projetada, repartindo os riscos entre entes público e privado tanto de demanda aquém quanto da demanda além da projetada. Segundo o contrato, caso a demanda esteja abaixo da projetada (entre 90% e 60%), há a previsão da aplicação de fórmulas para que a tarifa de remuneração devida à concessionária seja ajustada para cima. Caso contrário, estando a demanda acima da projetada (entre 110% e 140%), o contrato prevê a aplicação de fórmulas que reajustarão a tarifa de remuneração para baixo.

Uma vez que a demanda projetada inicialmente foi consideravelmente próxima da demanda efetiva, o sistema acabou não sendo acionado até o presente<sup>24</sup>. De Paula (2014, p. 68) relaciona esse fato ao argumento de que, se tratando da primeira PPP de metrô no Brasil, o edital da Linha 4 – Amarela “acabou por oferecer mais garantias e assunção de obrigações pelo Estado do que era efetivamente necessário, do ponto de vista econômico”.

Com o sistema criado, se a Linha 4 – Amarela transportar menos passageiros do que a demanda projetada, quem acabará assumindo o prejuízo serão o METRÔ e a CPTM, uma vez que a tarifa de remuneração (que sai do sistema centralizado de arrecadação e vai prioritariamente para a concessionária) será ajustada para cima. Assim, conforme o modelo

---

<sup>24</sup> Há que se levar em conta o contexto de pandemia do novo coronavírus e medidas de isolamento social que, desde março de 2020, representaram uma queda sem precedentes no número de usuários do transporte metroferroviário da capital, chegando a uma redução de 80% na média da demanda de meses anteriores. Entre março e junho de 2020, a perda de faturamento das Linhas 4 e 5 do metrô de São Paulo, ambas administradas pelo grupo CCR, chegou a R\$ 200 milhões. Fonte: Renée Pereira, Receitas de concessionárias de trens e metrôs caem R\$ 3,6 bi com pandemia, *O Estado de S. Paulo*, 18 jul. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/07/18/receitas-de-concessionarias-de-trens-e-metros-caem-r-36-bi-com-pandemia.html>. Acesso em: 24 nov. 2020.

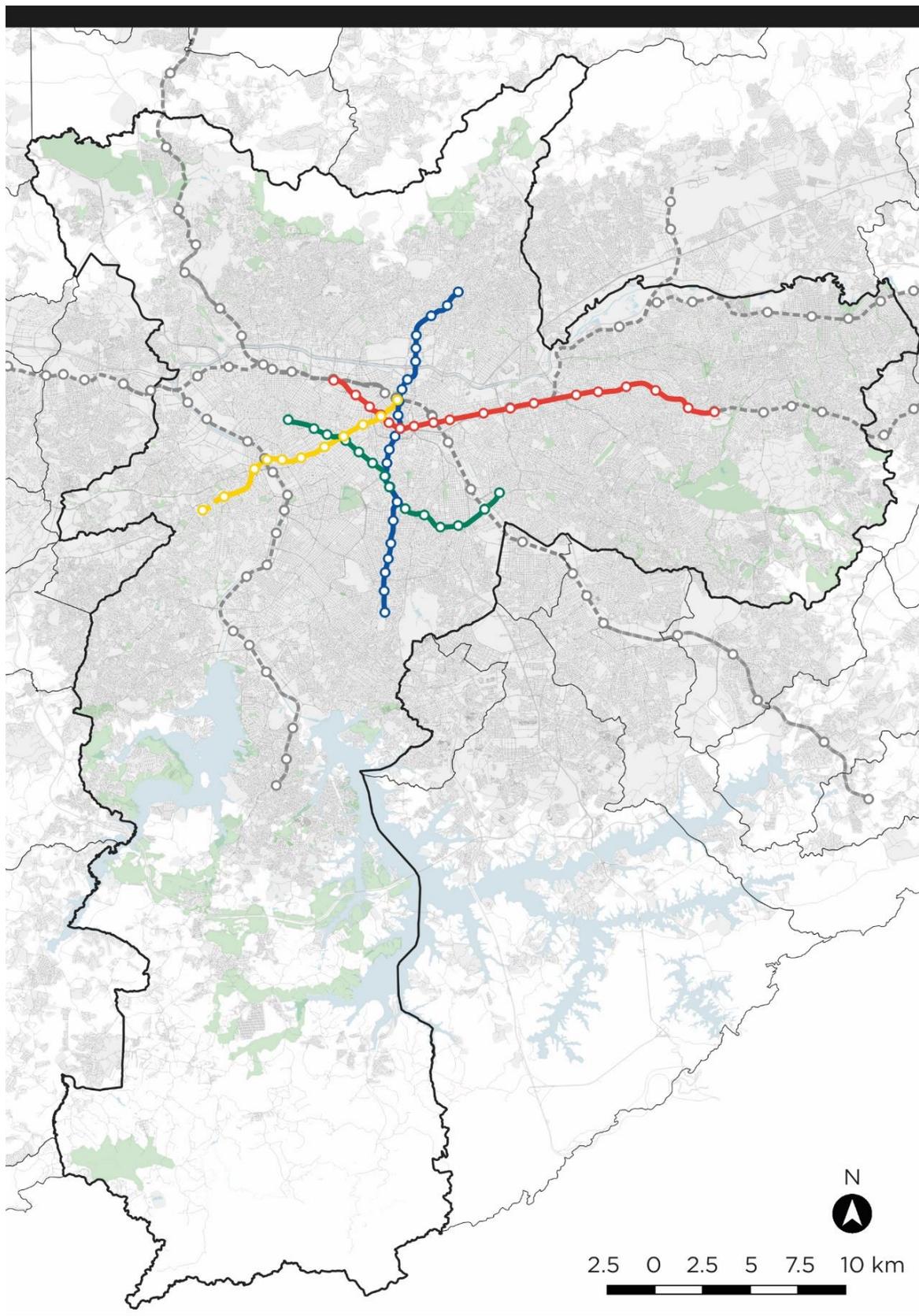
contratado, “em nenhum intervalo de demanda a ViaQuatro tem efetivamente prejuízo – tem apenas frustração de sua expectativa de recebimento” (NOVASKI, 2020, p. 175).

A concessionária continua recebendo uma tarifa contratual que remunera seu retorno. Não importa qual seja o preço do bilhete. Então no fundo existe um subsídio de todo o sistema para pagar essa tarifa contratual. (Entrevistado B, informação verbal)

O Poder Concedente ficou também contratualmente obrigado a seccionar determinadas linhas de ônibus intermunicipais da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU) para assegurar a demanda projetada para a Linha 4 – Amarela, tendo sido prevista uma compensação financeira à concessionária em caso de perda de demanda se não houvesse corte das linhas. Esse fato revela a importância dada à mitigação de riscos que poderiam incorrer à concessionária no modelo conformado, sobrepondo-se inclusive aos demais sistemas metropolitanos de transporte público.

Outra questão central na garantia da demanda da Linha 4 – Amarela foi a sua integração ao restante do sistema de transportes urbanos da rede metropolitana, com um traçado que contemplou estações conectadas a linhas da CPTM e do METRÔ, além de corredores e faixas exclusivas de ônibus. O mapa a seguir ilustra o traçado das quatro primeiras linhas de metrô e das linhas de trem, no qual podemos observar a conectividade da Linha 4 – Amarela com as demais linhas do sistema.

**Figura 3** - Mapa do sistema metroferroviário no território de São Paulo no contexto de construção da Linha 4 – Amarela



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Geosampa.

Como é possível observar, a Linha 4 – Amarela se conecta com o restante do sistema metroferroviário em quatro pontos: (i) na Estação da Luz, faz conexão com a Linha 1 – Azul do METRÔ e as linhas 7 – Rubi, 11 – Coral e 13 – Jade (Expresso Aeroporto) da CPTM; (ii) na Estação República, com a Linha 3 – Vermelha do METRÔ; (iii) na Estação Paulista, com a Linha 2 – Verde do METRÔ; e (iv) na Estação Pinheiros, com a Linha 9 – Esmeralda da CPTM.

Decidiu-se que o funcionamento tarifário da linha seria o mesmo do restante do sistema metroviário, com o mesmo valor de tarifa cobrada do usuário e livre fluxo nas baldeações (DE PAULA, 2014). Dessa forma, garante-se demanda à linha, que se aproveitará de toda a rede já em operação e dos cidadãos usuários carentes de maior mobilidade dentro do mesmo modal. Ao garantir a demanda e tornar viável o projeto como um todo, o Estado atua no sentido de capturar – para o privado – trabalho passado “morto”, capital incorporado nas outras linhas de metrô e de trens (HARVEY, 2013).

Outro ponto potencialmente problemático apontado no desenvolvimento do contrato para a concessão era o possível atraso na entrega da infraestrutura à concessionária pelo poder público, o que afetaria o início do serviço pela parceira privada e, portanto, atrasaria a exploração de receitas tarifárias e acessórias. Dessa forma, o risco de não conclusão das obras em condições, tempo e modo devidos para o início da operação foi equacionado no contrato de concessão, de forma a prever mecanismos de garantias que o afastassem da concessionária, expressos na cláusula décima primeira, item 11.4 do contrato assinado<sup>25</sup>.

Foram diversos os momentos em que o problema em potencial se concretizou. A concessionária pleiteou o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, que resultou nos Termos Aditivos n. 06 e 07. Em resumo, os termos preveem pagamento, pelo Poder Concedente, em razão do atraso na conclusão das obras da Fase I, reequilibrando o contrato

---

<sup>25</sup> A cláusula define como compensação à concessionária por atraso superior a 3 meses para a conclusão da infraestrutura da Fase I o pagamento mensal no valor de R\$ 5,22 milhões. Prevê, ainda, compensação financeira mensal de R\$ 1,1675 milhões referente à demora na emissão de ordem de serviço para fabricação do material rodante da primeira fase. A concessionária também tem prevista a possibilidade de rescisão contratual e recebimento de multa compensatória (no valor de R\$ 23,4 milhões) caso o atraso na emissão da ordem de serviço para a fabricação da Fase I for superior a 18 meses em relação à emissão da ordem de serviço do projeto da Fase I. Com relação à Fase II, caso o atraso na conclusão da infraestrutura ultrapassar 3 meses, contados da data prevista para o início da operação comercial da segunda fase, prevê o pagamento mensal do valor de R\$ 2,335 milhões.

por meio de revisão na Tarifa de Remuneração da ViaQuatro entre o período de 2021 e 2037, bem como pagamento mensal a título de compensação de atraso na Fase II, na entrega das estações São Paulo-Morumbi e Vila Sônia<sup>26</sup>.

Outro fator apontado como causa do atraso na entrega da infraestrutura à concessionária foi o descasamento entre os sistemas que ficaram a cargo do poder público e aqueles que seriam implementados pelo parceiro privado. O primeiro ficou responsável por fornecer os sistemas de energia, telecomunicações, auxiliares (ventilação, escadas, iluminação etc.), de arrecadação, entre outros. Já a concessionária ficou responsável por fornecer os sistemas de sinalização, comunicação, controle e supervisão. Houve, no entanto, significativos problemas de integração entre os sistemas, o que ocasionou novamente atrasos no início da operação pela ViaQuatro (DE PAULA, 2014)<sup>27</sup>.

Os descompassos nas entregas da infraestrutura da linha pelo poder público resultaram em pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e decisões pelo pagamento de compensação financeira à concessionária, onerando de forma bastante expressiva o Estado.

“A assunção pelo poder público da responsabilidade pelas desapropriações e obras civis livrou o parceiro privado de um alto risco” (NOVASKI, 2020, p. 154), que foi assumido pelo Estado como forma de assegurar o interesse da iniciativa privada pelo projeto. Eximir o parceiro privado de determinados riscos significa a assunção desses riscos pelo ente público, uma vez que se consolidaram formas de garantia que resultaram em dispêndios de considerável valor a serem pagos pelo Estado.

Para além das questões financeiras decorrentes dos atrasos, devemos destacar a demora no fornecimento, à população, da infraestrutura metroviária que configurava a rede básica projetada para a capital. “A primeira linha a ser implementada por parceria público-privada no país – Linha 4 – Amarela – segue o mesmo padrão de atrasos de entrega de outras linhas

---

<sup>26</sup> Fonte: Fato relevante. Termos Aditivos n. 06 e 07 ao contrato de concessão. Disponível em: <http://ri.ccr.com.br/noticia/fato-relevante-termos-aditivos-no-06-e-no-07-ao-contrato-de-concessao-viaquatro/>. Acesso em: 13 mar. 2021.

<sup>27</sup> Esse ponto foi também destacado pelo Entrevistado A, em entrevista concedida à autora.

integrantes do programa de expansão” (REQUENA, 2020), não tendo a nova modelagem representado, portanto, qualquer melhoria sob esse ponto de vista.

Foram quase 13 anos desde o início do processo de planejamento da Linha 4 – Amarela até o começo de sua construção (de 1991 a 2004). Desde então, a linha segue em obras e ainda não foi concluída, o que resulta em mais de 29 anos de desenvolvimento do projeto. Os fatores que afetam o planejamento e a velocidade de construção podem ser múltiplos e não nos alongaremos em sua análise, porém, é importante frisar que o ritmo lento nas obras tem como consequência o possível pagamento de multas ou a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato com a concessionária ViaQuatro, onerando o Estado.

Por fim, há questões com relação à previsão de garantias exequíveis. Conforme prevê o artigo 100 da Constituição Federal (1988), os valores devidos pela Fazenda Pública no Brasil se submeterão à obrigação do precatório, conforme ordem cronológica de apresentação, sendo “proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”. A Lei de PPPs inovou no sentido de prever formas de destinação patrimonial específica e o desimpedimento desse patrimônio para fins de garantia dos contratos por ela regulados.

Sob o argumento do alto grau de incerteza quanto ao desenvolvimento do contrato na modalidade de PPP, até então inédito, elaboraram-se mecanismos para atrair o parceiro privado de modo a não submeter o contrato ao regime de precatórios, afastar as discussões sobre existência de crédito e assegurar a liquidez dos ativos dados em garantia (DE PAULA, 2014).

As obrigações do Poder Público que deveriam ser garantidas pelo contrato são: pagamento das contraprestações (contraprestação pecuniária a que corresponde parte da remuneração da concessionária), multas por atraso na entrega das obras, multas por atraso na emissão da ordem de serviço para início da operação pela concessionária e multa por rescisão contratual injustificada. Conforme previsto na cláusula décima primeira do contrato de PPP, a solução encontrada foi a Companhia Paulista de Parcerias (CPP) assumir a condição de fiadora dessas obrigações, comprometendo-se a dar em penhor quotas de Fundo de Investimento

constituído para esse fim como forma de assegurar que a fiança implicaria de fato o pagamento dos valores devidos em caso de compensação ou multa.

A Companhia Paulista de Parcerias (CPP) aplicou recursos em um Fundo de Investimentos composto por títulos da dívida pública com projeção de rendimento superior à atualização monetária das contraprestações. Após a alocação de recursos nesse fundo de investimento, a CPP deu em penhor as quotas do fundo como garantia das obrigações que assumiu a título de fiadora no contrato. (DE PAULA, 2014, p. 54)

Cabe destacar aqui que a CPP é uma sociedade por ações de capital fechado, controlada pelo Estado de São Paulo, criada em maio de 2004 para colaborar, apoiar e viabilizar o programa de PPPs estaduais. A CPP está autorizada a celebrar contratos de 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<sup>28</sup>.

Como analisa De Paula (2014), o modelo criado é interessante para a concessionária porque envolve uma empresa estatal, a CPP, com possibilidade de disposição patrimonial, baseando-se em garantia real (prescindindo, portanto, de discussão sobre a existência do direito creditício) e porque se constitui com base em ativos de alta liquidez (quotas de fundo de investimento).

Portanto, conforme apresentado, o contrato foi formulado partindo da compreensão das demandas e expectativas do setor privado, seguindo os paradigmas neoliberais e objetivando a atração de financiadores e da concessionária que assumiria a linha, prevendo mecanismos que dessem garantias robustas ao projeto, como reforça a fala do Entrevistado A:

Claro, no final teve que oferecer uma garantia extremamente robusta, coisa que hoje não faz nenhum sentido oferecer esse tipo de garantia, mas era a primeira PPP do Brasil e era natural que houvesse uma desconfiança sobre o modelo, então a demanda de garantia de fato foi grande. (Entrevistado A, informação verbal)

Nesse mesmo contexto em que se cria uma nova modelagem contratual para a provisão de infraestruturas, os grupos empresariais das grandes empreiteiras passam por um processo de

---

<sup>28</sup> Fonte: Página do Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/orgaos-e-entidades/empresas/cpp/>. Acesso em: 15 mai. 2019.

reestruturação produtiva, deixando de atuar essencialmente no setor da indústria da construção pesada e expandindo sua acumulação de capital para outros setores da economia, como veremos em seguida.

#### **2.4. Reestruturação produtiva: de grandes empreiteiras a grandes grupos econômicos**

As empresas do setor da construção pesada iniciaram um vigoroso e extenso processo de ramificação de suas atividades ao longo do período da ditadura militar, quando as 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, na tentativa de fugir das práticas oligopolistas dos fornecedores de materiais. Apesar de ser fenômeno comum entre grande parte das empreiteiras no período, foi um movimento mais típico e acentuado dentre as maiores empresas, que tinham projetos mais ambiciosos para os novos nichos de atividade explorados (CAMPOS, 2012).

No fim do período da ditadura militar, em um cenário de retração das verbas para obras públicas, acirramento da concorrência entre as empresas e redução das taxas de lucro no setor da construção pesada, as maiores empreiteiras deixaram de ser especializadas somente no mercado de obras e promoveram uma migração de capitais para setores que operavam, à época, com maior taxa de lucro. Tendeu-se, então, à conglomeração com a atuação em ramos paralelos à construção, mas que demandavam serviços de engenharia em algum momento, como petroquímica, mineração e agroexportação (CAMPOS, 2017).

Observa-se também um processo de internacionalização das maiores empreiteiras, intensificado principalmente no fim da década de 1970, consolidando multinacionais com atuação em grandes projetos no exterior. Empresas como a Mendes Júnior, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão, Odebrecht e Camargo Corrêa se destacam nesse processo, marcando presença em países da América Latina (especialmente América do Sul), África e, em menor escala, Oriente Médio (CAMPOS, 2008).

A diversificação de atividades das empreiteiras se intensificou na década de 1990 com o avanço das políticas neoliberais, de modo que elas puderam abrir novos horizontes de acumulação. Naquele momento, 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 grupos (ROCHA, 2013).

O processo de reestruturação societária posterior à privatização foi, neste sentido, um momento fundamental no processo de concentração e centralização do capital no Brasil, seguindo justamente a trajetória aberta pelo crescimento das empresas públicas e os mecanismos de centralização do capital-dinheiro. (ROCHA, 2013, p. 68)

Nesse contexto, as grandes empreiteiras nacionais 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 (CAMPOS, 2014). Conforme Rocha (2013, p. 4) define,

[...] pode-se descrever o grupo econômico como uma estrutura empresarial de grande porte e diversificada, formada geralmente por uma empresa *holding* que constitui seu núcleo, porém, que somente pode ser compreendida através das relações que estabelece com outras unidades empresariais, públicas ou privadas, legalmente independentes, e que constitui, em muitos casos, uma das suas principais fontes de vantagens competitivas.

No contexto atual do capitalismo, o conceito de grupos econômicos procura captar também a complexidade das funções financeiras nos processos de acumulação. “O poder financeiro destaca-se como uma das principais características dessas corporações. Nesse sentido, para além do conjunto de atividades industriais, ganha enorme destaque a circulação específica de capital advinda da esfera financeira” (RUFINO, 2019a, p. 356).

Os grandes grupos econômicos se apresentam como a principal forma institucional na qual se deu a concentração e a centralização de capital no Brasil e, enquanto capital centralizado, não se limitam à parcela do capital privado, mas representam também toda a instrumentalização que o compõe e diferencia, assim como sua profunda articulação com os fundos financeiros e as grandes empresas públicas (ROCHA, 2013).

A Camargo Corrêa também intensificou seu processo de diversificação e internacionalização, acompanhando a tendência geral das grandes construtoras brasileiras (ROCHA, 2013). A empreiteira iniciou o processo 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 construção das usinas hidrelétricas de Jupia (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. “A diversificação dos negócios estava, ainda, relacionada à atividade principal – engenharia e construção” (SPOSITO; SANTOS, 2012, p. 59).

O grupo Camargo Corrêa não redundou apenas na formação da maior empreiteira do Brasil. Através de robusto processo de ramificação, o complexo empresarial controlado por Sebastião Camargo se tornou um dos principais grupos industriais nacionais, comparáveis apenas às multinacionais e aos maiores conglomerados nacionais. Em 1983, a CC constava como a 5ª maior empresa privada nacional. (CAMPOS, 2012, p. 100)

No fim da década de 1970 e durante a década de 1980, em um contexto de crise do Estado e da política de desenvolvimento, a Camargo Corrêa se viu forçada a redirecionar suas estratégias. 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 apostou em estratégias de consolidação nas áreas onde já atuava e entrou 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. Em 1995, criou 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, criou a VBC, que assumiu o controle da Companhia Paulista de Força em Luz (CPFL), em parceria com o Grupo Votorantim e a Bradespar.

O setor de concessões de serviços públicos adquiriu um potencial crescente de exploração de receitas no contexto de privatização e passou a ser um dos braços da diversificação destes grupos econômicos. Em 1998, as empreiteiras Andrade Gutierrez, Odebrecht e Camargo Corrêa, que já haviam conquistado a operação de ativos rodoviários, se uniram à SVE e à Serveng e criaram a Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR), que avançou ao setor de

concessões metroviária, em 2006, como líder da ViaQuatro. A consolidação da concessionária CCR e o peso crescente do setor de concessões serão analisados no terceiro capítulo desta dissertação.

## NOTAS FINAIS DO CAPÍTULO

Neste capítulo, avançamos sobre o estudo da infraestrutura metroviária de São Paulo, que dará respaldo às nossas investigações sobre as transformações nas relações de produção a partir do avanço dos processos de privatização sobre o setor. Para tanto, não restringimos nossas análises somente à Linha 4 – Amarela, concedida por meio de Parceria Público-Privada, mas promovemos uma breve retomada sobre o desenvolvimento das três primeiras linhas do sistema metroviário da capital, possibilitando estudos comparativos entre os modelos. Na análise do contexto desenvolvimentista em que se desenvolvem as primeiras linhas, revelamos a forma de produção hegemônica mobilizada – a *empreitada* – e o papel central que as grandes empreiteiras conquistaram.

Apresentamos o processo de planejamento e desenvolvimento da Linha 4 – Amarela, com destaque para as principais inovações na modelagem contratual que consolidou a PPP. Ao analisar o processo de elaboração do edital e o contrato assinado para a concessão patrocinada da Linha 4 – Amarela, elencamos os principais riscos, que funcionavam como possíveis impedimentos ao desenvolvimento do projeto em parceria com agentes privados. Apresentamos, então, os pontos críticos e as soluções adotadas, bem como os percalços que demandaram ativação dos mecanismos de garantias constituídos.

Como confirma a fala do Entrevistado B, o contrato de concessão patrocinada previu soluções aos principais pontos críticos do projeto, tornando-se atrativo ao parceiro privado.

É o edital dos sonhos? Era, porque como eu te disse, qual é o primeiro problema? Tarifa social *versus* tarifa contratual: foi resolvido. Prioridade no acesso à Câmara de Compensação: foi resolvido. (Entrevistado B, informação verbal)

Com a diferenciação das tarifas, a centralização da arrecadação da linha concedida com o restante do sistema, a preferência da ViaQuatro pelo recebimento das tarifas, o sistema de “colchão de demanda” estabelecido e a previsão de multas e rescisão contratual em favor da

concessionária em caso de atrasos na entrega da infraestrutura pelo Poder Concedente, os riscos envolvendo a operação e manutenção da linha foram imensamente mitigados em favor do ente privado, garantindo a efetivação do negócio.

A nova modelagem contratual estabelecida para a Linha 4 – Amarela nos possibilita dizer que uma nova forma de produção emerge no metrô de São Paulo? Se sim, em que medida as relações sociais estabelecidas se relacionam com o processo de financeirização das infraestruturas, imerso em um contexto de avanço neoliberal? Quais implicações se impõem às disputas intercapitalistas a partir da produção de elementos do espaço urbano construído? E quais as implicações espaciais e sociais da nova modelagem? O próximo capítulo se propõe a enfrentar essas questões.



**CAPÍTULO 3 | O MODELO MUDA, OS AGENTES SEGUEM OS MESMOS?**  
**Empreiteiras e concessionária na nova forma de produção da**  
**infraestrutura metroviária**

### **CAPÍTULO 3 | O modelo muda, os agentes seguem os mesmos? Empreiteiras e concessionária na nova forma de produção da infraestrutura metroviária**

O presente capítulo discute a emergência de uma nova forma de produção da infraestrutura metroviária e a transformação dos agentes envolvidos na modelagem da Linha 4 – Amarela, dando destaque aos grupos que tiveram origem como grandes empreiteiras nacionais e se reestruturaram em articulação às transformações do setor de infraestruturas. A análise procura revelar as principais relações sociais de produção estabelecidas ao longo do desenvolvimento do projeto, compreendendo-as por meio de instrumentos conceituais que esclareçam as disputas intercapitalistas em torno da produção da infraestrutura e a emergência do processo de financeirização.

Por meio da análise crítica da nova forma de produção, destacaremos as contradições que se estabelecem com a instrumentalização do espaço e do Estado na reprodução do capital, sintomas da financeirização e do neoliberalismo (PEREIRA, 2018).

A partir da lógica da reestruturação da infraestrutura, não mais instrumentalizada apenas como uma “condição geral de acumulação” para outros setores produtivos, mas em função de sua produção em si, como construção e como exploração de serviço, torna-se fonte de captura de valor ou, dito de outro modo, revelando-se a dimensão imobiliária da infraestrutura. (PEREIRA, 2018, p. 9)

No contexto de avanço dos processos de privatização floresce a dimensão global na produção das infraestruturas, já não mobilizadas essencialmente no sentido de formação de capital fixo, mas em função de sua produção em si, como forma de viabilizar a captura de mais-valor social a partir da renda auferida pelo controle do monopólio contratual. A produção global e total do espaço, como destaca Lefebvre ([1970] 2002), se apresenta como o alento ao capitalismo em crise também por meio da produção de infraestruturas.

As consequências da predominância da finança no capitalismo contemporâneo, e a disputa pela mais-valia a ser produzida no futuro, é o acirramento das contradições próprias do capitalismo, com a intensificação da exploração da força de trabalho e a destruição cada vez mais acelerada dos recursos naturais e da própria natureza. (NAKATANI; MARQUES, 2009)

Processos de capitalização se sobressaem em relação aos processos de valorização do capital a partir da produção de tais elementos do espaço construído. Nesse sentido, acentuam-se

também os conflitos relativos à reprodução social e as disputas pelo (e no) território, em uma dimensão total de análise.

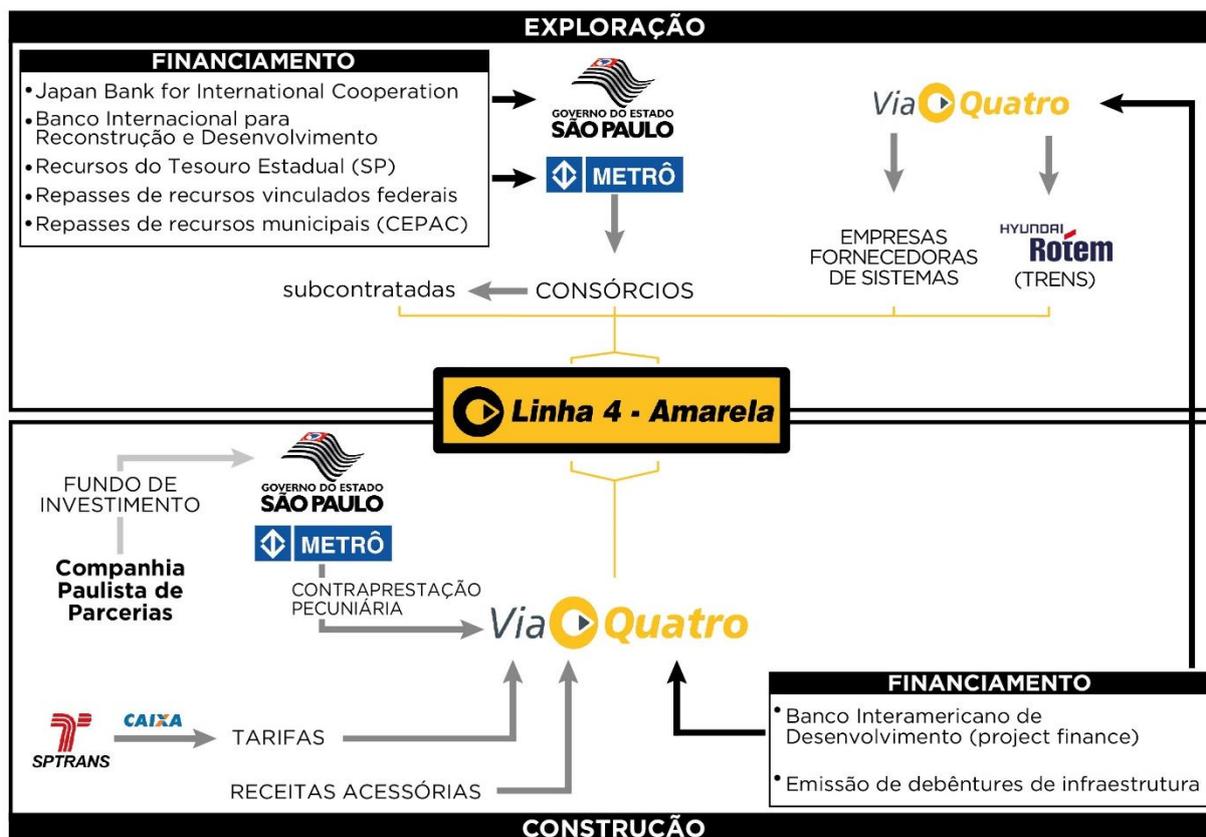
O capítulo se organiza em duas seções. Na primeira, discute a forma de produção da Linha 4 – Amarela do metrô de São Paulo por meio da análise dos momentos de construção, exploração e financiamento da infraestrutura. Procura detalhar as relações sociais e os fluxos financeiros estabelecidos de modo a revelar os momentos da reprodução do capital a partir da conformação do novo modelo na produção da infraestrutura, a emergência da lógica do risco como central na modelagem contratual e as implicações socioespaciais dela decorrentes. Na segunda seção, analisa a atuação dos grupos das grandes empreiteiras no setor de concessões por meio da CCR, os desafios e contradições a serem enfrentados na conversão de empreiteiros em concessionários, discutindo como os grupos passam a se pautar predominantemente pela lógica de reprodução do capital na esfera financeira, e não mais industrial.

### **3.1. Construção, exploração e financiamento: análise da forma de produção da Linha 4 – Amarela**

Como apresentado no primeiro capítulo desta dissertação, a análise aqui proposta se vale do conceito de “formas de produção” como instrumento metodológico que corrobora à compreensão das relações sociais de produção estabelecidas entre agentes e meios de produção para produzir infraestruturas. O conceito nos possibilita transitar entre os níveis imediato, global e total para análise das dimensões da construção, exploração e financiamento da infraestrutura metroviária, revelando a disputa capitalista em torno do lucro, do juro e da renda por meio da compreensão da atuação de cada agente e das transformações nas relações estabelecidas com a emergência da esfera financeira como central à reprodução do capital.

Assim como proposto por Connolly (1997), o método de seguir os fluxos de dinheiro pode nos ajudar a compreender as relações de produção estabelecidas que se conformaram para o desenvolvimento do projeto de determinada infraestrutura. A figura a seguir apresenta essa proposta para o caso da Linha 4 – Amarela do metrô de São Paulo.

**Figura 4 - Fluxograma da Linha 4 – Amarela: organização e fluxos financeiros**



Fonte: Elaboração própria.

O fluxograma ilustra o processo de construção e posterior concessão da Linha 4 – Amarela à iniciativa privada, apresentado no segundo capítulo desta dissertação. Na figura, destaca-se a separação das relações estabelecidas para a construção da linha (obras e fornecimento de sistemas e material rodante) daquelas estabelecidas para a exploração dos serviços de transporte de passageiros, ambas envolvendo fluxos de financiamento das atividades. No sistema, por meio do qual é possível compreender como se relacionam os agentes entre si e estes com os meios de produção a fim de se produzir a infraestrutura metroviária, entendemos ser necessário analisar as dimensões da construção, exploração e financiamento em maior profundidade, apresentadas em seguida.

Analisando o processo de *construção* da infraestrutura, perpassamos essencialmente o nível imediato de análise. É o momento em que se estabelecem as principais relações de produção, de trabalho e de reprodução de valor a partir de atividades de construção da infraestrutura (obras), produção e fornecimento de sistemas e do material rodante (trens). Dessa forma, envolve diversos agentes – como Estado, empreiteiras, empresas subcontratadas, empresas

de tecnologia, fabricante de trens, trabalhadores etc. – em diferentes atividades que, inseridas no modo de produção capitalista, almejam a geração de lucro por meio da sua exploração.

O quadro a seguir procura sistematizar as atividades e os agentes envolvidos para o caso da Linha 4 – Amarela do metrô de São Paulo.

**Quadro 6** - Agentes envolvidos nas atividades de construção da Linha 4 – Amarela

<b>CONSTRUÇÃO</b>			
	<b>INFRAESTRUTURA FÍSICA (obras)</b>	<b>SISTEMAS</b>	<b>MATERIAL RODANTE (trens)</b>
Agentes públicos	METRÔ GESP	METRÔ GESP	
Agentes privados	Consórcio Via Amarela; Consórcio Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens; Consórcio TC Linha 4	Consórcio Via Amarela; Consórcio Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens; Consórcio TC Linha 4	ViaQuatro
		ViaQuatro	
Agentes secundários	Empresas subcontratadas	Empresas fornecedoras	Hyundai Rotem

Fonte: Elaboração própria.

Como apresentado no segundo capítulo, as obras de construção dos túneis e estações da Linha 4 – Amarela ficaram a cargo do Governo do Estado de São Paulo (GESP) por meio da Companhia do Metropolitano (METRÔ), assim como o fornecimento de sistemas de energia, telecomunicações, controle local, controle de arrecadação, sistemas auxiliares (ventilação, escadas e esteiras rolantes, elevadores, iluminação) etc. A implantação de sistemas de telecomunicações, controle do pátio, supervisão e controle centralizado, bem como o fornecimento do material rodante (trens) ficaram sob responsabilidade da concessionária ViaQuatro.

As obras foram licitadas em quatro lotes, contratados com os consórcios acima elencados entre os agentes privados (Via Amarela; Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Siemens; TC Linha 4). Todos os contratos para as obras foram regidos pela Lei n. 8.666/1993, a “Lei de Licitações e Contratos”, que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos previstas na Constituição Federal, aplicáveis à Administração direta e indireta. São contratos administrativos de obras públicas na modalidade empreitada, nos quais a Administração

compete ao particular a execução de obra ou serviço, para que a execute por sua conta e risco, mediante remuneração prefixada (DI PIETRO, 2019). Como apresentado no segundo capítulo desta dissertação, esta modalidade de contratação com a Administração Pública foi a tradicionalmente utilizada na provisão das três linhas anteriores do metrô paulista (Linha 1 – Azul, Linha 3 – Vermelha e Linha 2 – Verde, em ordem cronológica).

O Banco Mundial impôs como condição do financiamento das obras a adoção do modelo de contratação de *empreitada integral* (prevista na alínea “e” do inciso VIII do artigo 6º da Lei n. 8.666/1993), conhecido também pela denominação em inglês *turn key*. Tal modelo de contratação é adotado nos casos em que

[...] a Administração contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações. Caracteriza esse regime o fato de serem contratados simultaneamente serviços e obras, quando, é evidente, o objetivo se revestir de maior vulto e complexidade. (CARVALHO FILHO, 2020, p. 373)

O modelo *turn key* permite a contratação de um número reduzido de lotes por abranger todas as etapas da construção, o que deveria garantir melhores condições de gestão dos contratos por parte do METRÔ, segundo o Banco Mundial (GRANDIZOLI, 2018). Nos processos licitatórios das linhas anteriores, o modelo tradicionalmente utilizado pelo METRÔ era o de *empreitada por preço unitário* – “em que o trabalho é executado paulatinamente e pago por unidade de execução, como, por exemplo, por metro quadrado ou por quilômetro” (DI PIETRO, 2019, p. 684) – ou *empreitada por preço global* – “quando o pagamento é total, abrangendo toda a obra ou serviço” (DI PIETRO, 2019, p. 684), o que resultava em uma quantidade maior de contratos celebrados<sup>29</sup>.

A interferência do Banco Mundial na modalidade contratual aponta uma transformação na forma de produção da Linha 4 – Amarela. Ainda que as relações de produção estabelecidas nesse momento de construção da infraestrutura física se aproximem muito do funcionamento geral da forma de produção denominada por nós como *empreitada* (ver Figura 2), o projeto como um todo se distancia significativamente daquela modelagem.

---

<sup>29</sup> Segundo Grandizoli (2018), a média era de 40 contratos firmados para a construção de cada linha.

A forma de produção por empreitada se resume a um conjunto de relações entre Estado e empresas privadas – empreiteiras e empresas fornecedoras de materiais e sistemas – estabelecidas contratualmente para a execução das obras e compra de materiais necessários à provisão do serviço público, o qual será de responsabilidade pública. As relações de produção estabelecidas se resumem a um momento principal – construção e instalação de sistemas e materiais rodantes – ficando o Estado com a propriedade da infraestrutura após sua conclusão, explorando o serviço público.

Já as relações estabelecidas no momento de construção da Linha 4 – Amarela constituem apenas a primeira etapa no desenvolvimento da infraestrutura, não resultando em uma forma de produção em si. Os contratos na modalidade empreitada firmados com os consórcios representam o primeiro momento em que poder público e ente privado atuam como parceiros, mas o modelo se complexifica com a posterior concessão à iniciativa privada da exploração da linha, conformando relações inéditas até então.

Os contratos de empreitada integral (*turn key*) celebrados entre METRÔ e os consórcios para os quatro lotes também incluíram em seu escopo a instalação dos sistemas que tinham ficado a cargo do poder público. A companhia contratou a construção de cada trecho em sua integralidade, ficando cada consórcio responsável por “projetar, fabricar, testar, entregar, instalar, completar e comissionar”<sup>30</sup> a implantação do respectivo lote.

Ao avançar nossas análises para o fornecimento do material rodante para a linha, observamos uma novidade relevante. A compra dos trens ficou a cargo da concessionária, o que enseja relações diferentes das estabelecidas quando o Poder Público era quem figurava como contratante, a exemplo das linhas anteriores. Conforme explicou o Entrevistado B,

Esse é outro ponto que na época a CCR também acabou inovando. Porque o natural para os licitantes entrarem numa licitação dessa seria fazer a cotação dos preços, fechar com o fornecedor e entrar na licitação. E a gente fez o contrário: a gente cotou alguns preços, mas não fechou com nenhum fornecedor e entramos na licitação sem preço fechado, sabendo que talvez com um contrato assinado a negociação com o fornecedor iria ser melhor pra gente. [...] A gente tinha muita pressão, na época, da Alstom. A Alstom historicamente sempre foi o fornecedor do metrô de São Paulo, tem inclusive

---

<sup>30</sup> Conforme texto dos contratos n. 4130121201, n. 4130121202 e n. 4130121203 para implementação dos lotes 1, 2 e 3, respectivamente, da Linha 4 – Amarela.

uma história de cartel e tudo mais, a gente queria sair, entre aspas, deste cartel, porque nossa visão é de investidor e não de empreiteiro e nem de fornecedor, então o que eu tenho que fazer é maximizar meu investimento. [...] Então foi assim, 6 meses para organizar uma contratação. Até pergunto: como é que o metrô conseguia contratar? Contratava com a Alstom, era mais fácil. Abria um edital que já estava padronizado e você contratava com a Alstom. Se fizer realmente um processo competitivo dá mais trabalho. (Entrevistado B, informação verbal)

A compra do material rodante da linha passou a ser feita pela concessionária, o que altera o agente a se relacionar com a empresa fabricante de trens. A fala do entrevistado deixa clara a diferença de relações entre duas empresas privadas (concessionária e fornecedora de trens) e as relações entre poder público e empresa privada fornecedora de trens. A lógica de maximização do investimento por parte da concessionária envolve um conjunto de condicionantes para a contratação do material rodante (como direito de obrigações, garantias, manutenção, prazos, incidências tributárias e cambiais etc.) que precisam ser avaliadas em um processo competitivo e complexo, conforme entendimento do entrevistado. Sem adentrar em questões como formação de cartel e relações ilícitas, o fato é que a nova modelagem alterou os agentes a figurarem nas relações para o fornecimento do material rodante.

Todas as relações acima apresentadas para a construção da infraestrutura física da Linha 4 – Amarela, que envolveu obras civis e fornecimento de material rodante e sistemas, são pautadas essencialmente por atividades produtivas, que envolvem a valorização do capital empregado.

No momento das obras e da instalação dos sistemas pelos quais ficou responsável, o Estado figura como cliente que contrata os consórcios de empresas para implantação dos lotes. As atividades envolvem emprego de mão de obra na construção civil, circuitos de produção dos componentes dos diversos sistemas e mobilização de uma cadeia de fornecedores em ambos os momentos.

Na disponibilização do material rodante da linha, a concessionária figura como cliente a contratar a empresa fabricante de trens – no caso, a Hyundai Rotem. As relações econômicas estabelecidas envolvem, portanto, a produção de mercadorias e a mobilização de força de

trabalho em processos geradores de mais-valia, a ser apropriada essencialmente na forma de lucro pelos agentes capitalistas.

Avançamos à dimensão de análise da *exploração* da infraestrutura da Linha 4 – Amarela. A concessão à iniciativa privada dos serviços da linha carrega importantes transformações em comparação às três linhas anteriores, exploradas pela esfera pública na figura da Companhia do Metropolitano (METRÔ). Com a Parceria Público-Privada, emergem agentes até então inéditos na infraestrutura metroviária paulista, elencados no quadro a seguir.

**Quadro 7** - Agentes envolvidos exploração da Linha 4 – Amarela

<b>EXPLORAÇÃO PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA</b>	
<b>Agentes públicos</b>	GESP (Poder Concedente)
	CPP (fiadora das obrigações do Poder Concedente)
	CMCP (acompanha e regula o contrato)
	SPTTrans (gerenciamento de tarifas via Bilhete Único)
<b>Agentes privados</b>	ViaQuatro
<b>Agentes secundários</b>	Empresas subcontratadas; Trabalhadores contratados (segurança, limpeza, manutenção, vendas etc).

Fonte: Elaboração própria.

O Governo do Estado de São Paulo, por meio do METRÔ, já não é o responsável direto pela operação e manutenção da infraestrutura metroviária, como nas linhas 1 – Azul, 2 – Verde e 3 – Vermelha. Na nova modelagem, o GESP figura como Poder Concedente (e o METRÔ como interveniente) para a concessão da exploração dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 – Amarela.

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 reservadas ao poder público. Em 1996, o Estado criou o Programa Estadual de Desestatização (Lei Estadual n. 9.361, de 5 de julho de 1996) e, em 2004, instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas (Lei Estadual n. 11.688, de 19 de maio de 2004). O Programa procurou “iniciar indispensável etapa na trajetória evolutiva do Governo, estimulando o relacionamento com entidades privadas por meio da instituição de modelos alternativos de parceria” e

estabelecendo uma “nova forma de relação entre o setor público e o setor privado”<sup>31</sup>. Em seu âmbito, criou-se o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas e a Companhia Paulista de Parcerias (CPP).

A CPP se constituiu como uma sociedade por ações de capital fechado controlada pelo GESP com o objetivo de colaborar, apoiar e viabilizar o programa de PPPs estaduais. A participação da CPP como fiadora das obrigações do ente público, com a composição de um Fundo de Investimento como forma de garantia do contrato, representa uma estratégia inédita nos modelos de provisão do metrô e um avanço no sentido de utilização de instrumentos típicos do setor financeiro.

Além da CPP, outras instituições se constituíram para dar suporte à nova modelagem. A figura a seguir ilustra a matriz de transporte da RMSP e sua organização dentro das esferas de poder.

---

<sup>31</sup> Texto do Projeto de Lei n. 1.141 de 2003 que ensejou a promulgação da Lei Estadual n. 11.688 de 2004.

**Figura 5 - Matriz de transporte da Região Metropolitana de São Paulo**



Fonte: Relatório anual da Companhia do Metropolitano de São Paulo (SÃO PAULO-METRÔ, 2019).

A relação entre o METRÔ e os operadores concessionários se dá por meio da Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos dos Sistemas de Transportes de Passageiros (CMCP), instituída em 2006<sup>32</sup>, vinculada à Secretaria de Transportes Metropolitanos, que monitora e fiscaliza a concessão das linhas. Em 2004, criou-se também o Bilhete Único, gerido pela SPTrans – empresa vinculada à Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes. A concessão da Linha 4 – Amarela demandou, portanto, a organização de uma nova estrutura de gerenciamento do sistema de transporte metropolitano, envolvendo as esferas estaduais e municipais de governo.

A conclusão clara é que o avanço dos paradigmas neoliberais e a consolidação de instrumentos, como as PPPs no setor de infraestruturas, não torna o Estado irrelevante, tampouco suas instituições. Em contradição com os preceitos da desestatização e no sentido

<sup>32</sup> Por meio do Decreto n. 51.308, de 28 de novembro de 2006, do Governo do Estado de São Paulo.

de transformar a esfera pública em instrumento funcional aos interesses do capital privado, estabelece-se uma reconfiguração radical das instituições e práticas estatais (HARVEY, 2007), como a análise nos permite visualizar.

O avanço dos processos de privatização ao setor de infraestrutura possibilita a abertura de amplos campos a serem apropriados pelo capital sobreacumulado, que, assim, “pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo” (HARVEY, 2003, p. 124). Instrumentos como a PPP dão corpo à captura das infraestruturas pelo setor privado, transformando esses elementos em uma nova e estável classe de ativos privados, operacionalizados para gerar rendimentos estáveis e de longo prazo (O’NEIL, 2017).

Processos de fragmentação da propriedade são aprofundados com a nova forma de produção da Linha 4 – Amarela. A concepção de uma linha fisicamente integrada ao restante do sistema e operacionalmente separada representa bem as necessidades de se tornar o projeto viável ao parceiro privado sob a lógica financeira: ao segmentar o sistema, abrindo possibilidade de se conceder uma linha separada das demais, fragmenta-se a propriedade sobre o direito de exploração desse serviço, facilitando a concepção do modelo contratual, o levantamento dos pontos de maior risco envolvendo a operação da linha, a elaboração de cláusulas para mitigação de tais riscos e a possibilidade de transformação desse contrato em ativos mais alinhados às exigências dos instrumentos financeiros.

A fragmentação da propriedade sobre o sistema só se viabiliza, porém, com a manutenção da integração entre as linhas, uma vez que uma das bases do “negócio” é sustentada pela demanda de usuários pagantes das tarifas contratualmente estabelecidas, ou seja, na remuneração tarifária à concessionária. Contraditoriamente, é preciso fragmentar (a propriedade) e integrar (a linha ao sistema).

A constituição da ViaQuatro como uma sociedade por ações de capital fechado é também representativa do processo geral de fragmentação da propriedade, que se manifesta na estrutura da pessoa jurídica envolvida no contrato de PPP. Tendo como objeto exclusivo a exploração dos serviços integrantes da concessão patrocinada para operação dos serviços de transporte de passageiros, sua composição acionária, dividida entre os grupos CCR, RuasInvest Participações e Mitsui & Co. Ltda., representa a fragmentação de uma propriedade imobiliária

(a infraestrutura metroviária) em diversas propriedades mobiliárias (propriedade de ações da ViaQuatro).

Observa-se, portanto, um movimento de negação da propriedade em sua forma absoluta, determinando um salto na ficção da propriedade e acentuando sua potência de capitalização a partir da renda. A fetichização da propriedade dá corpo à reprodução do capital em um momento em que “o poder do capital, das ações, se soma ao poder da propriedade, das rendas” (PEREIRA, 2018, p. 236).

As transformações revelam ainda a dimensão imobiliária da infraestrutura, que passa a não mais ser instrumentalizada como uma “condição geral de acumulação” para outros setores, mas pela sua produção em si, tornando-se fonte de captura de valor a partir de sua construção e exploração de serviço (PEREIRA, 2018). Conforme o contrato de PPP, a ViaQuatro poderá explorar fontes de receitas acessórias por meio de ocupação de espaços para exploração comercial nas estações ou para exploração ou veiculação de publicidade<sup>33</sup>. Nesse sentido, “as infraestruturas tornadas propriedades privadas serão exploradas também no sentido de obtenção de renda, a partir de apropriações imobiliárias, concebidas como receitas complementares” (RUFINO; FERRARA; SHIMBO, 2018, p. 90).

No contexto do capitalismo rentista, dominado pela finança e no qual a acumulação se dá sob os imperativos da propriedade mais do que da produção (PAULANI, 2016), o estudo da forma de produção da Linha 4 – Amarela do metrô ratifica o avanço de tais processos ao setor de infraestruturas. Como veremos a seguir, a renda se torna categoria central na conformação de fluxos de financiamento da infraestrutura, mobilizada por meio de processos de capitalização.

Avançamos, então, à análise da dimensão do *financiamento* para compreendermos a forma de produção da Linha 4 – Amarela.

---

<sup>33</sup> A exploração de receitas acessórias também é tendência crescente nas práticas do METRÔ nas linhas que ainda opera, com o objetivo de maximizar a obtenção de receitas não tarifárias. Assim, a companhia criou a Diretoria Comercial e ampliou seu escopo de negócios com a oferta dos serviços de consultoria. Atua, nesse escopo, nos segmentos de desenvolvimento imobiliário (como *shopping centers*, terminais rodoviários e estacionamentos), varejo (espaços destinados a lojas, quiosques, ações promocionais etc.), publicidade e telecomunicação (SÃO PAULO-METRÔ, 2019).

Os projetos de infraestrutura [...] costumam mobilizar várias fontes de financiamento visando adequar o fluxo de investimentos, as diferentes rotações do capital, a disparidade de prazos e custos e as etapas de execução do projeto. Costa aponta quatro fontes importantes de recursos: o autofinanciamento, o investimento direto estrangeiro, o crédito bancário e o mercado de capitais. Estas fontes são complementares e variam de acordo com as características do projeto a ser financiado. A combinação destas fontes constitui o *funding* do projeto. (MASSONETTO, 2015, p. 43)

Os diferentes tipos de financiamento que constituem o *funding* para a provisão de infraestruturas se relacionam com a reprodução ampliada do capital. O sistema de crédito coordena os excedentes de capital, desempenhando função central na estabilização da trama de interações entre diversos agentes com diferentes expectativas (MORETTINI, 2019) e servindo de instrumento aos processos de capitalização, cada vez mais relevantes em contextos financeirizados. Dessa forma, a dimensão do financiamento está cada vez mais complexa, servindo como articulação entre ciclos de produção imediata e relacionada com o nível global de análise.

No quadro a seguir, elencamos os principais agentes e instrumentos envolvidos nas relações estabelecidas para o financiamento tanto da construção da infraestrutura quanto da exploração dos serviços privatizados.

**Quadro 8** - Agentes e instrumentos na dimensão do financiamento da Linha 4 – Amarela

FINANCIAMENTO		
	INFRAESTRUTURA FÍSICA (obras e sistemas)	EXPLORAÇÃO DOS SERVIÇOS
Credor/Investidor	BIRD (empréstimo); JBIC (empréstimo); GESP (recursos do Tesouro estadual); CIDE (repasse de recursos vinculados federais); PMSP (repasse de recursos CEPAC - OUC Faria Lima)	BID (via <i>project finance</i> ); Debêntures de infraestrutura
Devedor	GESP (empréstimos com BIRD e JBIC)	ViaQuatro

Fonte: Elaboração própria.

Observamos que diversas fontes de recursos são utilizadas concomitantemente em ambas as etapas de provisão da linha. Para a realização das obras e fornecimento dos sistemas da linha, o Governo do Estado de São Paulo formalizou empréstimos junto ao Banco Internacional para

Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e ao Japan Bank for International Cooperation (JBIC), duas instituições financeiras internacionais, contraindo dívida pública.

A gestão pública dos riscos envolvidos no processo de acumulação tem na dívida pública um elemento determinante, dado que ela compõe o sistema de crédito que, como visto, desempenha um papel estabilizador das interações econômicas dos ciclos de valorização do capital industrial. (MASSONETTO, 2015, p. 40)

Como apresentado no segundo capítulo, o financiamento do BIRD – instituição integrante do Banco Mundial – determinou a concessão da linha à iniciativa privada após a sua construção pelo METRÔ. A influência do Banco Mundial sobre as decisões da companhia em relação à Linha 4 – Amarela foi determinante em todas as fases do processo de viabilização do projeto, ocorrendo por meio de missões técnicas e de imposições e estudos feitos pelo banco. A atuação da instituição financeira internacional se diferencia muito da forma geral adotada por bancos comerciais e revela aspectos bastantes contraditórios do próprio METRÔ, como a perda de autonomia na concepção de projetos. Além de os aspectos financeiros da modelagem criada serem desfavoráveis ao Estado, a ingerência dos organismos multilaterais nos estudos de viabilidade econômico-financeira e no planejamento da linha consolida o serviço público de transportes como um “simples negócio” (NOVASKI, 2020).

Para a construção da linha, contou-se também com o financiamento público por meio de investimento estatal de recursos do Tesouro estadual, de recursos federais via repasses da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e de recursos obtidos pela Prefeitura Municipal (por meio da SP-Urbanismo) no âmbito da Operação Urbana Consorciada Faria Lima por meio dos leilões de Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC)<sup>34</sup>, consolidando o *funding* para as obras e implantação de sistemas<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> O escopo do convênio entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e o METRÔ soma R\$ 200 milhões e foi destinado para implantação da Linha 4 – Amarela no âmbito do contrato com o consórcio Via Amarela. Fonte: Relatório Consolidado da Operação Urbana Faria Lima. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/FARIA\\_LIMA/2020/RELATORIOS\\_CVM/RTGIGOVSP07\\_2021\\_CEF\\_CVM\\_OUCFL\\_4T20\\_retificado.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LIMA/2020/RELATORIOS_CVM/RTGIGOVSP07_2021_CEF_CVM_OUCFL_4T20_retificado.pdf). Acesso em: 17 mai. 2021.

<sup>35</sup> Cabe destacar uma peculiaridade da Linha 4 – Amarela, que consiste na não participação do BNDES em seu *funding*, instrumento histórico de política econômica e financiador do desenvolvimento nacional.

Para o financiamento dos investimentos da concessionária houve captação de recursos privados, mobilizando instrumentos inéditos na provisão da infraestrutura metroviária paulista. A ViaQuatro obteve financiamento por meio de *project finance* junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (DE PAULA, 2014) e a partir da emissão de debêntures de infraestrutura.

O *project finance* pode ser considerado uma modalidade específica de financiamento de projetos, da qual participa uma pessoa jurídica ou uma unidade econômica – como as Sociedades de Propósito Específico –, com o intuito de realizar o projeto ou oferecer determinado serviço. Nessa modalidade, “os provedores de recursos veem o fluxo de caixa e/ou ativos do projeto como fonte primária de recursos para atender ao serviço da dívida (juros), mais a amortização do principal, a fim de fornecer um retorno compatível sobre o capital investido” (BORGES; SÁ E FARIA, 2002, p. 244).

O termo *project finance* define-se como uma modalidade de financiamento cujo processo de avaliação, estruturação e concessão dos recursos está calcado, primordialmente, na capacidade financeira do projeto. A decisão dos credores se baseará na capacidade do projeto em saldar suas dívidas e remunerar o capital, sem contar com os fluxos de caixa de outros empreendimentos dos acionistas (ou seja, sem solidariedade), não sendo, portanto, um meio de financiar projetos economicamente fracos. (BORGES; SÁ E FARIA, 2002, p. 245)

É, portanto, um modelo de financiamento que interfere em grande medida no desenho do projeto, típico de empreendimentos de grande escala, nos quais seria inviável fornecer garantias reais ou isso comprometeria significativamente a capacidade financeira do tomador (ARAÚJO, 2006).

A análise e a avaliação de um projeto devem identificar os riscos incidentes, quais seus impactos no fluxo de caixa e as ações que devem ser implementadas para mitigá-los. [...] Por exemplo, a alocação e mitigação dos riscos poderão ser feitas através de seguros, contratos, instrumentos de mercado, oneração de ativos, participação de instituições de crédito internacionais, consórcio (sindicato) de agentes financeiros, conta-garantia bloqueada (*escrow account*) etc. (BORGES; SÁ E FARIA, 2002, p. 252)

O risco aparece como fator determinante na modelagem dessa modalidade de financiamento, o que consolida um arranjo contratual complexo e oneroso devido ao número de agentes envolvidos e aos estudos e pareceres exigidos pelas partes, além de longos prazos para sua

elaboração. A estruturação do *project finance* envolve, ademais, uma série de outros instrumentos financeiros e jurídicos para mitigar os riscos e promover eficiente controle sobre os fluxos financeiros do projeto. A estrutura básica desse instrumento apresenta a SPE no centro, em torno da qual circulam diversos agentes (como acionistas, compradores, financiadores, operadores, seguradoras, banco líder, conselheiro financeiro etc.) (ARAÚJO, 2006; BORGES; SÁ E FARIA, 2002).

Os credores dessa modalidade precisam estar confiantes no *know-how* dos administradores do empreendimento, em sua capacidade de implementar o projeto, negociar mecanismos com a comunidade financeira e na estabilidade dos fluxos financeiros. Assim, ganha importância a reputação das empresas a compor a estrutura acionária da concessionária a gerir o negócio, bem como os mecanismos de remuneração e garantias previstos no contrato de PPP que dá corpo jurídico ao empreendimento.

Os fluxos de caixa do empreendimento, no caso estudado, advêm da exploração privada do serviço público de transporte metroviário da linha em questão, o que garante a remuneração da ViaQuatro, a SPE constituída para tal finalidade. Como previsto contratualmente, além da contraprestação pecuniária paga pelo Poder Concedente à concessionária, esta será remunerada pela arrecadação de receita tarifária e de receitas acessórias, que garantem seu fluxo de caixa.

“A grande vantagem dessa operação está na conversão de ativo futuro em ativo de liquidez imediata, antecipando os recebimentos do fluxo de caixa” (ARAÚJO, 2006, p. 177). A antecipação dos fluxos futuros de caixa por meio do *project finance*, garantindo liquidez imediata à concessionária para investimentos na linha, envolve processos de capitalização das rendas extraídas a partir da exploração da infraestrutura. Tal modalidade de financiamento constitui essencialmente um instrumento de gestão de capital fictício, portanto.

Outra forma de captação de recursos pela ViaQuatro para honrar com os investimentos na Linha 4 – Amarela foi a emissão de *debêntures de infraestrutura*. As debêntures de infraestrutura são títulos de dívidas privadas emitidos por empresas não financeiras para captação de recursos a serem investidos em projetos de infraestrutura, que conferem um direito de crédito ao investidor (MORETTINI, 2019).

O instrumento, típico do mercado financeiro, foi criado pela Lei n. 12.431/2011<sup>36</sup>, que, com o objetivo de estimular o investimento e o financiamento de infraestruturas por meio de debêntures, “estabeleceu um novo regime jurídico e um tratamento tributário privilegiado para estes instrumentos financeiros destinados ao financiamento do investimento de longo prazo” (MORETTINI, 2019, p. 107).

A primeira emissão de debêntures pela ViaQuatro ocorreu em 2016, assim como a segunda emissão; a terceira e quarta emissões se deram em 2017; e a quinta e última emissão, no ano de 2018<sup>37</sup>. Assim como o *project finance*, as debêntures emitidas têm como garantia o fluxo de caixa futuro do empreendimento, que permitirá honrar com os títulos da dívida da empresa que explora o projeto.

Como vimos, o fluxo de caixa do projeto se baseia na exploração das receitas pelo ente privado, o que na PPP da Linha 4 – Amarela se resume às receitas tarifárias e às receitas acessórias. As receitas são entendidas como rendas a serem capturadas pela concessionária ao adquirir o direito de exploração privada da infraestrutura. Assim, para a concessionária, a disputa pela mais-valia social se dá em torno da renda, que será mobilizada a partir da exploração do serviço público privatizado e possibilitará a captação de recursos para alavancar seus investimentos. Quando analisamos os fluxos de financiamento da Linha 4 – Amarela, portanto, observamos que a categoria renda se destaca como forma de captura da mais-valia social, a ser mobilizada por meio de instrumentos típicos do mercado financeiro para reprodução de capital fictício.

Inovadoras engenharias financeiras são criadas, permitindo a consolidação de carteiras diversificadas e uma reduzida exposição dos investidores ao risco do projeto, transformando redes de infraestruturas em ativos desejáveis de investimento (KLINK, 2020). As diversas cláusulas de garantias e mitigação de riscos constituintes do contrato de PPP se relacionam

---

<sup>36</sup> A Lei n. 6.404/1976 foi a que primeiro reformulou a figura da debênture, “colocando fim às imprecisões terminológicas, estabelecendo tipos de acordo com as garantias oferecidas e limites de emissão”, conforme aponta Morettini (2019, p. 100). A Lei n. 12.431/2011 foi responsável pelo aperfeiçoamento do regime geral das debêntures, tendo sido alterada posteriormente pela Lei n. 12.712/2012.

<sup>37</sup> Somente nesta última emissão, a ViaQuatro captou R\$ 1,2 bilhão com debêntures de prazos de 10 anos. Fonte: Relatório Anual do agente fiduciário – exercício de 2019. Disponível em: <http://www.viaquatro.com.br/relacao-com-investidores>. Acesso em: 9 mar. 2021.

com a centralidade que o fluxo de caixa do empreendimento adquire nas modalidades de financiamento expostas. O risco emerge como conceito central no contexto financeirizado, como veremos a seguir.

### *3.1.1. O domínio da lógica do risco no contexto financeirizado*

O capital é valor em movimento, e uma pausa ou redução na velocidade desse movimento, por qualquer razão que seja, significa uma perda de valor, que pode ser ressuscitada em parte ou *in toto* somente quando o movimento do capital é retomado. [...] Essa “desvalorização potencial” é superada ou “suspensa” tão logo o capital retoma seu movimento. (HARVEY, 2018, p. 80)

O antivalor, conforme analisa Harvey (2018), pode ser entendido como um processo de potencial desvalorização do capital, de não realização do valor e, portanto, de negação do que constitui a base do capital. Assim, qualquer capital “em repouso” ou “fixado” é capital potencialmente desvalorizado, que precisará ser resgatado. A dívida contraída por meio de empréstimos torna-se uma forma de antivalor que circula no sistema de crédito como capital portador de juros. Assim, a circulação de antivalor possibilita “maior liquidez e ajuda a contornar os entraves à circulação contínua que são criados por capitais com tempos de rotação radicalmente diferentes” (HARVEY, 2018, p. 85-86).

A longo prazo, o que se observa é que o capital irá enfrentar crescentes reivindicações sobre os valores futuros para resgatar o antivalor que se acumula na economia da dívida e do sistema de crédito (HARVEY, 2018). “A lacuna entre os valores fictícios dentro do sistema de crédito e o dinheiro ligado aos valores reais se amplia” (HARVEY, 2013, p. 401), e o hiato entre a emissão e o resgate de um título é mediado pelo risco de não realização do valor a que corresponde.

No contexto contemporâneo, no qual a mobilização maciça de antivalor no sistema financeiro para assegurar a produção futura de valor é cada vez mais relevante, os riscos de desvalorização do capital se tornam centrais. Como destaca Christophers (2015), no mundo financeirizado os riscos financeiros se encontram em todo lugar. A habilidade para entender, mensurar e ponderar o risco está no coração da vida contemporânea devido à nova maneira sistêmica de se estabelecer vínculos entre presente e futuro (BLANK, 2018).

O risco é capaz de objetivar relações sociais diferentes, distantes globalmente e incomensuráveis, tratando-as como algo único (LIPUMA; LEE, 2004 apud CHRISTOPHERS, 2015). Ele não existe como algo real, tangível: o risco é uma abstração, uma forma de racionalidade, maneira de pensar e de ordenar a realidade de modo a torná-la calculável. O que importa sobre o risco, portanto, não é o risco em si, mas as formas de conhecimento que o tornam concreto: práticas, técnicas e racionalidade que buscam fazer do incalculável algo calculável. Com base no conceito de risco, criam-se modos de representar eventos para que possam ser agenciados de maneiras específicas, a partir de técnicas específicas e com objetivos específicos (DEAN, 1998).

Durante a maior parte do século XX, o Estado keynesiano organizou a gestão pública do risco subordinando a dinâmica do processo de acumulação à política econômica estatal pautada pelo pleno emprego e pela promoção da demanda efetiva. Com as sucessivas crises de acumulação dos anos 70, sob o pretexto de reverter um quadro de aceleração inflacionária com desemprego, o Estado abandonou as estratégias fiscais expansionistas, aumentando sobremaneira o risco social. Por outro lado, no contexto da austeridade fiscal permanente, em substituição às políticas cíclicas do período anterior, o Estado passou a incentivar os mecanismos de financiamento privado da infraestrutura econômica e social, atuando como redutor dos riscos inerente a esta atividade. (MASSONETTO, 2015, p. 39)

O paradigma do Estado keynesiano do período pós-guerra o colocava como um gestor de riscos para a sociedade. Assim, ainda que de maneira incompleta, países periféricos como o Brasil constituíram “relações de bem-estar” (PÍREZ, 2016), por meio das quais e da intervenção estatal, transferências foram implementadas de modo a incrementar o bem-estar social, com a assunção por parte do Estado de uma gama de riscos entendidos como coletivos.

No contexto de avanço neoliberal, o Estado atua cada vez mais como gestor de riscos para o capital. Como aponta Dean (1998), as novas formas de governo se relacionam com a individualização do risco a partir da retração das técnicas socializadas de gestão de risco e o surgimento de um novo conjunto de programas políticos e fórmulas de governo, representando uma grande retração em relação aos direitos sociais e ao ideal de Estado de bem-estar que impulsionou a provisão social no período pós-guerra. Décadas de desregulamentação, privatização e liberalização do comércio resultaram em uma transferência sistemática de riscos para aqueles que não podem pagar, não podem controlá-los e não os querem (CHRISTOPHERS, 2015).

A ideologia neoliberal repousa sobre uma visão totalmente utópica das regras de mercado, enraizada em uma concepção idealizada de individualismo competitivo e uma profunda antipatia por formas de solidariedade social e institucional. (PECK; THEODORE; BRENNER, 2009, p. 51, tradução nossa)

A mesma lógica se estende à posição do Estado na política de investimentos em infraestruturas. “A regulação da atividade financeira é um pressuposto da política pública de financiamento de longo prazo porque indica a posição que o Estado assume ao longo do tempo como gestor político dos riscos e incertezas inerentes ao processo de acumulação de capital” (MASSONETTO, 2015, p. 39).

Os projetos de infraestrutura demandam, neste sentido, uma estabilidade institucional que transforme as incertezas de longo prazo em risco, tornando possível um cálculo econômico individual sobre as condições de adesão ao projeto. [...] A capacidade de mensuração das incertezas é vital para impulsionar os negócios de longo prazo. Em primeiro lugar, tal capacidade permite a composição da matriz de riscos do projeto, possibilitando a distribuição dos encargos entre os participantes da atividade. Em segundo lugar, a técnica de mensuração das incertezas indica as possibilidades de mitigação dos riscos, sugerindo estruturas de garantias mais adequadas. (MASSONETTO, 2015, p. 45)

A formação de capital fixo social envolve projetos de longa maturação, que costumam mobilizar várias fontes de financiamento visando adequar os fluxos de investimentos, os diferentes tempos de rotação do capital, a disparidade entre prazos e custos e as etapas de execução. Como capital de longa duração, o nível de incertezas do processo de valorização implica um gerenciamento dos riscos de forma a adequar a participação dos diversos agentes econômicos envolvidos nas diferentes etapas do processo (MASSONETTO, 2015).

Como o estudo de caso revela, as relações de produção das infraestruturas se transformaram a partir do avanço neoliberal e da financeirização. A privatização dos serviços de transporte público, ao possibilitar a captura de renda a partir do controle do monopólio da infraestrutura, abre possibilidades para a disputa em torno de variadas formas de capitalização pelos agentes econômicos envolvidos. Os fluxos de renda gerados pela exploração da infraestrutura também sustentam a modelagem de instrumentos de financiamento que promovem antecipação de capital à concessionária por meio da criação de capital fictício.

É muito provável que a presença crescente do capital financeiro, especulativo e móvel no setor privado que investe em infraestruturas e serviços públicos tenha provocado uma elevação da taxa de rentabilidade exigida, redução do tempo de recuperação do capital investido e ganhos correspondentes com o investimento privado nas condições gerais. (PRADILLA COBOS, 2018, p. 166, tradução nossa)

A lógica financeira impõe elevadas taxas de rentabilidade aos projetos, e a criação de capital fictício é capaz de alterar o tempo de circulação de capitais investidos em capital fixo, driblando os empasses ocasionados pela larga escala e grande durabilidade desses elementos. Os vínculos entre investimento presente e rentabilidade futura se complexificam nos contratos de Parcerias Público-Privadas, e os riscos envolvidos se multiplicam. Esses riscos serão equacionados e mitigados nos contratos por meio da previsão de cláusulas de garantias, como as expostas no segundo capítulo desta dissertação.

O resultado é uma redução no nível de incerteza e risco enfrentado pelos investidores do setor privado, com a potencial mudança do risco de implementação do projeto para o setor público, que é responsável por ajustar os pagamentos dos contratos para compensar as incertezas do projeto e manter a taxa contratada de retorno. (RUFINO, 2016, p. 15, tradução nossa)

As cláusulas de mitigação de riscos e mecanismos de garantias elaboradas no contrato de concessão da Linha 4 – Amarela revelam os diversos instrumentos que possibilitaram a redução das incertezas e riscos ao parceiro privado, garantindo a atratividade do projeto. O sistema de arrecadação tarifária<sup>38</sup> e a garantia da demanda projetada para a linha funcionam como garantia da expectativa de fluxo futuro de caixa do empreendimento que, caso frustrada, será compensada pelo Poder Concedente. Os riscos foram imensamente mitigados em favor do ente privado no contrato. Ainda que haja risco de as empresas estatais ficarem defasadas e de o Estado se comprometer com a recomposição das perdas tarifárias, este não afeta o privado e suas formas de financiamento.

---

<sup>38</sup> O sistema de arrecadação tarifária da Linha 4 – Amarela se estruturou com base na separação entre tarifa de remuneração e tarifa pública, pagamento da tarifa de remuneração inclusive dos passageiros gratuitos, integração livre entre as linhas do Metrô e da CPTM, arrecadação conjunta e prioridade de recebimento da receita tarifária pela concessionária em relação às empresas estatais. Todos os pontos foram explorados no segundo capítulo desta dissertação.

O edital da Linha 4 – Amarela é, assim, “o edital dos sonhos de qualquer PPP de transporte público”, como apontou um dos entrevistados por De Paula (2014). Tendo sido modelado por uma “força-tarefa” após mais de dez anos de estudos, resultando em cláusulas de garantia que asseguram reequilíbrio econômico-financeiro, pagamento de multas e rescisão contratual em situações desfavoráveis à concessionária, era mesmo de se esperar que o edital dos sonhos se tornasse realidade. Como vimos, a modelagem criada afastou do parceiro privado os riscos do projeto, garantindo a atratividade do “negócio” ao mercado de concessões, que teria que se aventurar em um nicho até então desconhecido – o de concessões metroviárias.

Por outro lado, processos de privatização se apresentam como o “braço armado” da acumulação por espoliação (HARVEY, 2003), que se revela por novos processos de captura da mais-valia social global e ampliam os conflitos sociais (PEREIRA, 2018), como analisaremos no item seguinte.

### *3.1.2. Dimensão socioespacial: os conflitos pela apropriação da infraestrutura metroviária no território metropolitano*

Em paralelo à dimensão da reprodução do capital, os estudos das infraestruturas urbanas perpassam sempre a dimensão da reprodução social. As infraestruturas funcionam enquanto conjunto de bens de uso coletivo que se constituem como suporte material da vida social nas cidades, elementos das práticas cotidianas da população no sentido mais amplo, não existindo fato ou atividade da vida urbana que não esteja associada ou dependa delas. Como componente complexo do espaço urbano, são objetos de luta social e política pela ocupação de um lugar no território da reprodução social (PÍREZ, 2018).

Com a emergência de uma nova lógica de produção do espaço, exacerba-se a reprodução do capital em detrimento das necessidades de reprodução social (RUFINO, 2012). As novas formas de produção do espaço e a redução dos seus usos à mercadoria limitam a universalidade das infraestruturas à parcialidade econômica de sua construção e operacionalização, submetendo as formas de reprodução da vida no contexto atual. A análise da provisão da infraestrutura da Linha 4 – Amarela aponta para a reprodução do capital de modo fictício, em que a capitalização visa submeter e capturar parte da riqueza global

socialmente produzida e aprisionar a produção futura, espoliando o cidadão, ou seja, privando-o do que lhe é de direito (PEREIRA, 2018).

No contexto das privatizações e da financeirização, acentuam-se processos de acumulação por espoliação. Novos instrumentos foram criados para espoliar famílias e indivíduos, promovendo uma redistribuição da riqueza da base ao topo da pirâmide social, exacerbando as desigualdades e ampliando os conflitos sociais (GONÇALVES; COSTA, 2020; PEREIRA, 2018).

Embora o neoliberalismo almeje a utopia de mercados livres, libertos de todas as formas de interferência do Estado, na prática ele tem acarretado uma intensificação dramática das formas coercitivas e disciplinares de intervenção estatal, impondo regras do mercado e, posteriormente, administrando as consequências e contradições de tais iniciativas de mercantilização. (PECK; THEODORE; BRENNER, 2009, p. 51, tradução nossa)

A necessidade de se criar um clima ótimo de negócios e de investimentos para as demandas capitalistas reforça a posição parcial do Estado dentro do conflito de classes. Em geral, a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras serão garantidas em detrimento do bem-estar da população ou da qualidade do meio ambiente. Caso necessário, o Estado neoliberal recorrerá também à imposição coercitiva da legislação e a táticas de controle para dispersar ou reprimir formas coletivas de oposição, esvaziando ao máximo as possibilidades de participação da sociedade nos modelos e no desenvolvimento dos projetos. Como aponta Harvey, “o braço coercitivo do Estado se estira para proteger os interesses corporativos e, caso necessário, reprimir os dissidentes” (HARVEY, 2007, p. 84, tradução nossa).

A análise crítica da forma de produção do metrô de São Paulo precisa levar em conta seu papel fundamental como elemento de mobilidade urbana na metrópole, suporte de vasta gama de relações sociais e fator essencial a uma melhor qualidade de vida dos cidadãos. As contradições, percalços e incoerências apontadas, portanto, não são no sentido de condenar a produção da infraestrutura em si, mas as relações sociais envolvidas que consolidaram a nova forma de produção.

A precarização laboral é uma das facetas das políticas neoliberais no contexto da financeirização (GONÇALVES; COSTA, 2020). Um dos impactos relevantes no setor da construção civil diz respeito às condições de trabalho nos novos moldes. Formas sofisticadas

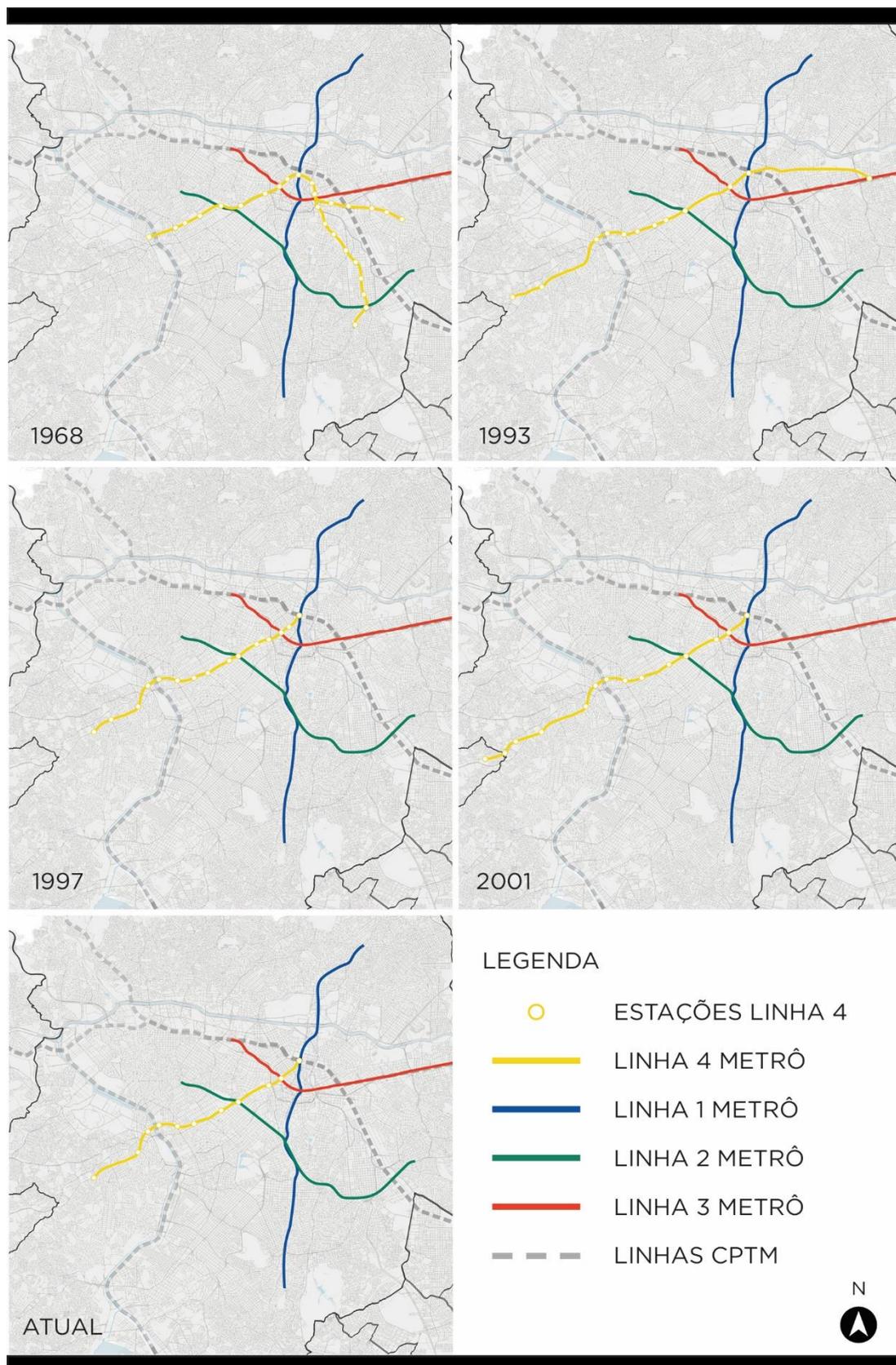
e abstratas de financeirização são combinadas com extração de mais-valia absoluta e relativa nos canteiros de obras, degradando progressivamente as condições de trabalho. Mecanismos de rebaixamento de salários atingem níveis elevados, assim como subcontratações e fraudes, representando o movimento geral de flexibilização de relações de trabalho e perda gradual de garantias trabalhistas (PEREIRA, 2018).

Os funcionários da Linha 4 – Amarela, contratados pela ViaQuatro, submetem-se a regimes salariais de menor remuneração e menos benefícios em comparação aos funcionários das linhas que se mantêm sob exploração do METRÔ. Além disso, há uma disputa em torno da sindicalização: inicialmente, os funcionários eram representados pelo Sindicato dos Empregados de Concessionárias no Ramo de Rodovias e Estradas em Geral do Estado de São Paulo (Sindicrep-SP), mas lutam judicialmente por sua representação junto ao Sindicato dos Metroviários de São Paulo, como os funcionários das linhas que se mantêm públicas. A ViaQuatro, contrária à mudança de sindicato de seus funcionários, alegou que pode solicitar reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de PPP caso haja aumento dos encargos trabalhistas com a mudança e teme a adesão de seus funcionários a paralisações e greves. As disputas ilustram as transformações na dimensão da reprodução da força de trabalho, afetando os vínculos da classe trabalhadora do sistema metroviário.

A nova forma de produção consolidada para a Linha 4 – Amarela representa, ainda, significativas transformações na dimensão da infraestrutura como suporte à mobilidade urbana da população na metrópole. O projeto do traçado da linha – sua extensão e localização de suas estações – passou por significativas mudanças ao longo dos anos.

A figura a seguir ilustra os diferentes traçados historicamente propostos para a linha e suas estações: em 1968, proposta da rede básica de metrô pelo consórcio HMD; em 1993, projeto básico elaborado pelo METRÔ; em 1997, traçado proposto após consultoria do IFC; em 2001, traçado apresentado no documento Metrô de São Paulo – Linha 4 – Amarela: histórico e configuração atual (SÃO PAULO-METRÔ; STM, 2001); e, por fim, o traçado implementado.

**Figura 6 - Mapa do histórico de traçados propostos para a Linha 4 – Amarela**



Fonte: Elaboração própria a partir de COSTANZO, 2018; SÃO PAULO-METRÔ & STM, 2001; SÃO PAULO-METRÔ, 1994; 1997 e arquivos do Geosampa.

No primeiro momento (1968), o traçado da linha parte do Butantã e conecta o oeste paulistano com a zona leste e sudeste em dois ramais. Na segunda proposta, de 1993, a linha até então denominada Ferreira-Oriente (NOVASKI, 2020) também conecta oeste e leste da capital. Nessa proposta, apenas o trecho Vila Sônia – Luz tinha seu projeto básico detalhado e estava sob negociação para sua implantação, sendo o trecho Luz – Tatuapé apontado como “em estudo” no mapa do relatório<sup>39</sup>. A proposta consolidada em 1997 faz a ligação Morumbi – Luz, reduzindo, portanto, o traçado da linha de oeste ao centro da capital. Na proposta de 2001, mantém-se a ligação oeste – centro, porém estende-se a linha até ultrapassar os limites municipais (chegando ao município de Taboão da Serra). Por fim, no traçado atual, a extensão ao centro se manteve na estação da Luz, com extensão a oeste até a estação Vila Sônia, bastante similar ao proposto em 1997, porém com número reduzido de estações.

É possível reconhecer uma redução significativa da extensão da linha ao longo dos anos, bem como do número de estações, o que pode ser relacionado à visão de negócio imposta pelos agentes financiadores do projeto. Nas duas primeiras propostas – rede básica de 1968 e projeto básico do METRÔ de 1993 –, a linha recorta o território de oeste a leste, passando pelo centro da capital, com uma lógica de implantação que conecta territórios mais periféricos ao centro. A partir da proposta de 1997, elaborada pelo IFC, a extensão da linha se reduz e limita sua conexão do oeste ao centro da metrópole. A necessidade de garantir a atratividade ao parceiro privado da exploração da linha afeta a definição de sua ocupação no território: a conectividade da linha com outras linhas do metrô e da CPTM é mantida, garantindo integração ao sistema, mas sua extensão e o número de estações são reduzidos, como forma de garantir elevada concentração de usuários com menores custos operacionais e de manutenção.

É importante apontar a obrigatoriedade imposta pelo contrato de PPP ao Poder Concedente de seccionar determinadas linhas de ônibus intermunicipais da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU). A determinação tinha como objetivo assegurar a demanda de usuários prevista para a Linha 4 – Amarela, eliminando um modal de transporte coletivo que pudesse concorrer com o metrô em determinados trechos. Tal fato revela a sobreposição das

---

<sup>39</sup> Não há, no mapa consultado, definição de localização de todas as estações previstas no projeto (METRÔ, 1994).

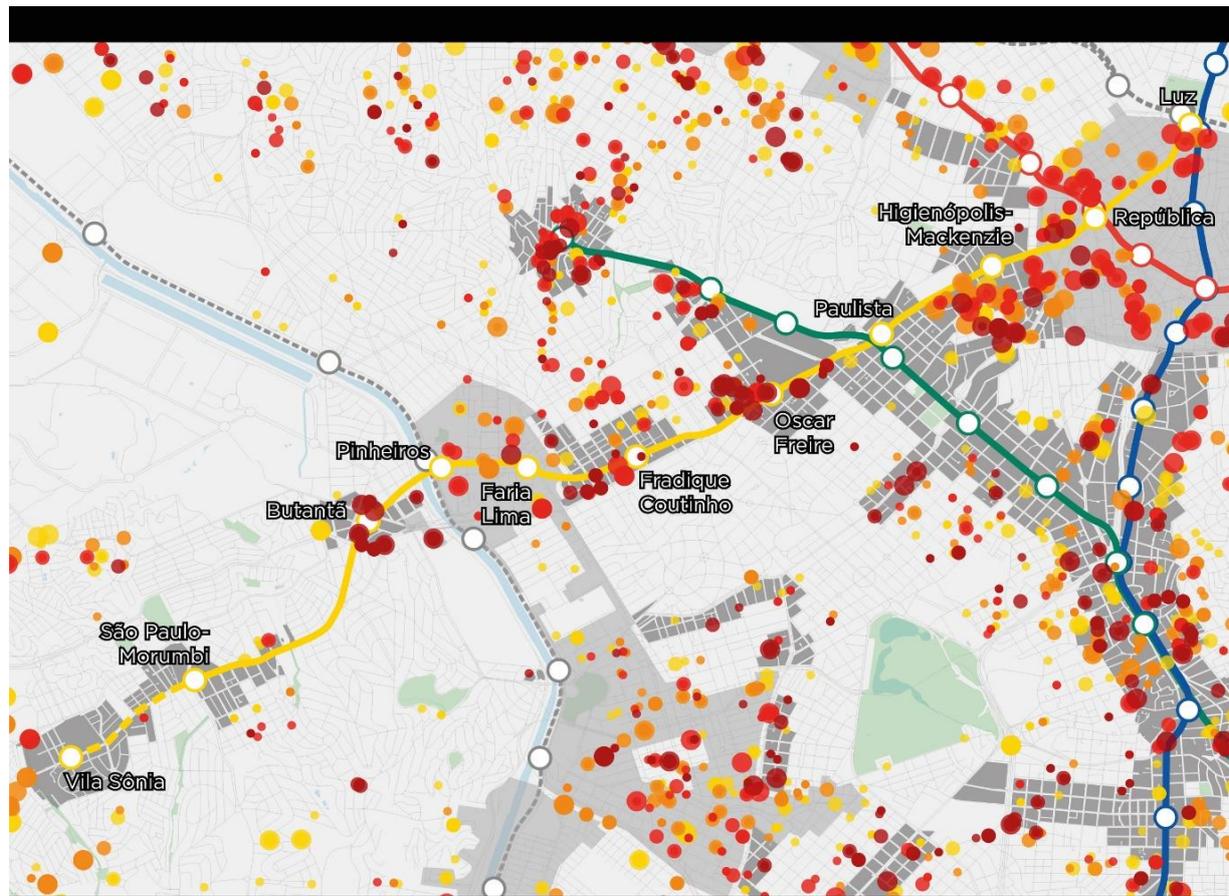
demandas do capital sobre as demandas sociais, pois, ao seccionar linhas de ônibus intermunicipais, limita-se a capacidade dos cidadãos usuários de escolha do melhor modal e impõe-se um transbordo desnecessário entre ônibus e metrô, uma vez que a Linha 4 não ultrapassa os limites do município.

As mudanças no traçado da linha se dão em paralelo ao perfil cada vez mais financeirizado das infraestruturas, em uma metrópole que se coloca como centro financeiro nacional. Ainda que as três primeiras linhas tenham se desenvolvido somente a partir da década de 1970, quando já estava em curso um processo internacional de reestruturação capitalista, a lógica de sua produção ainda se refere à cidade de São Paulo essencialmente como metrópole de acumulação industrial, como apontado no Capítulo 2. No fim da década de 1960, quando tem início a construção da rede de metrô, a cidade de São Paulo já era a maior metrópole do país, tendo seu processo de urbanização se relacionado diretamente com seu processo de industrialização. Consolidou-se como centro de acumulação do capital nacionalmente, o que implicou a metamorfose da cidade em metrópole, pautada nos eixos de transporte rodoviário e nas extensas periferias destituídas de serviços urbanos adequados (SEABRA, 1987).

A partir da década de 1990, porém, o processo de reestruturação capitalista e avanço neoliberal se consolidou, e grandes obras de infraestrutura passaram a ser mobilizadas na tentativa de capacitar a cidade de São Paulo para atrair fluxos do capitalismo financeiro globalizado (FERREIRA, 2005). Um novo centro empresarial começou a se materializar – o vetor sudoeste de São Paulo –, reafirmando a postura da capital como centro financeiro nacional. A consolidação desse novo eixo, reforçado com a implementação da Operação Urbana Faria Lima em paisagem globalizada a partir do uso de artefatos arquitetônicos e urbanos, foi espaço privilegiado de intervenções estatais na busca pela inserção da metrópole paulista na lógica global (RUFINO, 2017).

Pautada pela reprodução do capital e baseada em uma lógica privada de exploração de seus serviços, a Linha 4 – Amarela se desenvolveu nesse contexto de metrópole financeira, ocupando um território de alta concentração de renda, de relevante valorização imobiliária e de importantes processos de transformação urbana incentivados por instrumentos de planejamento urbano, como ilustra o mapa a seguir.

**Figura 7 - Lançamentos imobiliários no território da Linha 4 – Amarela**



**LEGENDA**

	ESTAÇÕES DO METRÔ/CPTM	Lançamentos imobiliários - Classificação por porte (número total de unidades no empreendimento)			
	LINHA 4 METRÔ	Período 2006-2009		Período 2010-2013	
	LINHA 1 METRÔ		1-40 un.		1-40 un.
	LINHA 2 METRÔ		40-100 un.		40-100 un.
	LINHA 3 METRÔ		100-500 un.		100-500 un.
	LINHAS CPTM		> 500 un.		> 500 un.
	Operações Urbanas Consorciadas (OUC)	Período 2014-2017		Período 2018-2019	
	Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (EETU)		1-40 un.		1-40 un.
			40-100 un.		40-100 un.
	0 500 1000 1500 m		100-500 un.		100-500 un.
			> 500 un.		> 500 un.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Embrasp e do Geosampa.

O mapa ilustra os lançamentos imobiliários no recorte territorial da Linha 4 – Amarela, sobrepostos aos instrumentos das Operações Urbanas Consorciadas e dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. Os lançamentos imobiliários foram divididos de

acordo com seu ano de lançamento em quatro períodos: de 2006 a 2009, de 2010 a 2013, de 2014 a 2017 e de 2018 a 2019. A periodização permite entender a relação tempo-espacial entre a assinatura do contrato de PPP da Linha 4 – Amarela (em 2006) e os lançamentos imobiliários, ao quais também foram classificados de acordo com seu porte (número total de unidades em cada empreendimento).

O mapa ilustra os perímetros de Operações Urbanas Consorciadas (OUC). A OUC é um instrumento urbanístico articulado à reestruturação de territórios, que estabelece ao poder público municipal a autorização para conceder, dentro de seu perímetro, índices e parâmetros urbanísticos adicionais aos previstos na legislação de uso e ocupação do solo da cidade em troca de contrapartida financeira. Essa contrapartida se dá por meio de compra de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), que constituem valores mobiliários ofertados via leilão público. Os recursos arrecadados via CEPAC são destinados exclusivamente à execução de intervenções urbanas propostas e descritas na própria lei da operação urbana<sup>40</sup>. No caso de São Paulo, por meio do Plano Diretor Estratégico de 2002, o desenho das operações urbanas na cidade é claramente articulado com a “necessidade” de reestruturação dos territórios industriais, assumindo a intensificação da produção imobiliária como proposta estrutural e a valorização imobiliária como objetivo-fim do planejamento (RUFINO; WEHBA; MAGALHÃES, 2021).

No âmbito da Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL), houve repasse de recursos da Prefeitura Municipal, arrecadados via CEPAC, para o METRÔ para a implantação da Linha 4 – Amarela. No escopo da OUCFL também cabe apontar o projeto de Reconversão Urbana do Largo da Batata, onde foi implantada a Estação Faria Lima da Linha 4 – Amarela, que transformou o território anteriormente caracterizado pela concentração de comércio popular e intenso fluxo de pedestres, descaracterizando o largo no sentido de um projeto homogeneizador do espaço público (GONÇALVES; MEIRELLES, 2018).

---

<sup>40</sup> Fonte: Caderno da Operação Urbana Faria Lima (2017-2020). Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/FARIA\\_LIMA/2019/Leilao\\_CEPC\\_2019-09\\_26/Prospecto%20-%20OUC%20Faria%20Lima%205%C2%AA%20DP%20-%20Vers%C3%A3o%2026\\_09\\_2019%20\(!!!\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LIMA/2019/Leilao_CEPC_2019-09_26/Prospecto%20-%20OUC%20Faria%20Lima%205%C2%AA%20DP%20-%20Vers%C3%A3o%2026_09_2019%20(!!!).pdf). Acesso em: 17 mai. 2021.

O mapa ilustra também as áreas demarcadas como Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETUs). Os EETUs foram definidos no Plano Diretor de 2014 (PDE 2014) como áreas estratégicas para a transformação urbana, localizadas ao longo dos eixos de transporte coletivo público, onde se deve orientar a produção imobiliária como forma de otimizar o uso da infraestrutura existente por meio do adensamento construtivo e populacional (SÃO PAULO, 2014). No PDE, o instrumento é justificado como estratégia de diversificação social, de incentivo ao uso de transporte coletivo e de promoção de maior qualidade urbanística. Houve intensificação da produção imobiliária nos Eixos, distribuída de forma desigual pela cidade, com concentração dos lançamentos principalmente nas regiões oeste e sul (ALBUQUERQUE; SANTOS; RUFINO, 2021).

Como podemos notar pela análise do mapa, há um movimento mais recente de aproximação da produção imobiliária ao entorno do traçado da Linha 4 – Amarela, especialmente ao redor de suas estações. Entre 2014 e 2017, observa-se um processo de intensificação da produção imobiliária na região central da cidade, que se vale das estações de metrô como importantes estruturas no território, o que se expressa pela significativa concentração de lançamentos ao redor da Estação da Luz, República e Higienópolis-Mackenzie. Os lançamentos se intensificam a partir de 2018 em direção à zona oeste da capital, principalmente no entorno das estações Oscar Freire, Fradique Coutinho e Butantã. Os portes dos lançamentos mais recentes também são maiores, em geral, que os mais antigos.

A análise também deixa evidente que ambos os instrumentos do planejamento urbano – EETUs e OUC – incentivam a dinamização da produção imobiliária onde incidem. Praticamente todo o traçado da Linha 4 – Amarela se sobrepõe a eles, conformando importante elemento condutor de transformações urbanas. Dentre os territórios se destaca o trecho da Avenida Rebouças (estações Oscar Freire e Fradique Coutinho), um dos eixos com maior número de lançamentos imobiliários recentes na cidade, onde é possível perceber também um forte crescimento de novas formas de propriedade, como as de uso rotativo, ancoradas por plataformas como Airbnb e outras próprias de incorporadoras, como a Housi (ALBUQUERQUE; SANTOS; RUFINO, 2021).

O mapa ilustra também uma das facetas do movimento mais geral de intensificação da produção imobiliária no Brasil no início do século XXI.

Com a expansão da financeirização, ficou evidente o alcance de novos patamares de investimentos na produção do espaço, evidenciados no imobiliário, nas infraestruturas e nos esforços de coordenação entre os mesmos. (RUFINO; FERRARA; SHIMBO, 2018, p. 89)

A intensificação da produção imobiliária se relaciona com a consolidação de um capitalismo dominado pelas finanças, com ampliação da relevância da atividade de incorporação e do processo de centralização do capital no setor, especialmente após 2006. A forma incorporação assume um papel central na reprodução do capital no processo produtivo, com aumento do volume da produção e forte valorização imobiliária, em um movimento claro de aproximação do capital financeiro ao setor imobiliário, que se insere no processo de reestruturação imobiliária (RUFINO, 2012; SANFELICI, 2013). Sob essa racionalidade, as infraestruturas também se tornam parte de uma conta que objetiva a ampliação de ganhos imobiliários, viabilizados em última instância pelo crescente aumento do preço dos imóveis (RUFINO; WEHBA; MAGALHÃES, 2021).

Aqui cabe ressaltar que, embora frequentemente compreendidas de maneira isolada, do ponto de vista da realização capitalista, imobiliário e infraestrutura são inseparáveis. Essa indissociabilidade explica-se fundamentalmente pela propriedade privada e seu caráter monopolista. [...] A crescente aproximação entre infraestrutura e imobiliário, que emerge pela crescente coordenação dos processos de transformação urbana, encobre relações sociais de produção mais complexas que incidem nas perspectivas de acumulação capitalista via produção do espaço. (RUFINO; WEHBA; MAGALHÃES, 2021, p. 162)

A privatização de infraestruturas e serviços determina uma sofisticação das formas de renda, em um contexto em que se produz novos proprietários do espaço urbano, ainda que temporários. A qualidade de infraestruturação dos territórios é historicamente uma condição essencial para a capitalização de rendas nas propriedades imobiliárias, o que se complexifica no curso da reestruturação capitalista (RUFINO; WEHBA; MAGALHÃES, 2021). O poder dos grandes grupos econômicos articula as intensas transformações na produção imobiliária e de infraestruturas ao assegurar crescentes níveis de coordenação e de penetração das finanças, iluminando processos de reestruturação urbana que definem o atual estágio de metropolização.

Nesse contexto de intensificação da produção imobiliária, as maiores empreiteiras nacionais – Odebrecht, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e OAS – ampliaram sua

atuação na produção imobiliária com a constituição de grandes empresas de incorporação. Embora os braços imobiliários dessas empresas tenham permanecido, em sua maioria, como estruturas de capital fechado<sup>41</sup>, elas se beneficiaram da grande capitalização de seus grupos de origem, da participação em importantes projetos de reestruturação urbana, do poder político e da presença em diferentes estados do país.

Assim, as incorporadoras vindas de empreiteiras, criadas principalmente ao longo da primeira década do século XXI, se colocaram rapidamente na lista das maiores incorporadoras brasileiras, colaborando para o quadro de enormes investimentos em negócios imobiliários durante o período de expansão do mercado (RUFINO; WEHBA; MAGALHÃES, 2021, p. 166).

Como a seção a seguir revela, as grandes empreiteiras nacionais também avançam em direção ao setor de concessões e passam a ter presença maciça em processos de captura de renda a partir de processos no (e do) espaço urbano. A atuação dessas empresas se destaca pela potencialização de uma articulação entre a produção do imobiliário e a produção de infraestruturas, com elevado nível de coordenação na produção do espaço a partir de processos particulares de centralização do capital (RUFINO; WEHBA; MAGALHÃES, 2021).

---

<sup>41</sup> Com exceção da Camargo Corrêa Desenvolvimento Imobiliário – incorporadora do grupo Camargo Corrêa – que abriu capital na Bolsa de Valores em 2007, mas que em 2012 fez uma Oferta Pública de Aquisição e voltou a ser de capital fechado.

### **3.2. “Empreiteiro convertido em operador”: a estrutura empresarial sob a racionalidade da reprodução financeira**

Para as grandes empreiteiras nacionais, um ciclo de altas taxas de lucro se iniciou em meados da década de 1990 e perdurou até 2013, quando a exploração de novos setores se somou à grande expansão territorial de atuação dessas empresas e ao contexto de crescimento econômico e ampliação dos investimentos públicos na transformação espacial. Detendo condições privilegiadas de acesso a fundos públicos, fundos de pensão e propriedade de empresas e terras, as maiores empreiteiras tiveram papel central na produção de grandes projetos de reestruturação urbana e regional, por meio de inovações e novos arranjos institucionais (RUFINO; WEHBA; MAGALHÃES, 2021; RUFINO, 2019b).

Os grupos econômicos das empreiteiras se integraram às práticas do capital financeiro e lideraram processos de desabsolutização de propriedade, securitização de dívidas e liberação de capitais fixos, tornando-se agentes-chave nas transformações do espaço (RUFINO; WEHBA; MAGALHÃES, 2021). Dessa forma, articulando enorme capacidade de capitalização, vínculos privilegiados com o Estado e com as elites locais e nacionais, essas empresas dificultaram a penetração direta do capital financeiro globalizado no setor (RUFINO, 2019b).

As grandes empreiteiras nacionais, acompanhando as políticas privatizantes iniciadas na década de 1990, “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).

Beneficiando-se largamente do amplo processo de modernização dos marcos regulatórios das Concessões e Parcerias Público-Privadas, as empreiteiras passaram a ter protagonismo no desenho, viabilização financeira e gestão de um conjunto de importantes obras de infraestrutura em várias cidades brasileiras. (RUFINO; WEHBA; MAGALHÃES, 2021, p. 166)

Nesse ínterim, os grupos empresariais Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Odebrecht, SVE e Serveng criaram a Companhia de Concessões Rodoviária (CCR) em 1998. Para sua constituição,

as empresas contrataram estudos coordenados pela McKinsey<sup>42</sup>, empresa americana de consultoria de gestão a elaborar o planejamento estratégico da concessionária. É importante destacar que membros de grandes empresas de consultoria como a McKinsey estiveram muito presentes nos processos de privatização em geral, transitando entre grandes firmas de consultoria, bancos de investimentos e instituições públicas e configurando peça-chave no desenho e preparação por trás das privatizações em escala global, como aponta Lorrain (2011).

O perfil da CCR se constrói, desde o início, sob um viés diferente do perfil familiar e de capital fechado que suas principais empresas acionistas – as grandes empreiteiras Andrade Gutierrez, Odebrecht e Camargo Corrêa – sempre tiveram.

Os acionistas da CCR eram grandes grupos brasileiros que também operavam no ramo da construção civil e que, portanto, eram também os principais fornecedores dos órgãos públicos rodoviários do Brasil. Com esse *óbvio potencial para conflitos de interesse* nublando as perspectivas de retorno para os acionistas minoritários, a CCR tinha pela frente uma batalha árdua para conquistar credibilidade no mercado. (IFC, 2006, p. 205, grifos nossos)

Apesar das práticas de governança bem estruturadas, “restava uma questão central para se conquistar a confiança do mercado: como resolver o conflito entre os papéis simultâneos de construtores e concessionários?” (IFC, 2006, p. 206)<sup>43</sup>. Com receio de que a concessionária tivesse interesse em operar concessões apenas para assegurar os contratos de obras às empreiteiras acionistas, o mercado precisava confiar na independência da CCR em relação às empreiteiras.

A primeira recomendação do planejamento estratégico, conforme apontou o Entrevistado B, seria trazer ao portfólio de sócios da CCR alguma empresa que não tivesse interesse em obras, buscando equilibrar a participação majoritária das empreiteiras na composição da concessionária com alguma empresa que reforçasse o interesse exclusivo no setor de

---

<sup>42</sup> A McKinsey & Company é uma empresa global americana de consultoria de gestão, fundada em 1926 em Chicago (Estados Unidos). É a mais antiga e a maior entre as três principais consultoras do mundo e já havia prestado serviços a Camargo Corrêa nos anos 1980, quando se objetivava tornar o processo de gestão do grupo mais profissional e menos vinculado à família de Sebastião Camargo (CAMPOS, 2012). Informações sobre a McKinsey obtidas no *site* da empresa: <https://www.mckinsey.com/>. Acesso em: 29 mar. 2021.

<sup>43</sup> Essa questão também foi reforçada pelo Entrevistado B na entrevista concedida à autora.

concessões. Assim, ainda em 1999, inicia-se um processo de busca de sócios<sup>44</sup>, que resultou na entrada da Brisa, empresa portuguesa concessionária de rodovias que dominava à época em média 60% da malha rodoviária de Portugal. Ainda segundo o entrevistado, a adesão da Brisa na estrutura acionária representou uma escolha muito acertada do grupo, contribuindo para entrada da CCR no mercado de capitais.

Em 2001, a CCR foi a primeira empresa brasileira a aderir ao Novo Mercado, segmento de governança corporativa da BM&FBovespa (atual B3), se constituindo como uma *holding* de capital aberto.

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, 2006, p. 208)

Como empresa de capital aberto, era fundamental que os investidores confiassem que os gestores e controladores da CCR criariam valor para os acionistas e distribuiriam os lucros de maneira justa. Assim, elaborou-se uma estrutura acionária voltada à atração de capital, com uma estrutura organizacional que desse suporte aos planos de negócios da concessionária<sup>45</sup>.

A concessionária desenvolveu uma série de mecanismos internos de proteção para execução de qualquer serviço envolvendo partes relacionadas (empresas acionistas que atuam em outros setores análogos):

Todos os contratos acima de R\$ 1 milhão (aproximadamente US\$ 470.000), firmados com partes relacionadas, e quaisquer outros firmados com terceiros e excedendo a R\$ 2,7 milhões (aproximadamente US\$ 1,26 milhão), teriam que ser aprovados pelo Conselho de Administração. Além disso,

---

<sup>44</sup> Segundo informações cedidas pelo Entrevistado B, a CCR promoveu uma busca internacional pelo novo sócio, chegando a três finalistas: (i) o banco australiano Macquarie, atualmente um dos principais investidores em infraestruturas no mundo; (ii) a OHL, empresa de concessões rodoviárias espanhola; e (iii) a Brisa, empresa de concessões rodoviárias portuguesa, escolhida ao término do processo.

<sup>45</sup> “Antes de abrir seu capital, a CCR montou um modelo de governança que iria dar suporte ao novo empreendimento. As responsabilidades do Conselho de Administração, dos seus comitês e da direção executiva foram revistas e reestruturadas. Foi redigido um Manual de Governança Corporativa, onde se delineava a dinâmica das relações entre os diversos componentes da organização. [...] O Conselho de Administração conta com o apoio de seis comitês: de Auditoria; Estratégia; Finanças; Governança; Novos Negócios; e Recursos Humanos. A CCR foi a primeira empresa no país a estabelecer um Comitê de Governança Corporativa.” (IFC, 2006, p. 206)

qualquer contrato acima de R\$ 1 milhão estabelecido com uma parte relacionada teria que ser precedido de uma avaliação independente, se assim solicitado por qualquer membro do Conselho. Para o caso de ainda permanecerem dúvidas apesar de uma conclusão positiva por parte dos analistas independentes, uma disposição foi estabelecida no sentido de que 25% do Conselho de Administração poderia ainda vetar o contrato. (IFC, 2006, p. 206)

A CCR se tornou a maior concessionária de estradas de pedágio no Brasil, controlando inicialmente cinco concessões: AutoBan, NovaDutra, Rodonorte, Via Lagos e Ponte Rio Niterói<sup>46</sup>. A empresa iniciou, desde então, um processo de ampliação de sua área de atuação, alterando seu estatuto social de forma a se expandir para projetos no exterior e de infraestruturas metroviárias. Em 2005, a CCR constituiu a ViaQuatro (Concessionária da Linha 4 do Metrô de São Paulo S.A.) em conjunto com a Montgomery Participações<sup>47</sup> e a Mitsui & Co. Ltda<sup>48</sup>.

O potencial conflito de interesses entre as atividades da concessionária e das empreiteiras parece ter se dissolvido com a moderna estrutura de gestão criada, possibilitando o crescimento da empresa e sua atuação em paralelo às empresas de origem na provisão da Linha 4 – Amarela. Por conta da separação entre obras e concessão ou, como define De Paula (2014), pela conformação de um “modelo de transição”, os contratos que o Estado firmou com as empreiteiras são diferentes do contrato de concessão firmado com a ViaQuatro, o que, por si só, já afasta qualquer necessidade de acionar os mecanismos internos criados pela CCR para controle dos contratos com suas acionistas.

Ainda que atuando enquanto pessoas jurídicas diferentes em diferentes contratações com o Estado, é evidente que o “modelo de transição” se parece mais com um modelo ideal sob o ponto de vista do grupo econômico, possibilitando a concretização dos interesses dos principais agentes privados que têm atuação na Linha 4 – Amarela. Para as empreiteiras, há

---

<sup>46</sup> O **Apêndice A** ilustra as concessões conquistadas pela CCR e as transformações organizacionais da concessionária ao longo do tempo.

<sup>47</sup> A Montgomery Participações 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.

<sup>48</sup> A Mitsui & Co. atua no Brasil desde os anos 1960 em comércio, investimentos e serviços. É também uma sociedade anônima de capital fechado. Fonte: <https://www.mitsui.com/br/pt/company/profile/index.html>. Acesso em: 18 mai. 2018.

interesse em manter preços elevados em seus contratos de empreitada, pois seu lucro se relaciona com o montante pago pelo seu cliente, o Estado, para a realização das obras. Para a concessionária, que receberá a infraestrutura pronta do Poder Concedente, em nada interferem os custos que teve com as obras, sendo de seu interesse a garantia da operação da linha sob condições vantajosas e seguras.

O modelo também é ideal quanto aos prazos para entrega da infraestrutura pelo Poder Concedente: com a coincidência dos mesmos grupos econômicos nas estruturas acionárias das empreiteiras e da concessionária, havia livre fluxo de informações entre os agentes, ficando a concessionária a par do andamento das obras, como explicitou o Entrevistado B:

Alguns dos acionistas da CCR eram as empreiteiras da obra, então havia, entre aspas, não um controle, mas um conforto de saber o ritmo da obra. Não é um investidor que chega sem nenhum controle da obra, que vai receber lá num prazo e recebe fora do prazo. Então havia esse conforto de saber como estava o ritmo da obra. (Entrevistado B, informação verbal)

Não que este seja um ponto problemático no desenvolvimento do projeto – uma vez que a eficiência no andamento dos contratos é de interesse público também –, mas reforça nossa hipótese de que, sob a perspectiva dos agentes privados, a separação entre obra e concessão em diferentes contratos parece ideal.

A CCR que foi a vencedora porque eles é que tinham, digamos assim, um histórico de contratação com o setor público, sabiam como é que a coisa funcionava [...]. Eles tinham esse *know-how* e se sentiram mais confortáveis de contratar com o poder público. [...] era um modelo mais para empreiteiro mesmo, *empreiteiro convertido em operador*, do que propriamente para novos entrantes. (Entrevistado A, informação verbal, grifos nossos)

A CCR era óbvia? Não era óbvia, mas era quem tinha a maior capacidade de tocar um projeto complexo como esse. (Entrevistado B, informação verbal)

Como as falas dos entrevistados reforçam, a CCR herdou de suas acionistas o conhecimento do mercado de obras públicas e dos burocráticos processos de contratação com o poder público, sendo a empresa concessionária com maior *know-how* à época para vencer os contratos. Assim, o “empreiteiro convertido em operador” carrega consigo a bagagem da atuação histórica no setor de infraestruturas e o balanço robusto de seus grupos econômicos de origem, com ampla capacidade de coordenação na tomada de decisões. A partir da imagem

de superação dos conflitos com as empreiteiras, sustentada pela estrutura de gestão criada, a concessionária se coloca também em posição de vantagem na articulação com o capital financeiro.

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 conduz à interpretação de 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 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, reestruturados, permaneceram os mesmos. Mas o que a permanência dos mesmos agentes nos diz, afinal?

A hipótese de nossa pesquisa é que a Linha 4 – Amarela já se pauta pela lógica financeira e neoliberal, consolidando em seu planejamento, construção, exploração e financiamento práticas que revelam o avanço do processo de financeirização das infraestruturas, conduzidas pelos agentes econômicos hegemônicos a atuar em sua provisão. Cabe apontar, portanto, na análise dos agentes econômicos, como suas práticas permitem que visualizemos a dimensão adquirida pela lógica financeira na produção do espaço contemporânea.

[...] Andrade [Gutierrez], Camargo [Corrêa] e Odebrecht, elas percebem que [...] aquele contrato de 25 anos, que tem um fluxo de caixa previsto, ele *tem um valor presente muito maior do que a própria margem de lucro das obras*. As obras, então, têm um resultado de curto prazo, têm um lucro de curto prazo, mas a operação daquela concessão, daquela infraestrutura, pelo prazo de 20, 25 anos trazido ao valor presente gera um valor econômico muito maior. [...] Foi um movimento estudado destas três empreiteiras ao perceberem, em 1996, 1997, que eles tinham que prestar a atenção neste contrato de 25 anos e não no contrato de obras, que duraria 2, 3 anos. O contrato de obras aconteceria, a obra seria realizada, mas *a obrigação de 25 anos geraria mais valor do que a obra*. (Entrevistado B, informação verbal)

Ao conceder o direito de exploração da infraestrutura ao setor privado por meio de contratos de longo prazo, muito bem equacionados para garantir o fluxo de caixa previsto, a Parceria Público-Privada transforma a lógica de acumulação dos agentes que se reproduzem via

produção do espaço. De relações de produção que objetivam a geração de lucro via exploração de contratos de obras, estes grupos econômicos avançam também à exploração de serviços públicos que permitem a captura de renda, e isso passa a ter um valor presente muito mais relevante, como explicitou o entrevistado.

Conforme aponta Faustino (2019), “as Parcerias Público-Privadas encaixam-se em um modelo de planejamento e execução de obras públicas que se relaciona diretamente com uma proposta de prolongar os retornos financeiros dos projetos” (FAUSTINO, 2019, p. 3465). Assim, a grande transformação revelada pela análise do setor de infraestruturas é um reflexo, como explicita Paulani (2006), das contradições inerentes a um sistema que vê diminuir o capital produtivo – que gera valor – enquanto engorda o capital financeiro – que extrai renda do sistema e incha ficticiamente os mercados secundários, exigindo ainda mais renda.

“Diante do 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), emerge a propriedade com seu poder de obtenção de renda.

Nesse novo regime, a propriedade ganha relevo, e nisso difere do regime de acumulação fordista, em que a produção industrial é que era, prioritariamente, o objetivo dos investimentos. Na passagem de um regime para outro, do fordista para o patrimonial, diminui a importância da produção e ganha novo sentido a propriedade das ações das empresas como remuneração dos investidores. Por isso, vale adiantar a “importância do moderno entesouramento”, que, ao pôr em relevo que a remuneração do proprietário-acionista é exterior à produção do valor, mostra a prevalência da valorização fictícia. (PEREIRA, 2019)

Diante do que Chesnais chama de um “regime específico de propriedade do capital”, as estratégias das empresas se alteram. “É dessa forma que os grandes grupos industriais e comerciais são movidos pela lógica de curto prazo do capital financeiro, sendo regulados pela cotação das ações de suas empresas na Bolsa” (NAKATANI; MARQUES, 2009, p. 8). Essa lógica de curto prazo contradiz o prazo de maturação de certos investimentos, como aqueles em infraestrutura, caracterizados pelo seu grande volume e longo prazo, de forma que a restauração do poder da finança conseguiu implementar a “exterioridade da produção” no próprio cerne dos grupos industriais (CHESNAIS, 2005, p. 54).

A constituição pelas grandes empreiteiras da concessionária CCR como uma *holding* de capital aberto, que tem como fundamento de suas atividades a conquista de concessões de serviços públicos que viabilizam a captura de renda a partir da exploração das infraestruturas é representativa do novo regime de acumulação pautado pela propriedade. A criação de valor para os acionistas (*shareholder value*) é uma premissa da companhia, o que se dá a partir da exploração das rendas advindas de contratos de concessão, que possibilitam a mobilização de um valor trazido ao tempo presente, mas que reflete as expectativas de fluxo de caixa do empreendimento a longo prazo. Suas atividades se pautam, portanto, essencialmente na valorização fictícia.

O poder financeiro destaca-se como uma das principais características dessas corporações. Nesse sentido, para além do conjunto de atividades industriais, ganha enorme destaque a circulação específica de capital advinda da esfera financeira. (RUFINO, 2019a, p. 356)

As oligarquias que se consolidaram no setor de obras públicas deram origem a um oligopólio “rejuvenescido” e “renovado”, combinando “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 apud PEREIRA, 2019, p. 460).

Esses grandes grupos econômicos, que se transformaram em estruturas financeiras a disputar mais-valia em diversos circuitos de produção do espaço, beneficiaram-se de um ciclo de elevados investimentos públicos por parte do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Entre 2006 e 2010, o investimento público em infraestruturas passou por um período de grande expansão, quando as altas taxas de crescimento da economia chinesa e a demanda crescente pelas commodities tiveram impactos positivos no conjunto das economias latino-americanas. Em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conjunto de medidas que visava desonerar e incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público e aperfeiçoar a política fiscal. As políticas de desenvolvimento implementadas, no que tange às infraestruturas, envolveram aumento nos investimentos públicos e consolidação de instrumentos de parcerias público-privadas (CARVALHO, 2018).

Internacionalmente, o contexto era o da crise financeira que estourou no setor imobiliário norte-americano e contaminou o sistema financeiro internacional em 2007-2008. No Brasil, a crise resultou em contração do crédito, queda no preço das commodities e desvalorização do real em relação ao dólar, mas a estratégia anunciada pelo governo foi de estímulo à economia e manutenção dos investimentos públicos, como continuidade de políticas que já vinham sendo implementadas antes da crise (CARVALHO, 2018).

Em 2011, início do primeiro mandato de Dilma Rousseff, teve início uma desaceleração econômica, e o governo passou a implementar uma política de ajuste fiscal, encerrando o ciclo de alta dos investimentos públicos. Dilma se reelegeu em 2014 em um contexto de aceleração da inflação e início da crise política (CARVALHO, 2018).

O ano de 2014 é marcado pela deflagração da Operação Lava Jato, conjunto de investigações de esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro desviados dos cofres públicos que teve como um dos principais alvos o grupo das cinco maiores empreiteiras nacionais (Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS e Queiroz Galvão), acusadas de formação de cartel, comandando fraudes em licitações de obras de metrô e monorrelhos. A conjunção da queda de investimentos públicos diretos, incentivo à utilização das Parcerias Público-Privadas e crise das grandes empreiteiras com a Operação Lava Jato, levou o setor brasileiro de infraestruturas a um período de grandes transformações.

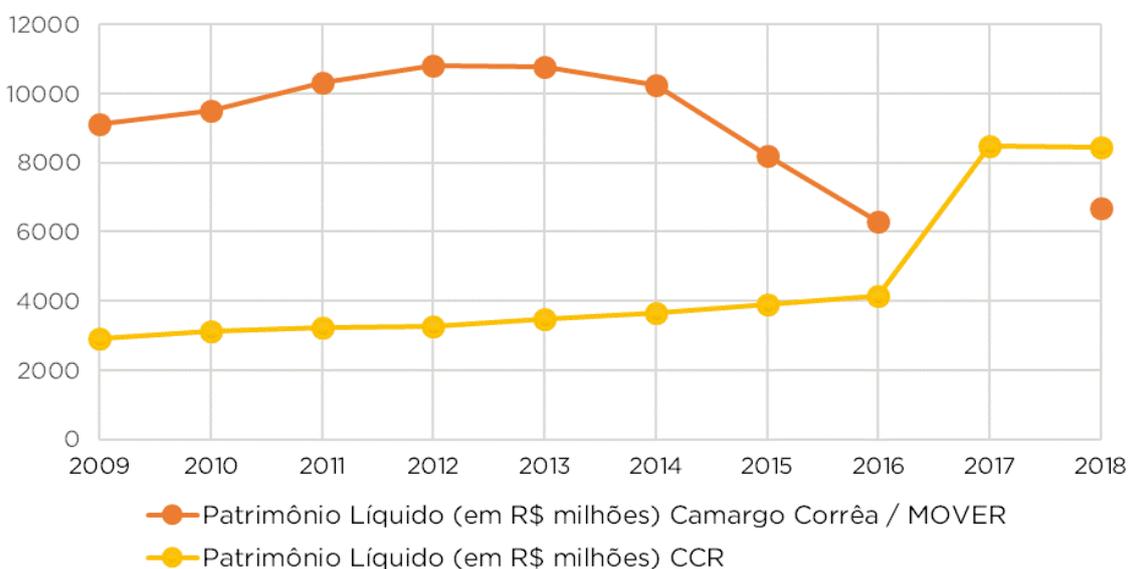
As investigações e condenações no âmbito da Lava Jato afetaram o desempenho econômico dos grupos, que já vinham atuando sob grande endividamento sustentado pela política pública de financiamento via BNDES. As condenações em multas e perda de valor de mercado das empreiteiras, além da venda de ativos e empresas subsidiárias, abriram as portas para uma possível queda desta fração da burguesia nacional do bloco de poder e abertura de mercado para grandes fundos e corporações internacionais.

Envolvida nas investigações, o grupo Camargo Corrêa se viu obrigado a “encolher”, enxugando a empreiteira e vendendo participação acionária em empresas como Alpargatas, InterCement e CPFL.

Em 2017, a Camargo Corrêa alterou seu nome para MOVER, como um dos resultados do processo de mudanças iniciado em 2015<sup>49</sup>. Apostando em “uma nova forma de gestão”, a MOVER se coloca como “gestora de portfólio”, com investimentos em empresas de diferentes setores, dentre elas a CCR, da qual continua a deter parte do capital<sup>50</sup>.

O gráfico a seguir ilustra o patrimônio líquido do grupo Camargo Corrêa e da CCR entre os anos 2009 e 2018.

**Gráfico 1 - Patrimônio Líquido (em R\$ milhões) da Camargo Corrêa e da CCR**



Fonte: Anuário Grandes Grupos, *Valor Econômico*.

\*Observação: Em 2017, a Camargo Corrêa não consta nos dados do anuário. Em 2018, a Camargo Corrêa já se apresenta como MOVER.

Enquanto o grupo Camargo Corrêa viu uma expressiva queda a partir de 2014 e foi obrigado a se reestruturar, consolidando uma nova gestão com a MOVER, sua subsidiária CCR apresentou um importante crescimento de seu patrimônio, especialmente desde 2016. Atualmente a estrutura acionária da CCR se divide entre: Grupo Andrade Gutierrez (14,86%), Grupo Mover (antiga Camargo Corrêa – 14,86%), Grupo Soares Penido (15,05%) e Novo

<sup>49</sup> Fontes:

<https://exame.abril.com.br/revista-exame/assolada-pela-lava-jato-camargo-correa-busca-redesenho/>;

<https://exame.abril.com.br/negocios/camargo-correa-coloca-ativos-a-venda/>;

<https://www.valor.com.br/empresas/5592145/grupo-camargo-correa-muda-nome-da-holding-para-mover>

Acesso em: 13 maio 2021.

<sup>50</sup> Fonte: <https://moverpar.com.br/holding/quem-somos>. Acesso em 5 maio. 2021.

Mercado (55,23%). Dentre as ações do Novo Mercado, segmento de listagem da B3, 81% são detidas por capital de origem estrangeira<sup>51</sup>.

A CCR tem, atualmente, em seu portfólio de mobilidade urbana o controle da ViaQuatro, da ViaMobilidade (Linha 5 – Lilás e Linha 17 – Ouro, do metrô de São Paulo), da CCR Metrô Bahia (Salvador e Lauro Freitas, BA), do VLT Carioca (Rio de Janeiro, RJ) e da CCR Barcas (RJ), que representam a expansão no setor ao longo dos últimos anos.

A análise do patrimônio dos dois grupos expressa o processo de transformação nas estruturas empresariais e reorganização dos capitais no setor de infraestruturas. A exploração das infraestruturas ganha maior dimensão conforme o modelo de Parcerias Público-Privadas se consolida no país, representando de forma significativa a relevância que a captura de renda adquire nas novas relações estabelecidas. As atividades relacionadas à gestão de portfólio da nova estrutura empresarial criada também refletem o papel central da propriedade de ações. A lógica financeira penetra definitivamente as estratégias do grupo econômico que se reestruturou sob a lógica de reprodução do capital na esfera industrial. A Linha 4, portanto, representa o início de um amplo processo de financeirização das infraestruturas, que pauta e é pautado pelas transformações nos agentes econômicos hegemônicos a atuar no setor.

---

<sup>51</sup> Fonte: Apresentação Institucional – relatórios CVM. Disponível em: <http://ri.ccr.com.br/divulgacao-e-resultados/relatorios-cvm/>. Acesso em 18 maio 2021.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisarmos as relações de produção da infraestrutura metroviária sob o domínio da lógica financeira, tornou-se evidente a consolidação de uma nova forma de produção na Linha 4 – Amarela. As transformações se dão em paralelo à reestruturação dos agentes hegemônicos, em especial dos grupos das grandes empreiteiras nacionais, que avançam ao setor de concessões acompanhando o movimento de reorganização do capital no setor de infraestruturas.

As transformações evidenciadas pelo estudo de caso do metrô de São Paulo refletem uma condição particular, mas são produto de mediações que estruturam a totalidade, corroborando à compreensão das mudanças estruturais no setor de infraestruturas e os reflexos na organização socioespacial da metrópole. As análises empíricas, sustentadas pela discussão teórica apresentada no primeiro capítulo, nos possibilitam tecer algumas considerações finais.

Como apresentado no primeiro capítulo desta dissertação, a sociedade capitalista experimentou um amplo processo de reestruturação econômica desde meados da década de 1970. Nos países da periferia, como o Brasil, as transformações se fizeram visíveis especialmente após a década de 1990, quando se iniciaram as reformas no sentido da neoliberalização.

A financeirização se apresenta como processo em nítida expansão em nossas cidades contemporâneas, alterando as lógicas de atuação dos agentes a participar de circuitos de produção no (e do) espaço urbano. As cidades tornaram-se locais estratégicos no avanço desigual e carregado de crises dos projetos de reestruturação neoliberal (PECK; THEODORE; BRENNER, 2009).

O capital fictício se tornou elemento central à reprodução capitalista diante da crise do setor produtivo, o que demanda as mais diversas engenharias financeiras pela criação de instrumentos para capitalização de rendas, alterando sobremaneira a disputa pela captura de mais-valia social. A sociedade rentista anseia por novos ativos de propriedade, o que coloca elementos do espaço urbano na mira de processos de privatização.

Como afirma Boito Jr. (2007), a Lei das Parcerias Público-Privadas é uma ambiciosa proposta dentro do processo de privatização no Brasil. Por meio dela, institucionalizou-se o avanço do setor privado – e, conseqüentemente, das normas de mercado – sobre o Estado, redefinindo as relações entre os entes. Com as PPPs, os empresários e corporações passam a colaborar estreitamente com instituição estatais e adquirem papel determinante na elaboração de projetos e definição de políticas públicas associadas às infraestruturas. Nesses projetos, o Estado passa a assumir grande parte dos riscos dos negócios em parceria, como pudemos observar pela análise da Linha 4 – Amarela.

Lorrain (2011) aponta que a primeira contribuição da mundialização financeira foi conectar estoques de capitais disponíveis em determinadas partes do mundo com projetos situados em qualquer lugar, libertando os mercados de suas amarras locais e multiplicando as possibilidades transacionais. Essa contribuição foi muito importante para os projetos urbanos que, por sua natureza enquanto capital fixo de grande escala e longa duração, sempre estiveram atados à sua localização.

Os novos instrumentos desenvolvidos permitiram a expansão das esferas de atuação dos agentes financeiros para elementos do espaço urbano, criando maior diversidade de fontes de recursos e mecanismos para encobrir os riscos envolvidos nesses investimentos. Porém, o papel do setor financeiro não se limita a conectar capitais disponíveis às demandas por financiamento. Na realidade, as finanças globais fazem mais do que apenas financiar. Elas criam métricas e comparações que avaliam ativos, calculam rendimentos e estimam riscos (LORRAIN, 2011). O par risco e retorno funciona como um princípio que guia as escolhas e está imbuído nas modelagens dos projetos, como mostram as análises dos instrumentos contratuais da PPP da Linha 4.

A capitalização da renda futura se torna objetivo principal de grande parte dos projetos urbanos com a predominância do capital financeiro no setor de infraestruturas (RUFINO; FERRARA; SHIMBO, 2018). As infraestruturas emergem, a partir de então, como engrenagens de acumulação fictícia, envolvendo sofisticados cálculos financeiros que respondem aos interesses das classes dominantes ao assegurar novos patamares de captura de rendas (RUFINO; FAUSTINO; WEHBA, 2021).

Ademais, as infraestruturas urbanas “proveem, qualitativa e quantitativamente, maiores e melhores bases materiais e imateriais à circulação de pessoas, de capitais, de informações, etc.” (WERNER; BRANDÃO, 2019, p. 288). São, portanto, elementos estruturais do espaço construído, que perpassam a dimensão da reprodução social por se constituírem suporte material de práticas cotidianas em amplo sentido. Diante das desigualdades territoriais exacerbadas nas áreas metropolitanas, as infraestruturas são objetos centrais de luta social e política pela ocupação de um lugar no território da reprodução social (PÍREZ, 2018). Analisar a dimensão de sua produção também se apresenta como forma de luta.

A compreensão das relações sociais de produção estabelecidas se mostra capaz de revelar como a financeirização das infraestruturas e as conseqüentes transformações em sua forma de produção acabam por limitar sua universalidade, submetendo as formas de reprodução da vida no contexto atual (PEREIRA, 2018). Tal panorama se agrava ainda mais em contextos carentes em infraestrutura urbana, como o dos países periféricos. Assim, compreender os processos de acumulação envolvidos na produção de infraestruturas e a crescente disputa em torno deles se revela como importante forma de enfrentar práticas hegemônicas que ocultam conflitos e contradições e ainda guiam a concepção de políticas pouco inclusivas (RUFINO; FAUSTINO; WEHBA, 2021).

O estudo de caso foi capaz de revelar as principais transformações na forma de produção do metrô de São Paulo. Enquanto as três primeiras linhas do sistema foram desenvolvidas com uma grande centralidade da esfera pública em seu planejamento, construção, exploração e financiamento, a Linha 4 – Amarela se constrói em paralelo ao fortalecimento do discurso neoliberal nas políticas públicas, com uma clara aproximação de parceiros privados e enfraquecimento das instituições públicas em sua provisão.

A Companhia do Metropolitano de São Paulo se transformou, deixando de se caracterizar como “órgão altamente capacitado” (COSTANZO, 2016), centralizador das decisões sobre o transporte metroviário metropolitano e que mobilizava recursos de diversas esferas para a promoção dos seus projetos, passando a terceirizar serviços e conceder a operação de linhas, permitindo a entrada de instituições internacionais em seus processos decisórios.

Dentre transformações mais recentes na companhia, cabe destacar a criação, em 2019, da Metrô Consulting, empresa subsidiária a ela, criada para a venda de serviços, *expertise* e *know-how* nas diversas áreas de Transporte e da Mobilidade, inclusive na concessão de linhas metroviárias. A empresa já atua na elaboração de estudos e projetos para operar, como agente privado, sistemas sobre trilhos no Brasil e no exterior. Oferecendo serviços de consultoria privada, a empresa se vende como tendo “mais de 50 anos de experiência na área da engenharia Metroferroviária e da Mobilidade Urbana”<sup>52</sup>. Há, porém, uma profunda contradição na atuação do METRÔ como empresa de consultoria: além de assumir a posição típica de empresas privadas em contratos de concessões, a venda de serviços e a possibilidade de atuação como concessionária em linhas privatizadas revela sua capacidade em projetar e operar as linhas de seu próprio sistema, o que esvazia de sentido concessões como a da Linha 4 – Amarela.

O Banco Mundial, organismo multilateral a incentivar as políticas neoliberais em todo o contexto latino-americano e mundial, teve ingerência direta no planejamento da Linha 4 – Amarela, bem como em seu financiamento. O banco participou de diversas etapas do planejamento junto ao METRÔ, e o financiamento destinado às obras se vinculou a importantes transformações na modelagem do projeto, como a exigência da modalidade de contratação de empreitada integral (*turn key*) para a construção e a exigência da posterior concessão dos serviços da linha à iniciativa privada.

Além da presença de instituições financeiras internacionais – como o Banco Mundial, o International Finance Corporation e o Japan Bank –, instituições financeiras nacionais também tiveram papel importante no desenho da modelagem da PPP, a exemplo da contratação do Unibanco como *advisor*, cumprindo função de intermediário entre setor público e privado na elaboração do edital.

O mercado de capitais e seus instrumentos emergem de forma inédita a partir da Linha 4 – Amarela. A conquista da concessão da exploração dos serviços da linha pela ViaQuatro

---

<sup>52</sup> Fonte: Página da Metrô Consulting, no *site* da Companhia do Metropolitano, disponível em: <http://www.metro.sp.gov.br/negocios/metro-consulting.aspx>. Acesso em: 24 mai. 2021.

resultou na captação de recursos por *project finance* junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, trazendo a valor presente os fluxos futuros de caixa relacionados ao projeto. A concessionária também captou recursos por meio da emissão de debêntures de infraestrutura que, seguindo a mesma lógica do *project finance*, permite a capitalização da renda futura extraída da exploração privada dos serviços da linha.

Diante de processos de financeirização, as características intrínsecas da infraestrutura como um bem público, marcado pela indivisibilidade, economias de escala e não rivalidade no consumo, passam a ser esvaziadas gradualmente. As novas modelagens, associadas ao progresso tecnológico, facilitaram a fragmentação e a desagregação de partes das redes de infraestruturas, possibilitando a interface entre agentes internacionais e locais na concepção e implementação de estratégias (KLINK, 2020). Como apresentamos, a segmentação da rede de metrô tornou viável a concessão da Linha 4 – Amarela à iniciativa privada. A concepção de uma linha fisicamente integrada ao restante do sistema e operacionalmente separada representa as necessidades de se tornar o projeto viável ao parceiro privado sob a lógica financeira.

A fragmentação também gera regimes espaciais e socioeconômicos seletivos de provisão de infraestruturas, priorizando investimentos em territórios de alta concentração de renda. Nesses locais, sobrepõem-se importantes processos de transformação urbana e a dinâmica de valorização imobiliária, incentivados por instrumentos do planejamento urbano. Isso revela como a produção de infraestruturas está profundamente imbricada com a produção imobiliária, a partir da crescente coordenação dos processos de transformação urbana que encobrem a disputa pela captura de renda entre os agentes a atuar na produção do espaço.

Como antecipado por Boito Jr. (2007, p. 62), “serão [os] mesmos grandes grupos econômicos que monopolizarão o acesso à exploração privada dos serviços de infraestrutura”. As grandes empreiteiras nacionais, que se colocaram historicamente como agentes hegemônicos na forma de produção por empreitada das três primeiras linhas do metrô paulista, reestruturaram-se e ampliaram suas possibilidades de acumulação de capital na nova forma de produção da Linha 4 – Amarela. As empreiteiras, que durante a ditadura militar deram seu primeiro grande salto de crescimento com seu o envolvimento em grandes obras de

infraestrutura, a partir dos anos 1990 iniciam um processo de reestruturação produtiva e, por meio da concentração, centralização e diversificação de atividades, são alçadas ao nível de conglomerados de projeção mundial (CAMPOS, 2012). A obtenção de lucro por meio de atividades de construção se torna subjacente à disputa pela renda a partir do direito de exploração privada dos serviços públicos. A constituição da concessionária CCR pelas grandes empreiteiras ilustra a reorganização de capital no setor de infraestruturas nacionais e consolida crescente atuação nele.

Assim, a produção de infraestruturas, transformada pela aproximação de processos de financeirização, tem sido resultado de novas articulações entre agentes públicos e privados e vem gerando consequências sociais e ambientais que já não podem ser explicadas por intermédio da interpretação da urbanização industrial, mesmo que ainda haja permanências e descontinuidades (RUFINO; FERRARA; SHIMBO, 2018).

As políticas neoliberais tanto exploram quanto produzem desigualdades socioespaciais. Como consequência, que se manifesta em uma variedade de escalas, podemos incluir estagnação econômica persistente (embora desigual), intensificação das desigualdades, competição destrutiva entre as localidades, problemas abrangentes de coordenação regulatória e insegurança social generalizada (PECK; THEODORE; BRENNER, 2009).

Como explicita Massonetto (2015, p. 37), “somente a falsa consciência esclarecida pode reivindicar a ação descentralizada dos agentes econômicos como arranjo mais eficiente para a provisão de bens e serviços”. No modelo neoliberal de desmonte da infraestrutura, quando o Estado se afasta, terceiriza, ou abandona a infraestrutura, “a segregação prevalece sobre a integração” (BERCOVICI, 2015, p. 26), prejudicando os economicamente mais vulneráveis.



## REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel B. The potential for financialization. **Dialogues in Human Geography**, v. 5, n.2, p. 214–219, 2015.

ALBUQUERQUE, Livia Prazim; SANTOS, Isabela Rodrigues dos; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Do plano à produção do espaço: Eixos de estruturação da transformação urbana, sustentabilidade ou ampliação das diferenças socioespaciais na cidade de São Paulo? **VI Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, Brasília, 2021.

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. As estatais e as PPPs: o project finance como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura. **Revista do Serviço Público**, v. 57, n. 2, p. 169–190, 2006. DOI: 10.21874/rsp.v57i2.195.

BERCOVICI, Gilberto. Infraestrutura e desenvolvimento. *In*: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael (org.). **Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015. p. 17–26.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, v. XLIX, p. 57–77, 2006.

BLANK, Javier. Um museu de grandes novidades: capital fictício, fundo público e a economia política da catástrofe. **Revista Maracanan Dossiê**, n. 18, p. 181–197, 2018. DOI: 10.12957/revmar.2018.31321.

BOITO JR., Armando. Estado burguesia no capitalismo neoliberal. **Revista de Sociologia e Política**, n. 28, p. 57–73, 2007. DOI: 10.1590/s0104-44782007000100005.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier; SÁ E FARIA, Viviana Cardoso de. Project Finance: Considerações sobre a Aplicação em Infra-estrutura no Brasil. **Revista do BNDES**, v. 9, n. 18, p. 241–280, 2002.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 38, p. 45–69, 2017. DOI: 10.1590/2236-9996.2017-3802.

CALDERÓN, César; SERVÉN, Luis. Infrastructure in Latin America. **The Oxford Handbook of Latin American Economics**, n. May, 2012. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199571048.013.0026.

CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. **Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial**. 1993. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. As origens da internacionalização das empresas de

engenharia brasileiras. **Anais do XIII Encontro ANPUH-Rio**, Rio de Janeiro, p. 1–10, 2008.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985**. 2012. Tese (Doutorado em História Social) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. Os Odebrecht, os Camargo e os Andrade: as grandes famílias brasileiras da construção civil. **XXVIII - Simpósio Nacional da História**, p. 1–36, 2015.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988**. Niterói: Eduff, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Editora Todavia, 2018.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. *In*: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configurações, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35–67.

CHESNAIS, François. La prééminence de la finance au sein du ‘capital en général’, le capital fictif et le mouvement contemporain de mondialisation du capital. **Séminaire d’Études Marxistes. La finance capitaliste**, Paris, 2006.

CHRISTOPHERS, Brett. Value models: Finance, risk, and political economy. **Finance and Society**, v. 1, n. 2, p. 1, 2015. DOI: 10.2218/finsoc.v1i2.1381.

CONNOLLY, Priscilla. **El contratista de Dom Porfirio: obras públicas, deuda y desarrollo desigual**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica; Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 1997.

CONNOLLY, Priscilla. La economía política de las obras de transporte: una metodología contra la injusticia. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, p. 63–83, 2018.

COSTANZO, Daniela de Assis Pereira. **Relações público-privadas no Metrô de São Paulo**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

COSTANZO, Daniela de Assis Pereira. Decisões sobre a Linha 4 Amarela do Metrô de São Paulo e suas implicações. **21º Congresso Brasileiro de Transporte e Trânsito**, São Paulo, p. 1–8, 2017.

DE PAULA, Pedro do Carmo Baumgratz. **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**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

DEAN, Mitchell. Risk, Calculable and Incalculable. **Soziale Welt**, v. 49, p. 25–42, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. v. 4

FAUSTINO, Raphael Brito. Parcerias Público-Privadas e a financeirização da infraestrutura urbana no Brasil. **XVI Simpósio Nacional de Geografia Urbana**, [S. l.], p. 3458–3477, 2019.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço terciário em São Paulo. **Pós.Revista do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU/USP**, São Paulo, v. 16, p. 26-48, 2005.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FOLIN, Marino. **La Ciudad del Capital y otros escritos**. México, D.F.: Ediciones G. GILI, S.A., 1977.

GONÇALVES, Guilherme Leite; COSTA, Sérgio. From primitive accumulation to entangled accumulation: Decentring Marxist Theory of capitalist expansion. **European Journal of Social Theory**, v. 23, n. 2, p. 146–164, 2020. DOI: 10.1177/1368431018825064.

GONÇALVES, Luísa; MEIRELLES, Ana Clara. A Reconversão Urbana do Largo da Batata: o projeto do espaço público e do metrô entre a financeirização do espaço e a apropriação popular. *In*: RENA, Natacha; FREITAS, Daniel; SÁ, Ana Isabel;; BRANDÃO, Marcela (orgs.). **Apresentação do I Seminário Internacional Urbanismo Biopolítico**. Belo Horizonte: Editora Fluxos, 2018. p. 1150.

GRANDIZOLI, Thaís Rey. **Gestão de contratos de parcerias de investimento: lições e aprendizados a partir do estudo de caso da PPP da Linha 4**. 2018. Dissertação (Mestrado profissional em Direito dos Negócios, Direito Tributário e Direito Público) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2018.

HARVEY, David. **Breve historia del Neoliberalismo**. Madrid: Ediciones Akal S.A., 2007.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 17 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **Os limites do capital [recurso eletrônico]**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David. **A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2018.

IACOVINI, Victor. Elementos para análise da produção de infraestrutura: o debate latino-americano e apontamentos para o caso brasileiro. **Xviii Enanpur**, [S. l.], p. 1–25, 2019.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). **Case studies of good corporate governance practices: companies circle of the Latin American corporate governance roundtable**. 2 ed. Washington: Global Corporate Governance Forum, 2006.

ISODA, Marcos Kiyoto de Tani e. **Transporte sobre trilhos na Região Metropolitana de São Paulo**: estudo sobre a concepção e inserção das redes de transporte de alta capacidade. 2013. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

JARAMILLO, Samuel. Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. **Centro de Estudios del Desarrollo Económico (CEDE)**, Bogotá, 1982.

KLINK, Jeroen. **Metropolis, Money and Markets: Brazilian Urban Financialization in Times of Re-emerging Global Finance**. Londres: Routledge, 2020. DOI: 10.4324/9780429059438.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos MetrÓpole**, v. 19, n. 39, p. 379–406, 2017. DOI: 10.1590/2236-9996.2017-3902.

LPAVITSAS, Costas. The financialization of capitalism: “Profiting without producing”. **City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action**, v. 17, n. 6, p. 792–805, 2013. DOI: 10.1080/13604813.2013.853865.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

LENCIONI, Sandra. 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**, v. 11, n. 11, p. 6, 2007. DOI: 10.1344/sn2007.11.1335.

LIPUMA, Edward.; LEE, Benjamin. **Financial Derivatives and the Globalization of Risk**. Durham, NC: Duke University Press, 2004.

LORRAIN, Dominique. The Discrete Hand: global finance and the city. **Revue française de science politique**, v. 61, n. 6, p. 47–71, 2011. DOI: 10.3917/rfspe.616.0047.

MARQUES, Eduardo Cesar; BICHIR, Renata. Estado e empreiteiras II: permeabilidade e políticas urbanas em São Paulo (1978-98). **Revista de Ciências Sociais**, [S. l.], v. v. 46, n. n. 1, p. 39–74, 2002.

MARQUES NETO, F. P. D. A. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. **Sociedade Brasileira de Direito Público**, Fundação Getúlio Vargas, Direito GV, São Paulo, v. 1. ed., 2007.

MARTINS, José de Souza. **A imigração e a crise no Brasil agrário**. São Paulo: Pioneira, 1973.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 9 ed. rev. São Paulo: Contexto, 2010.

MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: Livro II: o processo de circulação do capital. [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2014.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: Livro III: o processo global da produção capitalista [recurso eletrônico]. São Paulo: Boitempo, 2017.

MASSONETTO, Luís Fernando. Aspectos macrojurídicos do financiamento da infraestrutura. *In*: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael (orgs.). **Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Crédito, capital fictício, fragilidade financeira e crises: **Economia e Sociedade**, v. 20, n. 3, p. 449–474, 2011. DOI: 10.1590/s0104-06182011000300001.

MONTEIRO, Vera Cristina Caspari. **A caracterização do Contrato de Concessão após a edição da Lei 11.079/2004**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MORETTINI, Felipe Tadeu Ribeiro. **Financiamento de longo prazo e desenvolvimento**: uma análise da regulação das debêntures de infraestrutura no financiamento nacional entre os anos de 2011 e 2016. 2019. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

NAKATANI, Paulo; MARQUES, Rosa Maria. A finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo. **Revista Economia Ensaios**, v. 24, n. 1, 2009.

NOHARA, Irene Patrícia. Aspectos gerais de concessões de serviços públicos e Parcerias Público-Privadas: contratação pública e infraestrutura. *In*: BERCOVICI, Gilberto; VALIM, Rafael (orgs.). **Elementos de Direito da Infraestrutura**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2015.

NOVASKI, Mariana Araújo de Matos. **O discurso das Parcerias Público-Privadas e a invenção do negócio para implantação e operação do sistema metroviário da Região Metropolitana de São Paulo**. 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade

de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

O'NEIL, Phillip. Infrastructure's contradictions: how private finance is reshaping cities. *In*: CHRISTOPHERS, Brett; LEYSHON, Andrew; MANN, Geoff (orgs.). **Money and Finance After the Crisis: critical thinking for uncertain times**. Oxford: John Wiley & Sons, 2017.

OLIVEIRA, Beatriz Lancia Noronha De. **A arbitragem nos contratos de Parceria Público-Privada**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. *In*: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2006. p. 67–107. DOI: 10.7476/9788575416129.0004.

PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25–39, 2009. DOI: 10.1590/s0103-40142009000200003.

PAULANI, Leda Maria. O Brasil na crise da acumulação financeirizada. **IV Encuentro Internacional Economía Política y Derechos Humanos**, p. 1–12, 2010.

PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. **Boletim de Economia e Política Internacional - IPEA**, v. 10, n. 2005, p. 89–102, 2012.

PAULANI, Leda Maria. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, 2013.

PAULANI, LEDA MARIA. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36, n. 3, p. 514–535, 2016. DOI: 10.1590/0101-31572016v36n03a04.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. **SAIS Review of International Affairs**, v. 29, n. 1, p. 49–66, 2009. DOI: 10.1353/sais.0.0028.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Patrimonialismo no capitalismo contemporâneo. *In*: OLIVEIRA, Floriano Godinho de; OLIVEIRA, Leandro Dias de; TUNES, Regina Helena; PESSANHA, Roberto Moraes (orgs.). **Espaço e economia: geografia econômica e a economia política**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2019. p. 453–466.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (org). **Imediato, global e total na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI**. São Paulo: FAUUSP, 2018.

PÍREZ, Pedro. Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. **Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos**, [S. l.], v. 0, n. 6, p. 131–167, 2016.

PÍREZ, Pedro. Analizar la urbanización latinoamericana a partir de la heterogeneidad de modalidades de producción y consumo. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, v. 16, n. 3, p. 45–62, 2018. DOI: 10.11606/issn.1984-4506.v16i3p45-62.

PRADILLA COBOS, Emilio. Formas productivas, fracciones del capital y reconstrucción urbana en América Latina. In: CORAGGIO, J. L.; MUÑOZ, R. (orgs.). **Economía de las ciudades en América Latina hoy**. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018. p. 155.

PURCELL, Thomas F.; LOFTUS, Alex; MARCH, Hug. Value–rent–finance. **Progress in Human Geography**, v. 44, n. 3, p. 437–456, 2020. DOI: 10.1177/0309132519838064.

RAMALHOSO, Wellington. **Destino Itaquera: o metrô rumo aos conjuntos habitacionais da COHAB-SP**. 2013. Dissertação (Mestrado em Teoria e História da Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

REQUENA, Carolina. **Política pública e poder: interesses associados entre políticos e empresas na governança da expansão do metrô de São Paulo**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ROCHA, Marco Antonio Martins da. **Grupos Econômicos e Capital Financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro**. 2013. Tese (Doutorado em Teoria Econômica) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

ROLNIK, Raquel. **Reestruturação Urbana da Metrópole Paulistana: Análise de territórios em transição**. São Paulo, 2000.

RUFINO, Beatriz. **Financeirização do imobiliário e transformações na produção do espaço**. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; DE MATTOS, R. (orgs.). **O espaço e a metropolização: cotidiano e ação**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

RUFINO, Beatriz; WEHBA, Cristina; MAGALHÃES, Ana Lúcia. Quando empreiteiras tornam-se incorporadoras: um olhar sobre as articulações entre produção imobiliária e de infraestruturas na metrópole de São Paulo do século XXI. **Eure**, v. 47, n. 140, p. 159–177, 2021. DOI: 10.7764/eure.47.140.08.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Incorporação na metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza**. 2012. Tese (Doutorado em Hábitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Public-Private Partnerships and their implications for inclusive**

urbanisation in brazil. **Regions 303**, n. 3, p. 22–24, 2016.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. 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**. São Paulo: FAUUSP, 2018. p. 82–111.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Grandes grupos econômicos na produção do espaço: Um olhar sobre a atuação imobiliária do Grupo Votorantim. *In*: OLIVEIRA, Floriano Godinho de; OLIVEIRA, Leandro Dias; TUNES, Regina Helena; PESSANHA, Roberto Moraes (orgs.). **Espaço e economia: geografia econômica e a economia política**. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2019 a. p. 353–384.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Imobiliário e Infraestruturas sob domínio de Grandes Grupos Econômicos: Financeirização e metropolização do espaço na São Paulo do Século XXI**. São Paulo, Projeto de Pesquisa (FAPESP), 2019 b.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz; FAUSTINO, Raphael Brito; WEHBA, Cristina. Infraestrutura em disputa: da construção crítica de um objeto de pesquisa à compreensão das transformações no contexto da financeirização. *In*: RUFINO, Maria Beatriz Cruz; FAUSTINO, Raphael Brito; WEHBA, Cristina (orgs.). **Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz; FERRARA, Luciana Nicolau; SHIMBO, Lucia Zanin. Imobiliário-Infraestrutura na cidade do século XXI: desafios para uma crítica contra-hegemônica. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, v. 16, n. 3, p. 84–101, 2018. DOI: 10.11606/issn.1984-4506.v16i3p84-101.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz; PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Segregação e produção imobiliária na metrópole latinoamericana: um olhar a partir da cidade de São Paulo. *In*: LENCIONI, Sandra; VIDAL-KOPPMANN, Sonia; HIDALGO, Rodrigo; PEREIRA, Paulo Cesar Xavier Pereira (org.). **Transformações socio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo, FAUUSP, 2011. p. 65–84.

SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. **Eure**, v. 39, n. 118, p. 27–46, 2013. DOI: 10.4067/S0250-71612013000300002.

SÃO PAULO-METRÔ. **Relatório da Administração - 1993**. São Paulo, 1994.

SÃO PAULO-METRÔ. **Linha 4 - Amarela Morumbi - Luz: Projeto funcional**. São Paulo, 1997.

SÃO PAULO-METRÔ. **Relatório integrado 2018**. São Paulo, 2019.

SÃO PAULO-METRÔ; STM. **Estudo de viabilidade econômico-financeira preliminar - Linha 4-Amarela: implantação e operação.** São Paulo: 2001. 47f.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Diário Oficial da Cidade**, 1º ago. 2014.

SCARCELLI, Oliver Cauã Cauê França. **Liberdade interdita: o processo decisório do traçado da Linha 1 – Azul do Metrô de São Paulo.** 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2020.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. **Meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros - valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo.** 1987. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

SPOSITO, Eliseu Savério; SANTOS, Leandro Bruno. Origem, consolidação e internacionalização do grupo Camargo Corrêa. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 123, p. 51–80, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. Debates jurídicos das Parcerias Público-Privadas. **Debates GV Saúde**, v. 1, p. 24–27, 2006.

SZMRECSANYI, M. I. D. Q. F.; LEFÈVRE, J. E. D. A. **Grandes empreiteiras, Estado e reestruturação urbanística da cidade de São Paulo, 1970-1996.** Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB; Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 1996.

VALENÇA, Márcio Moraes. Crise urbana e o antivalor em David Harvey. **Mercator**, [S. l.], v. 19, n. 2020, p. 1–11, 2020. DOI: 10.4215/rm2020.e19031.

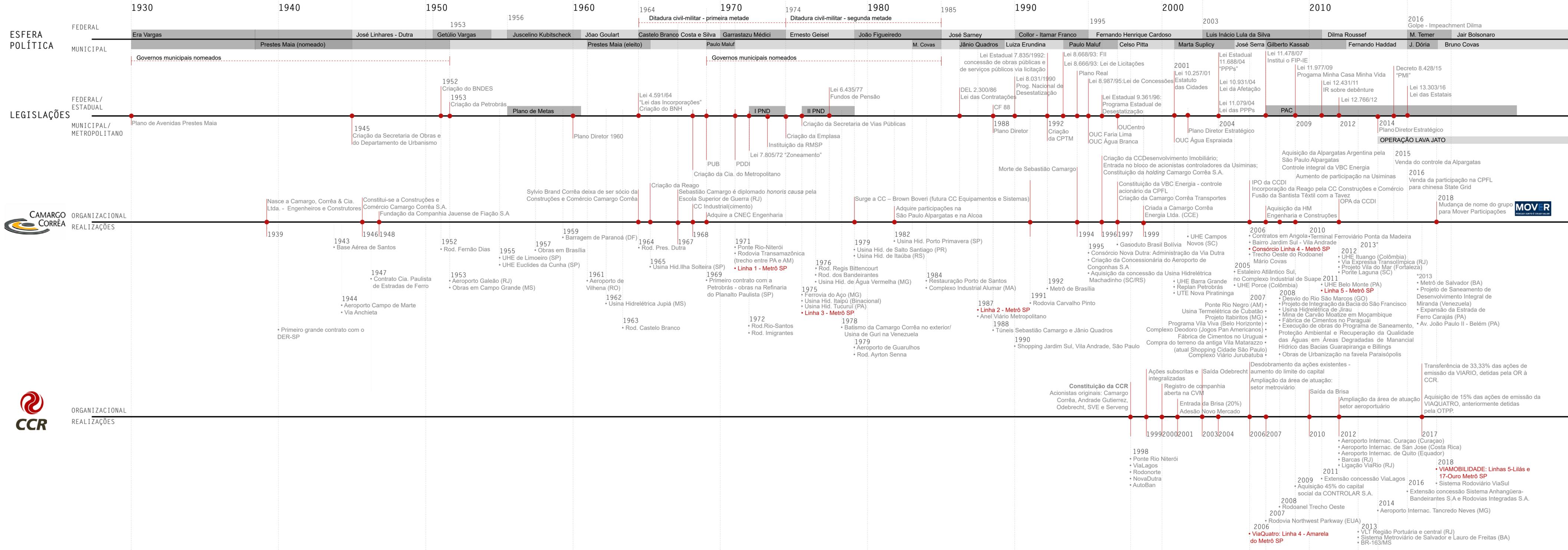
VILLAÇA, Flávio José Magalhães; ZIONI, Silvana Maria. Os transportes sobre trilhos na região metropolitana de São Paulo: o poder público acentuando a desigualdade. **CONCURSO de Monografia CBTU 2005 - A cidade nos trilhos**, [S. l.], 2005.

WERNER, Deborah; BRANDÃO, Carlos. Infraestrutura e produção social do espaço: anotações sobre suas principais mediações teóricas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, p. 287–301, 2019.



## **APÊNDICE A**

### **Linha do tempo**



## APÊNDICE B

### Lista dos entrevistados

#### Entrevistado A

Professor da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas, Procurador do Estado de São Paulo aposentado, assessorou o governo estadual no programa de desestatização, na formatação de Parcerias Público-Privadas e em várias operações financeiras e de mercado de capitais. Foi integrante do grupo técnico criado para a modelagem do edital de concorrência da PPP da Linha 4 – Amarela.

#### Entrevistado B

Advogado, atuou como assessor jurídico na CBPO (empresa do Grupo Odebrecht) e na Odebrecht Serviços de Infraestrutura S.A. e participou da constituição da CCR, trabalhando no desenvolvimento do Plano Estratégico da empresa e na formulação de políticas administrativas e jurídicas, atuando como diretor estatutário por quase uma década.

#### Entrevistada C

Secretária Executiva de Parcerias do Estado de São Paulo, responsável pela estruturação dos projetos de concessão e PPP do Estado de São Paulo.

#### Entrevistado D\*

Ex-diretor da Camargo Corrêa.

*\*entrevista realizada pela orientadora desta dissertação, em 2018, em projeto de pesquisa anterior.*