

INFRAESTRUTURAS URBANAS COMO OPERAÇÕES IMOBILIÁRIO-FINANCEIRAS: INTERVENÇÕES ESTATAIS E SUBORDINAÇÃO RENTISTA NA DISSEMINAÇÃO DAS CONCESSÕES NO BRASIL (2004-2020)

*URBAN INFRASTRUCTURE AS REAL ESTATE-FINANCIAL OPERATIONS: FROM STATE SUBSIDY TO RENTIER
SUBORDINATION IN THE DISSEMINATION OF CONCESSIONS IN BRAZIL (2004-2020)*

*LAS INFRAESTRUCTURAS URBANAS COMO OPERACIONES INMOBILIARIO-FINANCIERAS: DEL SUBSIDIO ESTATAL A
LA SUBORDINACIÓN RENTISTA EN LA EXPANSIÓN DE LAS CONCESIONES EN BRASIL (2004-2020)*

RESUMO

Neste artigo, analisa-se a trajetória da privatização dos serviços públicos e infraestruturas urbanas no Brasil, por meio da disseminação dos contratos de concessões e parcerias público-privadas (PPP), discutindo os significados, continuidades e mudanças desse processo. Sustenta-se a hipótese de que a disseminação das concessões é produto de sofisticadas operações imobiliário-financeiras, definidas como construção social por meio de intervenções políticas, econômicas e institucionais, que asseguram rendimentos atrativos a investidores privados e impactam nas relações sociais de produção e nas características (segmentos, portes e geografias) das infraestruturas resultantes. Essas operações colocam a renda imobiliária no centro das discussões dos processos de privatização das infraestruturas. A dominância de distintos mecanismos de expropriação ao longo do período estudado dá formas socioespaciais particulares à provisão das infraestruturas e serviços urbanos, com alternância dos grandes projetos desenvolvimentistas suportados por vultosos fluxos de subsídios estatais (2012-2014) à generalização dos processos de cercamento de propriedades públicas por meio de um acirramento da subordinação a lógicas mais rentistas (2018-2020). Conclui-se que os processos de privatização e financeirização das infraestruturas urbanas no Brasil particularizam-se pela permanente centralidade do Estado na transferência do fundo público em articulação à produção de novas formas de propriedade.

Palavras-chave: Concessões e Parcerias Público-Privadas. Financeirização. Fundo Público. Expropriação. Propriedade Imobiliária.

ABSTRACT

This article analyzes the trajectory of the privatization of public services and urban infrastructures in Brazil, discussing the meanings, continuities, and changes in this process through the dissemination of concession contracts and public-private partnerships (PPP). The hypothesis put forward is that the spread of concessions is a product of sophisticated real estate-financial operations, defined as a social construction through political, economic, and institutional interventions, enabling attractive returns to private investors and impacting social relations of production and the characteristics of the resulting infrastructures (segments, sizes, and geographies). These operations place real estate rents at the center of discussions regarding the privatization of infrastructures. The dominance of distinct expropriation mechanisms over the studied period gives rise to particular socio-spatial forms of provision for urban infrastructures and services, alternating between large development projects supported by substantial state subsidies (2012-2014) and the generalization of processes of enclosure of public properties through intensified subordination to more rent-seeking logics (2018-2020). The results illuminate that the privatization and financialization of urban infrastructures

 Beatriz Rufino^a
 Isadora Borges^b
 Alexandre Mitsuro da Silveira
Yassu^c

^a Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil

^b Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil

^c Universidade Federal do ABC (UFABC); São Bernardo do Campo; SP; Brasil

DOI: 10.12957/geouerj.2023.75855

Correspondência: idadoraborges@usp.br

Recebido em: 10 mai. 2023

Revisado em: 19 jul. 2023

Aceito em: 12 set. 2023





in Brazil are characterized by the permanent centrality of the State in transferring public funds in conjunction with the production of new forms of ownership.

Keywords: Concessions and Public-Private Partnerships, Financialization, Public Fund, Expropriation, Real Estate Property.

RESUMEN

En este artículo, se analiza la trayectoria de la privatización de los servicios públicos y las infraestructuras urbanas en Brasil, a través de la difusión de contratos de concesiones y asociaciones público-privadas (APP), discutiendo los significados, continuidades y cambios de este proceso. Se sostiene la hipótesis de que la expansión de las concesiones es el resultado de sofisticadas operaciones inmobiliario-financieras, definidas como construcción social a través de intervenciones políticas, económicas y institucionales, que aseguran atractivos rendimientos para los inversores privados e impactan en las relaciones sociales de producción y en las características (segmentos, tamaños y geografías) de las infraestructuras resultantes. Estas operaciones sitúan la renta inmobiliaria en el centro de las discusiones sobre los procesos de privatización de las infraestructuras. El dominio de distintos mecanismos de expropiación a lo largo del período estudiado da formas socioespaciales particulares a la provisión de infraestructuras y servicios urbanos, con una alternancia entre grandes proyectos desarrollistas respaldados por abultados flujos de subsidios estatales (2012-2014) y la generalización de los procesos de cercamiento de propiedades públicas mediante un agravamiento de la subordinación a lógicas más rentistas (2018-2020). Se concluye que los procesos de privatización y financiarización de las infraestructuras urbanas en Brasil se particularizan por la permanente centralidad del Estado en la transferencia del fondo público en articulación con la producción de nuevas formas de propiedad.

Palabras-clave: Campos. Territorio. Vale S.A. Canaã dos Carajás. Movimientos sociales y sindicatos



INTRODUÇÃO

As concessões das infraestruturas foram introduzidas no Brasil nos anos 1990, sendo supostamente capazes de alavancar investimentos, resolver o enorme déficit de infraestruturas e serviços, gerar empregos e crescimento econômico, sem que o Estado precisasse aportar recursos ou alterar as metas de superávit primário (NUNES, 2004 apud PECI; SOBRAL, 2007). No discurso, o compartilhamento de riscos entre os entes, a alocação eficiente dos recursos e a suposta maior capacidade técnica do setor privado na governança e gestão dos ativos garantiriam melhores resultados. Na prática, importante volume de recursos públicos tem sido direcionado para as parcerias público-privadas (PPP) e concessões, em um movimento de acelerada transferência da operação de infraestruturas e serviços urbanos à iniciativa privada, com respostas ainda pouco expressivas aos elevados déficits e carências. De acordo com dados do Radar PPP (2021), entre 2004 e 2020, foram assinados 402 contratos de concessões e PPP de infraestruturas urbanas, que somam mais de 306 bilhões de reais.

Nos últimos anos, a literatura, sobretudo a partir das experiências de países situados no Norte Global (LORRAIN, 2011; O'NEILL, 2017; CHRISTOPHERS, 2019; LOFTUS; MARCH; PURCELL, 2019), vem discutindo as mudanças ocorridas nas formas de produção, financiamento e operação das infraestruturas em associação aos processos de neoliberalização e financeirização. Essas análises, além de iluminarem sofisticados arranjos de propriedade e financiamento envolvidos na estruturação de projetos de infraestrutura, têm destacado a crescente preponderância de um capitalismo rentista, baseado na apropriação de rendas de ativos, controladas crescentemente por corporações rentistas (CHRISTOPHERS, 2019). Um processo que toma feições globais e particulariza-se nas diferentes regiões do planeta.

No contexto latino-americano, a financeirização tem sido amplamente mobilizada na análise das dinâmicas imobiliárias, tendo menor relevo na interpretação das transformações na produção das infraestruturas. De maneira mais geral, essas análises tendem a apontar especificidades em decorrência das particularidades de nossa formação social e urbana e da inserção subordinada nos processos de financeirização (RUFINO, 2023). Nesse contexto, o rentismo, como traço fundante de nossa economia (MARTINS, 1986), parece ganhar potência explicativa ainda maior para compreensão da privatização das infraestruturas, que se associa a importantes intervenções do Estado na viabilização financeira dos projetos (RUFINO, 2023), como parte de um processo de financeirização entendido como parcial e incompleto (SHIMBO; SANFELICI, 2023).

Com a disseminação das concessões e PPP, entendemos que a histórica centralidade do fundo público na provisão de infraestrutura (MARQUES, 2016) emerge sob novas formas – subsídios de financiamento,



transferências de propriedades e recursos à operação privada, fundos de garantia, isenções e outras formas de subsídio – e alimenta as possibilidades de ampliação de extração de renda imobiliária pelo controle dos ativos. Nesse contexto, os atributos espaciais – imobiliários – das infraestruturas, relacionados a segmentos, portes e geografias, tornam-se aspecto determinante para majoração de extração de rendas, realizadas pelas cobranças de tarifas e novas formas de exploração do espaço por meio de novos usos e construções.

Considerando a insuficiência que a mobilização apressada dos termos neoliberalismo e financeirização podem trazer para a compreensão de processos particulares, sem fazer um balanço das transformações subjacentes e mais específicas, Mezzadra e Neilson (2014), por meio da formulação do conceito de operações do capital, procuram chamar atenção tanto para os aspectos materiais da intervenção do capital em situações específicas quanto para sua articulação mais ampla a padrões sistêmicos. Os autores pretendem assim revelar como métodos e paradigmas de valorização refinados e abstratos associados à financeirização do capitalismo articulam-se com a violência material da exploração do trabalho e da natureza.

Enquanto os autores do conceito de operações de capital (MEZZADRA; NEILSON, 2014) centram-se no desvendamento das técnicas de valorização financeira, para a compreensão das transformações na provisão das infraestruturas para o caso brasileiro, considera-se essencial desvendar os processos de expropriação que fundamentam a renovação da centralidade do rentismo, mediado pelas novas formas de propriedade e por condições privilegiadas de acesso ao fundo público, situando-as no contexto particular de neoliberalismo do Estado e da financeirização da economia do país. Assim, ainda que haja importantes inovações financeiras em curso, a ênfase deste artigo recai no desvendamento de aspectos mais particulares de nossa realidade.

Nosso artigo tem como objetivo analisar a trajetória da privatização dos serviços públicos e de infraestruturas urbanas no Brasil, por meio da disseminação dos contratos de concessões e PPP, discutindo os significados, continuidades e mudanças desse processo. Com base na noção de operações de capital (MEZZADRA; NEILSON, 2014), partimos da hipótese que a disseminação das concessões é produto de sofisticadas operações imobiliário-financeiras, definidas como construção social por meio de intervenções políticas, econômicas e institucionais, que asseguram rendimentos atrativos a investidores privados e impactam nas relações sociais de produção e nas características (segmentos, portes e geografias) das infraestruturas resultantes. Essas operações colocam a renda imobiliária no centro das discussões dos processos de privatização das infraestruturas.

O artigo está estruturado em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, em diálogo com a literatura, recuperamos os debates sobre a transformação das infraestruturas e dos serviços públicos, seus vínculos com o neoliberalismo, a financeirização e o rentismo, discutindo processos globais e



especificidades do caso brasileiro. Na segunda parte, apresentamos a construção social das infraestruturas como operações imobiliário-financeiras, detalhando as intervenções políticas, econômicas e institucionais no contexto de expansão e crise econômica do país nos últimos 30 anos. Na terceira e última parte, analisamos os contratos de concessão de infraestrutura urbana como dimensão concreta dessas relações. Considerando a ênfase nos dois momentos de intensificação da disseminação das concessões, 2012-2014 e 2018-2020, iluminamos as variações significativas dentro da trajetória das infraestruturas como operações imobiliário-financeiras, os distintos movimentos de expropriação envolvidos nessas operações e suas implicações socioeconômicas e espaciais. A análise e caracterização dos contratos é baseada no banco de dados coletado junto ao portal da Consultoria Radar PPP¹, que organiza informações públicas disponíveis a respeito dos contratos de investimento privado em infraestrutura e serviços públicos por meio de concessões e PPP.

Neoliberalismo, financeirização e rentismo na transformação das infraestruturas: dos processos globais às especificidades latino-americanas

As ideias neoliberais tiveram um profundo efeito sobre a legitimação das políticas de privatização das infraestruturas, pavimentando a importância crescente do setor como área econômica de grande relevância na acumulação capitalista global (O'NEILL, 2017; LORRAIN, 2011). Como parte da narrativa de diminuição do Estado e austeridade fiscal, a privatização de vários ramos da infraestrutura tornou-se prescrição recorrente por parte de instituições financeiras internacionais, tomando a forma de Programas de Ajuste Estrutural nos anos 1980 e 1990 (LOFTUS et al., 2020), com fortes impactos na América Latina.

Em arranjos variados (BAKKER, 2003; CHRISTOPHERS, 2020), os processos de privatização têm se sofisticado em articulação à ascensão das finanças no curso do século XXI (LORRAIN, 2011; O'NEILL, 2017). Originado da teoria marxista, o conceito de financeirização ainda prescinde de maior clareza na sua definição, e sua teorização passa pela percepção da alteração do comportamento de agentes fundamentais da acumulação capitalista (LAPAVITSAS, 2013). Para Krippner (2005), com o avanço da financeirização, os ganhos capitalistas são crescentemente acumulados por meios de canais financeiros, e não através do comércio e da produção de mercadorias. Na origem desse processo está o excesso de capital sobre destinos produtivos e a consequente diminuição das expectativas sobre o crescimento econômico futuro, com as infraestruturas sendo reconhecidas como uma classe de ativos capaz de gerar rendimentos estáveis e de longo prazo (DODSON, 2017).

¹ Os contratos considerados nessa pesquisa foram assinados entre janeiro de 2004 e setembro de 2020. Nosso foco foram os contratos assinados através das modalidades Concessão Comum e Concessões, Patrocinada e Administrativa (PPP). Todos os valores aqui apresentados foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para 31 de dezembro de 2020.



A crise financeira internacional de 2008, ao mesmo tempo que revelou a dimensão e o poder das finanças globais na produção e operação de infraestruturas (LORRAIN, 2011), gerou mudanças, com grandes instituições financeiras assumindo papéis cada vez mais relevantes. Do controle do crédito às operações, esses agentes passaram a priorizar a posse direta de terras e infraestrutura urbana para a extração de renda (O'NEILL, 2019; PURCELL et al., 2019).

Para Christophers (2019), as políticas neoliberais de privatização, além de viabilizarem a emergência de novas formas de propriedade, têm favorecido a ampliação dos direitos desfrutados pelos proprietários, acelerado a extração de renda pelo aperfeiçoamento de instrumentos jurídicos e financeiros, e inflado os valores de ativos-propriedade. Nesse sentido, o termo neoliberalismo poderia ser entendido como uma série de medidas excepcionalmente favoráveis ao rentismo. Segundo o autor, o controle cada vez mais centralizado das propriedades e de ativos por grandes grupos econômicos e corporações financeiras acentua e distingue o rentismo no momento contemporâneo (CHRISTOPHERS, 2019).

Partindo do estudo da economia do Reino Unido, Christophers (2019) aponta a ascensão do rentismo como processo mais amplo, mas profundamente articulado à financeirização. Para ele, desde os anos 1980, as atividades econômicas foram crescentemente “conduzidas por rentistas, no sentido em que elas são estruturadas em torno do controle e geração de rendas de ativos escassos” (CHRISTOPHERS, 2019, p. 2). O autor considera que o setor financeiro, por deter o controle de um número expressivo de ativos, se constitui como uma espécie de “setor rentista líder”, e a financeirização como uma “vanguarda do rentismo”.

Ainda que sejam diversas as interpretações sobre o conceito de renda, suas origens remetem à renda da terra, entendida como o pagamento ao proprietário da terra feito por seu arrendatário, seja em localidades urbanas ou rurais. Dentro do marxismo, ainda que a renda continue associada a um entendimento ampliado como pagamento pelo controle do uso ou acesso monopolista de uma propriedade, seus limites não se circunscrevem à terra, com a busca de renda indo muito além daquilo que Marx descobriu como necessário e funcional ao capitalismo, com o terreno dos rentistas se ampliando para mercados de todos os tipos (HARVEY, 2017, p. 37 apud CHRISTOPHERS, 2019).

Para o Christophers (2019), reconhecer a diversidade de categorias de rentistas, dos tipos de ativos e das formas de realização da renda e a natureza dos acordos vigentes na definição de propriedade e do controle dos ativos são elementos fundamentais para se compreender como essas relações são moldadas e como e por quem esses ativos são explorados.



No contexto dos países centrais, as infraestruturas passaram a ser desenvolvidas sob sofisticada engenharia financeira (PRYKE; ALLEN, 2019), que traduz, decodifica e homogeneiza o “ativo” infraestrutura para torná-lo atraente e ao mesmo tempo passível de comparação com outros ativos (O’NEILL, 2019). “Engenharia”, nesse contexto, representa um conjunto de habilidades pelas quais intermediários financeiros, como bancos de investimento, fundos de pensão e gestores de fundos, desenvolvem novas técnicas para criar e capturar valor (PRYKE; ALLEN, 2019). Ao decifrar as formas cada vez mais complexas de extrair valor e lucros por meio da propriedade da infraestrutura, Pryke e Allen (2019) demonstram que a financeirização da infraestrutura nos países centrais desenvolve-se em torno da articulação da capitalização de fluxos de renda futuras, considerando, sobretudo, as tarifas, com técnicas financeiras avançadas. Os autores argumentam que as técnicas financeiras, como *swaps* de taxa de juros e refinanciamento de dívidas, tornaram-se ferramentas essenciais para maximizar a taxa interna de retorno sobre os investimentos em infraestrutura (PRYKE; ALLEN, 2019). Os longos períodos das concessões, tornam as infraestruturas potentes engrenagens de circulação e captura do valor.

A precificação do ativo e a avaliação da sua capacidade de gerar renda estável no longo prazo são funções fundamentais desse processo. Essas funções, desempenhadas por escritórios de advocacia, de contabilidade, agências de *rating* e coordenadas desde os centros financeiros globais (SASSEN, 2002), visam assegurar vínculos interescolares estáveis entre agentes, instituições e ativos (HALBERT; ROUANET, 2014; SANFELICI, 2013; RUFINO, 2020), dando a esses ativos orientados pela lógica rentista-financeira o *status* de investimentos globais.

Por outro lado, a acomodação das infraestruturas como investimento global passa pela constituição da propriedade privada e pela definição de suas condições de exploração, estando esses processos fortemente articulados ao território pela materialidade das redes e de sua gestão operacional. Portanto, apesar dos discursos sobre o poder dos agentes financeiros no contexto da financeirização global, a escala local permanece como lugar onde ocorre a extração do valor que circulará nos circuitos financeiros globais. Além disso, a trajetória histórico-institucional-social de cada país e região é fundamental nas determinações específicas dos processos de privatização, não sendo parte de um receituário neoliberal comum (BRENNER, 2012).

Em países latino-americanos, como o Brasil, diversas questões relacionadas às características históricas da urbanização, às persistentes desigualdades socioeconômicas e às deficiências de reprodução do capital financeiro impõem limites à expansão dessa racionalidade puramente financeira, pondo em relevo a persistente centralidade da renda. Como desenvolvem López e Pradilla (2017), o desinteresse inicial de investidores privados na América Latina em áreas como mobilidade, saneamento e resíduos sólidos decorreu



dos elevados investimentos necessários e dos altos riscos associados à definição dos preços das tarifas cobradas aos usuários e à sua localização urbana. Para além da baixa renda da população, o histórico de manifestações sociais contra o aumento de tarifas dos serviços públicos na região (LÓPEZ; PRADILLA, 2017) fez com que a dependência exclusiva desses rendimentos se configurasse como risco na modelagem das infraestruturas enquanto negócio de capitalização de fluxos de renda (RUFINO, 2023).

A baixa capacidade de pagamento dos serviços pela população associada às taxas de juros mais elevadas e maiores dificuldades de obtenção de financiamentos de longo prazo configuram-se como entraves à extensão de racionalidades mais financeiras. Esses entraves, entretanto, passaram a ser crescentemente explorados pelos agentes privados nacionais e internacionais e instituições multilaterais como justificativa para redefinição das políticas e do papel dos Estados, resultando na prescrição da disseminação generalizada das parcerias público-privadas associadas ao forte suporte dos governos nacionais e locais como condição para a atratividade financeira dos negócios. Assim, ainda que a presença do capital financeiro e de suas racionalidades sejam menos presentes na região, o processo global de ascensão das finanças e sua crescente importância no setor de infraestruturas têm influenciado na definição de novas formas de propriedade e aportes financeiros no sentido de assegurar novas fronteiras de acumulação rentista por meio das infraestruturas.

No Brasil, a interpretação das infraestruturas como setor rentista e com vínculos com as finanças antecede o momento atual, sendo a presença das grandes empresas inglesas na exploração das ferrovias brasileiras no século XIX um exemplo paradigmático da articulação de interesses rentistas e financeiros em um contexto de produção privada das infraestruturas (CUÉLLAR, 2019). Posteriormente, a estatização da demanda de infraestruturas pelo Estado circunscreveu a participação privada aos contratos de construção. Entretanto, a politização desses contratos com a consolidação da hegemonia do capital nacional na forma das grandes empresas de construção fez com que os ganhos das empresas passassem a ser determinados por privilégios políticos definidos em contratos, e não necessariamente por questões produtivas (CAMARGOS, 1993), alimentando interesses rentistas, entendidos aqui como provenientes dessas relações privilegiadas com o Estado.

Com a renovação do rentismo como forma de acumulação histórica na região (MARTINS, 1986), por meio de distintos movimentos de expropriação na implementação de concessões e PPP, pode-se afirmar que a propriedade privada do espaço, base angular para expansão das relações capitalistas na produção imobiliária, estende seus domínios para a infraestrutura (RUFINO, 2021), colocando a renda imobiliária no centro das discussões do processo de privatização das infraestruturas.



A renda imobiliária é por nós entendida como resultante do controle de uma “concessão de uso da propriedade da terra como espaço” (PEREIRA, 1984, p. 80). Para Pereira (1984), a renda da terra, relacionada à produção imobiliária enquanto monopólio de privatização do espaço, se transfigura em renda fundiária e imobiliária (PEREIRA, 1984, p. 120). “A renda fundiária origina-se da mais-valia extraída no processo de trabalho da construção, não importando aí o tipo de edifício ou o uso a que se destina” (PEREIRA, 1984, p. 121). Já a renda imobiliária “provém do caráter de monopólio da privatização do espaço” (PEREIRA, 1984, p. 121). Sua origem é externa aos processos de produção e relaciona-se ao “pagamento de um preço no acesso à localização”, interferindo nos tipos de edifícios a serem construídos e nos seus usos. Nesse sentido, delineiam-se dois campos: “o da renda fundiária pelo processo de exploração da força de trabalho e o da renda imobiliária pela espoliação imobiliária” (PEREIRA, 1984, p. 117). A espoliação imobiliária é entendida como momento de acumulação sem produção de valor (PEREIRA; PETRELLA, 2018). Trata-se, portanto, de uma forma de captura de um processo global de produção de riqueza definido pelo preço de acessar determinados espaços da cidade.

Assim, ainda que as infraestruturas se particularizem por seu consumo coletivo (LENCIONI, 2007), a renda gerada a partir de sua exploração como propriedade privada cada vez mais toma a forma de renda imobiliária. Entendemos que a renda imobiliária aqui é resultante tanto das tarifas² quanto da intensificação de usos e incrementos de novas construções. Nesse sentido, nos processos de concessão, a localização, os tipos e usos de infraestrutura – definidos sobretudo pelos distintos segmentos e portes – deixam de ser elementos acessórios para se tornarem elementos fundamentais na realização da renda imobiliária. A exigência de gerar maiores rendimentos passa também a potencializar certos segmentos em detrimento de outros, priorizando investimentos a partir do cercamento de bens públicos preexistentes e mais atrativos em detrimento da produção de infraestruturas novas e mais essenciais à reprodução social.

Outra particularidade nesse processo é que a realização dessa renda imobiliária passa a estar direta ou indiretamente relacionada ao fundo público. O fundo público renova-se sob uma diversidade de formas – subsídios de financiamento, transferências de propriedades e recursos à operação privada, fundos de garantia, isenções e outras formas de subsídio – e emerge como componente essencial dos processos de expropriação ao assegurar importante parte da capitalização dos fluxos de renda dos projetos de infraestrutura, sendo a base para a expansão das concessões para novas geografias e setores que até então eram considerados pouco rentáveis. Contraditoriamente, sua mobilização será também utilizada na promoção de instrumentos financeiros mais sofisticados atrelados aos projetos de infraestrutura. Assim, as intervenções do Estado como

² Cabe precisar que, embora a tarifa se refira a um serviço, e, portanto, envolva exploração e precarização do trabalho, este desenvolve-se a partir do controle de um espaço.



políticas públicas, aqui particularizadas pela definição de novas formas de propriedades, financiamentos e contratos, importam no detalhe (MARQUES, 2016). São essas intervenções que estruturam o vínculo entre o estabelecimento de propriedades para extração de renda e a acumulação por despossessão, com propriedades que seriam condições gerais de produção e reprodução social do trabalho, sendo expropriadas em favor do rentismo (ANDREUCCI et al., 2017) .

Essas intervenções de distintas naturezas revelam-se como operações imobiliário-financeiras, que passam a assegurar o controle privado da propriedade das infraestruturas, a definição de rendas imobiliárias e recursos financeiros para sua realização. Com a definição desse conceito, procuramos demonstrar como essas operações resultam de uma construção social, constantemente redefinida em face dos contextos macroeconômicos, da política nacional e dos interesses econômicos dominantes. Os conteúdos específicos dessas operações em distintos momentos repercutem nos portes, segmentos e geografias das infraestruturas contratadas, iluminando o caráter imobiliário pela crescente subordinação rentista. São esses dois distintos níveis de análise que apresentamos nas partes seguintes.

A construção social das infraestruturas urbanas como operações imobiliário-financeiras no Brasil

A persistência de elevadas taxas de inflação, em associação à pendência sobre a resolução do pagamento da dívida externa, colocou a economia brasileira à margem de uma inserção ativa nos processos de financeirização global até início dos anos 1990 (PAULANI, 2010), ajudando a explicar a penetração mais tardia da agenda neoliberal em comparação com os demais países latino-americanos. Os primeiros passos dessa agenda reformadora foram dados pela gestão de Fernando Collor-Itamar Franco (1992-1995) (PAULANI, 2010), com a adoção de políticas direcionadas à abertura econômica, controle dos gastos públicos, desregulamentação financeira e privatização de empresas estatais. Nesse governo foi criado o Programa Nacional de Desestatização (PND) e aprovada a reforma da Lei das Licitações e Contratos Administrativos. Em 1995, com a chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) à presidência e com o alcance de maior estabilidade econômica com o Plano Real, as reformas foram aprofundadas pelo declarado projeto de “modernizar” o país. A liberalização financeira da economia, o ajuste fiscal e a estabilização monetária – por meio do aumento das taxas de juros – fortaleceram os setores rentistas nacionais e promoveram a atração de capital financeiro internacional curto-prazista (PAULANI, 2013; SAAD FILHO, 2020; GONÇALVES; LAVINAS, 2022; BOSCHI; PINHO, 2019). Progressivamente consolidavam-se no Brasil as ideologias do Estado mínimo e da ineficiência de suas instituições públicas na coordenação e intervenção econômica (WERNER, 2019).



Sob o argumento da necessidade de cumprir as metas de ajuste fiscal impostas por organismos financeiros internacionais, o debate em torno da gestão público-privada dos interesses públicos ganhou ainda mais força. Ademais, os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro com os organismos internacionais – por exemplo o de atingir o superávit primário – dificultavam os investimentos e estimulavam o avanço das concessões a investidores privados (ALVARENGA, 2005).

O Projeto de Lei sobre a concessão de serviços públicos, proposto por FHC enquanto ainda era Senador da República, foi aprovado nos primeiros meses de sua gestão presidencial, dando origem à Lei de Concessões de Serviços Públicos (Lei n. 8.987/1995). A regulamentação da Lei de Concessões possibilitou a empresas privadas, por determinado período de tempo, que se tornassem concessionárias, construindo e gerindo infraestruturas e serviços antes públicos com vistas a alcançar maiores rentabilidades. Essa modalidade de contratação é hoje conhecida como Concessão Comum e tem por característica não envolver a contraprestação pecuniária do ente público ao parceiro privado, sendo a concessionária remunerada pelas tarifas cobradas dos usuários, bem como por outras receitas alternativas.

Apesar do maior volume financeiro nas privatizações de empresas públicas, as concessões de infraestrutura consolidaram-se como um novo canal para a penetração de investimentos privados. De maneira geral, altos ganhos rentistas foram obtidos devido à seletividade dos ativos, aos baixos níveis de investimentos necessários e às altas taxas de retorno por meio das tarifas (DUTRA; SAMPAIO, 2017). Nesse período, o estabelecimento de contratos com altas taxas de retorno eram justificados pelas elevadas taxas de juros vigentes e ausência de garantias do Estado a um conjunto de riscos que a provisão de infraestrutura de longo prazo envolvia (NOHARA, 2015). Aproveitando a falta de profundidade do mercado financeiro nacional e a apetência de curto prazo dos investidores financeiros internacionais, as maiores empreiteiras nacionais tornam-se protagonistas na disseminação do negócio das concessões de infraestruturas (RUFINO et al., 2021). Indicando um alinhamento precoce à certa racionalidade financeira, os principais empreiteiros brasileiros perceberam que as concessões poderiam constituir uma linha de negócios atrativa, com os contratos de 20 a 25 anos levados a valor presente representando volumes financeiros muito superiores aos lucros obtidos em contratos de construção³. Entende-se que, nessa nova relação com o Estado, a centralidade dos fluxos de renda auferida pelas tarifas (renda imobiliária) torna as características espaciais (imobiliárias) das infraestruturas aspecto central dos negócios⁴.

³ Informação oral obtida em entrevista com ex-diretor de uma das maiores concessionárias de infraestruturas, realizada em janeiro de 2021.

⁴ Esse aspecto é particularmente evidente para o caso das concessões rodoviárias, concentradas nas regiões mais ricas do país.



Ao mesmo tempo, reiterando o caráter intensamente politizado do fornecimento de serviços públicos (MARQUES, 2016), a pressão para a disseminação mais acelerada das concessões, articulada ao crescente poder das empreiteiras e à ascensão de novo grupo político, ensejou o desenho de novos modelos contratuais, crescentemente apoiados na captura de maiores volumes de fundo público.

Desde 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder (2003-2016), a provisão das infraestruturas passou por importantes transformações, com reorientação estratégica em direção a maiores intervenções do Estado por meio do planejamento, de investimentos e financiamentos (FERREIRA; AZZONI, 2011), ampliando a atração de investidores privados. Parte do aumento da atratividade foi pavimentado pela aprovação da Lei n. 11.079/2004 (Lei das PPP)⁵, que permitiu a extensão de processos de privatização para as infraestruturas urbanas em segmentos antes vistos como não lucrativos (RUFINO, 2016). Essa lei brasileira atribuiu um significado bastante específico à expressão “parceria público-privadas”, que abrange duas novas modalidades de contratos de concessão: patrocinada e administrativa⁶. A primeira consiste em concessões de serviços ou obras públicas nas quais, além da tarifa paga pelos usuários, o governo também paga algum tipo de contraprestação pecuniária. No caso da segunda, somente o poder público é responsável pelo pagamento do serviço. A lei procurou responder também às demandas por mais garantias do Estado, por meio da consolidação de fundos garantidores e maior flexibilização na repartição dos riscos decorrentes de novas formas de implementação e gestão dos projetos (LIMA, 2014).

Pouco depois da criação da Lei das PPPs, a publicação do Decreto n. 5.977 em 2006 regulamentou o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP), possibilitando às entidades privadas a formulação e o desenvolvimento de propostas de concessões e PPP. A aprovação das Leis n. 12.024/2009 e n. 11.766/2012 ampliou a possibilidade de transferência de aportes financeiros para as contrapartidas em PPP nos distintos entes federativos – alargando para 5% o limite percentual de comprometimento da receita corrente líquida para fins de garantia de PPP⁷.

Ainda que mantendo alguns pilares liberais e alinhado à política econômica de seu antecessor (PAULANI, 2012), o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2011) assumiu uma atuação mais

⁵ O modelo de PPP adotado no Brasil tem influência na experiência britânica de incentivo ao investimento privado no setor público (PECI; SOBRAL, 2007; NOHARA, 2015). Impulsionado entre 1970 e 1980 pelo governo de Margaret Thatcher e recuperado pelos conservadores ingleses em 1992 por meio da Project Finance Initiative (PFI), esse modelo de PPP para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura se disseminou mundo afora, inspirando também a legislação brasileira, ainda que essa tenha suas particularidades (PECI; SOBRAL, 2007).

⁶ De forma ampla e abrangente, a expressão “parceria público-privada” pode compreender as mais diversas formas de vínculos obrigacionais entre entes públicos e privados, com distintos arranjos contratuais, que contemplem o beneficiamento mútuo entre ambos os setores (NASCIMENTO; FREITAS, 2017).

⁷ Originalmente estipulado em 1% (Lei n. 11.079/2004), esse percentual foi alargado para 3% (Lei n. 12.024/2009) e posteriormente 5% (Lei n. 11.766/2012).



direta na economia por meio de aumentos substanciais nos investimentos diretos e indiretos com a criação de grandes programas de investimento e da atuação das empresas públicas em áreas estratégicas (SINGER, 2012). A chegada de Dilma Rousseff à presidência (2011-2016) deu sequência a essas proposições, intensificando-as. Em seu “ensaio desenvolvimentista” (SINGER, 2018), Dilma lançou a Nova Matriz Econômica, que ampliou as linhas de crédito subsidiadas por bancos públicos, criou programas de desoneração fiscal e, entre outras medidas, lançou pacotes de incentivo à indústria nacional e à infraestrutura, como o Programa de Investimento em Logística (PIL)⁸.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tornou-se agente fundamental nas políticas de concessão, estruturando um grande volume de financiamentos subsidiados articulados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007. Com a crise financeira global de 2008, os investimentos em infraestruturas foram assumidos como estratégia anticíclica central, com ampliação dos investimentos e da participação de agentes privados no lançamento da segunda etapa do programa (PAC 2 – 2010-2014) (BRASIL, 2014). Em articulação a essas ações, em outubro de 2007, foi anunciada a realização da Copa do Mundo de futebol de 2014 no Brasil, e, em outubro de 2009, foi a vez da cidade do Rio de Janeiro ser eleita a sede dos Jogos Olímpicos de 2016, estabelecendo uma agenda de obras de infraestrutura necessárias para receber os megaeventos, sustentando e acelerando a expansão das concessões.

Entre 2007 e 2014, os investimentos no setor tiveram aumento nominal de 167%, com expansão em praticamente todos os segmentos de infraestrutura (FRISCHTAK; NORONHA, 2016). Segundo dados do BNDES, houve um salto dos financiamentos de infraestrutura pelo banco de 39 bilhões de reais em 2008 para 91,4 bilhões de reais em 2009, com a instituição se consagrando como principal fonte de crédito, sendo responsável por 75% dos financiamentos aos investidores privados (RUFINO, 2021). As baixas taxas de juros de longo prazo (TJLP) foram um diferencial dos empréstimos fornecidos pelo banco. Dos recursos emprestados pelo banco entre 2007 e 2015, 81% do valor total foi destinado a empresas privadas, com enorme preponderância daquelas de grande porte, refletindo a permanência da hegemonia das grandes empreiteiras.

As características, os impactos e os significados desse ciclo de investimentos foram exaustivamente discutidos pela bibliografia sob os enfoques econômico (PAULANI, 2012; CARVALHO, 2018; SAAD FILHO, 2020), político (SINGER, 2012; 2018) e urbano, a partir da perspectiva dos agentes envolvidos (RUFINO, 2021; FAULHABER; SIQUEIRA, 2019; RUFINO; WEHBA, 2021), dos recursos destinados (CARDOSO; JAENISCH, 2019; FILOCOMO; ROYER, 2020) e dos impactos das obras, em especial a articulação com os megaeventos esportivos (SANTOS JR.; GAFFNEY; RIBEIRO, 2015; ROLNIK, 2015). As novas modalidades de concessão, o aprimoramento

⁸ O PIL consistia em um pacote de concessões para estimular a inversão em rodovias e ferrovias, prevendo a aplicação de 133 bilhões de reais em sua primeira fase.



jurídico dos marcos regulatórios e a ampliação de financiamentos, ao assegurar novos patamares de captura de fundo público, foram determinantes no *boom* de contratos e nos seus altos valores entre 2012 e 2014.

Em 2015, o país entrou em forte recessão econômica, minando as bases de sustentação do PT, já abaladas pelas manifestações de 2013, pela desaceleração econômica, aumento do desemprego e escândalos de corrupção apontados pela Operação Lava Jato iniciada em 2014. A Operação Lava Jato tornou os efeitos da crise ainda mais severos no setor de infraestrutura, intensificando a retração dos investimentos estatais e o desmonte e a descapitalização das grandes empreiteiras nacionais (DE PAULA; MOURA, 2019). Após o golpe parlamentar de 2016, que derrubou a presidente Dilma do cargo e fez ascender seu vice, Michel Temer (2016-2017), o país passou por fortes reformas neoliberais, que permitiram o avanço de políticas de austeridade econômica (GONÇALVES; LAVINAS, 2022). A virada neoliberal iniciada no governo Temer foi aprofundada no governo de Jair Messias Bolsonaro (2018-2022) (BRITTO; QUINTSLR, 2022).

O avanço do discurso da austeridade lastreou mudanças ainda mais radicais nas políticas de investimento, com restrição dos gastos governamentais e ampliação no direcionamento dos recursos às empresas privadas. Ainda em 2016, a Lei n. 13.334 criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), com a finalidade de “ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização”⁹. Simultaneamente, diversas mudanças foram realizadas para aprimorar as garantias aos entes privados e reforçar os ganhos econômicos com as chamadas rendas acessórias ou complementares, advindas de projetos indiretamente associados à execução dos contratos de concessão. O Decreto n. 8.428, de 2015, estendeu o PMI, antes restrito apenas às PPP, para a modalidade de concessão comum, além de viabilizar atualizações e complementações nos estudos públicos por entes privados. Adicionalmente, o Decreto n. 8.874, do mesmo ano, regulamentou os projetos considerados prioritários na área de infraestrutura, dando destaque para projetos de PPP e concessões comuns que integrem o PPI, nos quais as aplicações passaram a se beneficiar de incentivos tributários através da Lei das Debêntures Incentivadas (Lei n. 12.431/2011).

Com amplo apoio e trabalho da Confederação Nacional de Municípios (CNM)¹⁰ e respondendo a pressões¹¹ por mais suporte aos processos de privatizações em nível municipal, a Lei n. 13.529 foi aprovada

⁹ Disponível em <https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>. Acesso em: 5 nov. 2021.

¹⁰ Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/vitoria-municipalista-lei-cria-fundo-para-apoiar-projetos-de-concessao-e-ppp-s>. Acesso em: 21 set. 2021.

¹¹ Documentos oficiais, tanto da Confederação Nacional da Indústria (CNI) quanto da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), elencaram como estratégia prioritária para o país a disseminação de concessões e PPP nos entes municipais. De acordo com o *Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022*, o país precisava viabilizar “novas concessões e PPPs municipais para a infraestrutura urbana”, sendo necessário o aperfeiçoamento das normas e dos procedimentos de privatização e concessão (CNI, 2018, p.132). Já as “Propostas para ampliar a aplicação em estados e municípios” (CBIC, 2016) compilam uma diversidade de recomendações nesse sentido, que passam pela reivindicação de melhorias: na capacidade de execução dos contratos pelos entes federativos; nos



em dezembro de 2017. Dentre os principais mecanismos nela previstos, destaca-se a criação do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos (FEP), direcionado exclusivamente ao financiamento de serviços técnicos profissionais especializados que apoiem a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e PPP da União, Estados e Municípios, com previsão inicial de aporte da União de até 180 milhões de reais¹². A justificativa para a criação desse fundo está fundamentada no reconhecimento de que essa etapa é uma das mais desafiadoras, em especial por municípios de médio e pequeno portes. Na mesma linha, foi autorizado ao Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE) oferecer garantias públicas para concessões e PPP contratadas por municípios, e não mais apenas pela União e pelos Estados, conforme versão inicial da Lei n. 12.712/2012. Também foi prevista a redução de 50% no valor mínimo de contratação das PPP, que passou de 20 para 10 milhões de reais¹³.

Em julho de 2020, a Lei n. 14.026, conhecida como novo Marco Regulatório do Saneamento, impulsionou a expansão dos agentes privados nesse segmento. Com o aprofundamento da crise fiscal, em parte explicada pela pandemia, a atração de investimentos privados consagrou-se como única opção (BRITTO; QUINTSLR, 2022).

Em paralelo às transformações regulatórias, as condições de financiamento das concessões de infraestrutura sofreram importantes alterações. Os financiamentos via BNDES tiveram queda expressiva em 2015, mas principalmente em 2016, quando voltaram aos patamares do início dos anos 2000 (RUFINO, 2021). Reforça-se, nesse contexto, a priorização política de aumento dos financiamentos ao setor por meio do mercado de capitais, com o BNDES fortalecendo sua ação enquanto catalisador dessas dinâmicas por meio do compartilhamento de garantias para viabilizar instrumentos financeiros mais sofisticados, como as debêntures incentivadas.

Aprovadas pela Lei n. 12.431, de 2011, as debêntures incentivadas, que passaram a permitir a emissão de títulos de dívidas diretamente associados a projetos de infraestrutura com importantes desonerações fiscais, ganharam alguma relevância sendo beneficiadas pela redução significativa da taxa básica de juros da economia (Selic), que passou de 14,25% em agosto de 2016 para 2% ao ano em dezembro de 2020. Apesar do significativo e crescente volume de recursos captados, os resultados são ainda limitados, com os recursos

projetos, com a criação de empresas estruturadoras e PMI; aumento de recursos, com a constituição de fundos estaduais e municipais; maior competição entre agentes – viabilizada pela utilização de fundos garantidores nos financiamentos –, e melhorias na atratividade dos projetos, com adequação dos retornos financeiros em alinhamento com as condições macroeconômicas.

¹² O limite de aporte de recursos da União foi revisto com a aprovação do novo marco legal do saneamento básico (Lei n. 14.026/2020), que tornou ilimitada a participação da União nesse fundo.

¹³ Com o novo valor mínimo de 10 milhões de reais, considerando o prazo máximo das contratações (35 anos), o contrato mensal mínimo pôde ser fixado em pouco menos de 24 mil reais por mês.



captados via dívida sendo direcionados sobretudo para o refinanciamento de projetos de grande porte (STROHER et al., 2022). Estando longe de alcançar os patamares anteriores de financiamento direto do BNDES, a relativa expansão das debêntures incentivadas oculta ainda a mobilização do fundo público na forma de isenções fiscais.

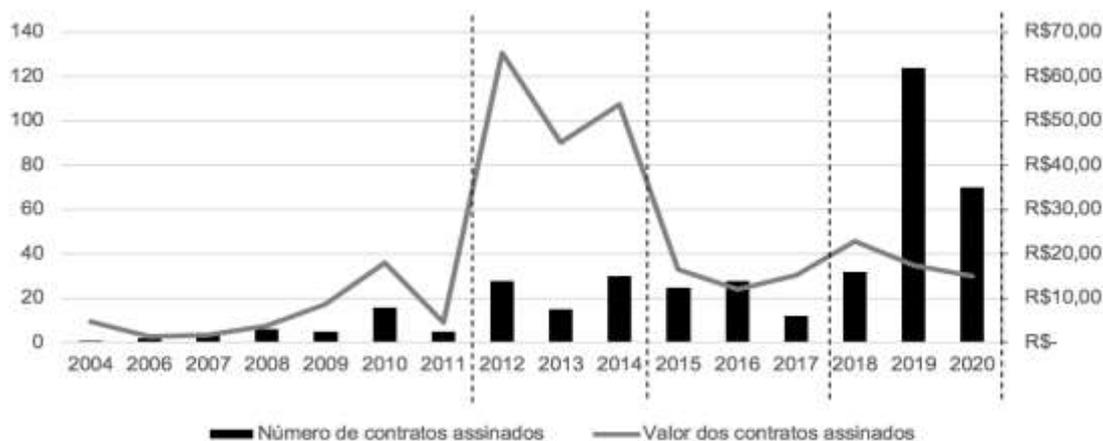
Nesse contexto de exacerbação do neoliberalismo e de experimentação de práticas financeiras, verificou-se uma nova aceleração da disseminação dos contratos de concessões comuns e PPP, desarticulada da expansão dos investimentos e pautada pela expansão de contratos municipais de menor porte associados à emergência de empresas locais e regionais crescentemente especializadas no negócio das concessões.

A disseminação das concessões como operações imobiliário-financeiras: articulações entre as intervenções estatais e a subordinação rentista

Entre 2004 e 2020, foram assinados 402 contratos que totalizam cerca de 306 bilhões de reais (RADAR PPP, 2020). Como parte de uma trajetória de crescente disseminação das concessões (ver Gráfico 1), dois momentos de aceleração da implementação dos contratos ganharam destaque em importante articulação das dinâmicas econômicas e político-institucionais discutidas no item anterior. Sistematizando o número dos contratos e valores envolvidos, o período entre 2012 e 2014 aparece como primeiro destaque (ver Gráfico 1), com um radical salto nos valores dos contratos firmados. Em um contexto de disseminação de novas modalidades, ampliação dos subsídios e financiamentos subsidiados, os 73 contratos assinados no período somaram mais de 164 bilhões de reais. O período entre os anos 2018 e 2020 configura-se como o segundo destaque, sendo marcado pelo substancial aumento do número dos contratos assinados, ainda que seus valores reflitam a permanência de um quadro de estagnação e baixo crescimento da economia. Com a aposta em maior protagonismo dos agentes privados e maior participação do mercado de capitais, nesse período, foram celebrados 226 contratos que, juntos, somaram pouco mais de 55 bilhões de reais (ver Gráfico 1).



Gráfico 1 – Número e valor dos contratos de infraestrutura urbana assinados (em bilhões de reais) entre 2004 a 2020



Fonte: Radar PPP. Elaborado pelos autores.

A fim de discutirmos a disseminação desses contratos como operações imobiliário-financeiras, ressaltando seus distintos atributos (segmentos, portes e geografias) e estratégias de captura de renda imobiliária envolvidas, dividimos as infraestruturas urbanas analisadas em dois grupos principais. No primeiro grupo, consideramos os segmentos mais relevantes à reprodução social, cuja insuficiência tem caracterizado nosso processo de urbanização – trata-se dos segmentos mobilidade urbana, saneamento ambiental e resíduos sólidos (Grupo 1). No segundo grupo, consideramos as demais infraestruturas urbanas, abrangendo “ativos” como estacionamentos, arenas esportivas, parques, serviços funerários, aeroportos¹⁴, entre outros¹⁵ (Grupo 2). A expansão mais significativa desse segundo grupo é em larga medida explicada pela crescente diversificação do negócio das concessões e por um potencial ainda mais elevado de diversificar as formas de captura de rendas imobiliárias, abrangendo outros equipamentos coletivos essenciais à reprodução social, como postos de saúde e escolas. Com o avanço da disseminação das concessões e o aprimoramento das estratégias de captura de rendas imobiliárias¹⁶, as diferenças entre esses grupos tornam-se cada vez mais tênues, com os interesses rentistas se sobrepondo cada vez mais às reais necessidades da reprodução social em ambos os casos.

¹⁴ Tradicionalmente, o segmento de aeroportos é considerado por grande parte da bibliografia como uma infraestrutura regional, que articula distintos fluxos regionais e mesmo globais, seja de cargas, seja de passageiros. Neste artigo, contudo, consideramos os aeroportos como uma infraestrutura urbana, na medida em que a lógica de concessão de seus espaços está cada vez mais vinculada a uma lógica imobiliária, mais relevante nas infraestruturas urbanas.

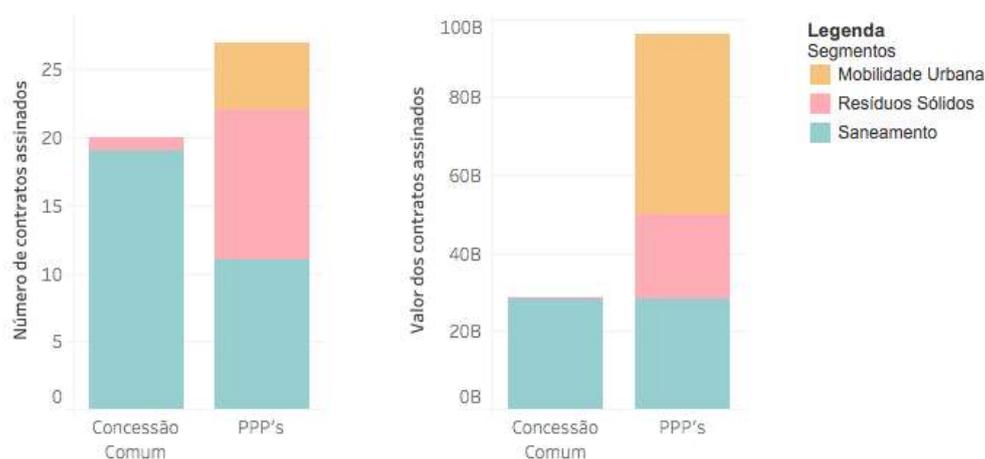
¹⁵ Foram incluídos nessa categoria os seguintes segmentos constantes na base de dados: Arenas Esportivas, Atendimento ao Cidadão, Ativos Imobiliários, Cultura, Educação, Estacionamentos, Habitação e Urbanização, Meio Ambiente, Multinegócios, Saúde, Sistema Funerário, Sistema Prisional e Tecnologia.

¹⁶ Basta lembrar que as infraestruturas essenciais aqui consideradas, que tinham nas tarifas o principal meio de realização da renda imobiliária, passaram a estender seus limites com a exploração das chamadas receitas acessórias, incluindo nelas a exploração de empreendimentos comerciais articulados às redes de infraestrutura.



No primeiro período (2012-2014), as infraestruturas de mobilidade, saneamento e resíduos sólidos (Grupo 1) corresponderam a 64% do número dos contratos assinados e 51% dos valores contratados, demonstrando já nesse momento uma disputa acirrada com as demais infraestruturas. A maioria dos contratos que abrangem essas infraestruturas mais relevantes foi viabilizada por PPP, principalmente àqueles de maiores valores, pavimentando a estruturação de importantes mecanismos de transferência do fundo público (ver Gráfico 2). As 27 PPP assinadas para a provisão dessas infraestruturas no período totalizaram valores de contratos de 65 bilhões de reais. A totalidade dos contratos de mobilidade urbana foram celebrados sob o regime de PPP, com destaque para os contratos de grande porte, como a Linha 4 do metrô de São Paulo. As análises da engenharia financeira desse projeto têm revelado importantes inovações nos mecanismos de transferência do fundo público, com implicações severas ao funcionamento financeiro geral da rede (MAGALHÃES, 2021; NOVASKI, 2020).

Gráfico 2 – Número e valor dos contratos assinados de infraestrutura urbana Grupo 1 (em bilhões de reais) entre 2012 e 2014



Fonte: Radar PPP. Elaborado pelos autores.

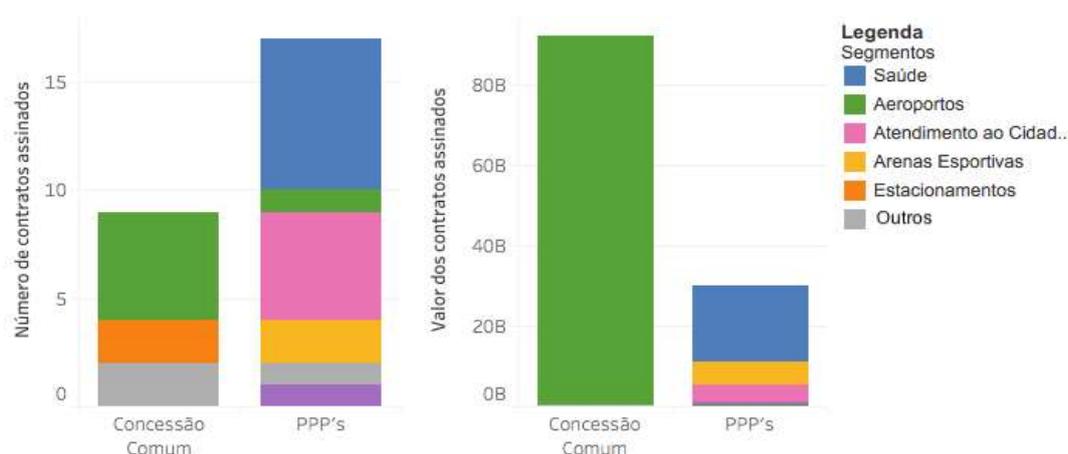
As PPP têm sustentado a provisão de infraestruturas que passaram a ser, cada vez mais, desenhadas como negócios imobiliários sem riscos, como as Arenas Esportivas¹⁷ e os primeiros experimentos em produção de habitação social e unidades de saúde e educação (ver Gráfico 3), todas sob o regime de Concessão Administrativa. Nesses casos, os repasses são integralmente cobertos pelo poder público, com a realização da renda imobiliária não guardando relação com tarifas. Com os ganhos sendo associados de forma imediata à captura do fundo público, essas concessões configuram-se potencialmente como operações de menor risco. Complementarmente, articulado a essa renda imobiliária paga pelo Estado, esses negócios procuram

¹⁷ Trata-se da modernização do Maracanã e do Parque Olímpico do Rio de Janeiro.



aumentar seus retornos através da intensificação de outras formas de renda imobiliária, possibilitadas pelas receitas acessórias, muito evidentes na sobreposição de negócios, a exemplo das Arenas Esportivas, que passaram a englobar museus, restaurantes, bares e lojas.

Gráfico 3 – Número e valor dos contratos assinados de infraestrutura urbana Grupo O2 (em bilhões de reais) entre 2012 e 2014



Fonte: Radar PPP. Elaborado pelos autores.

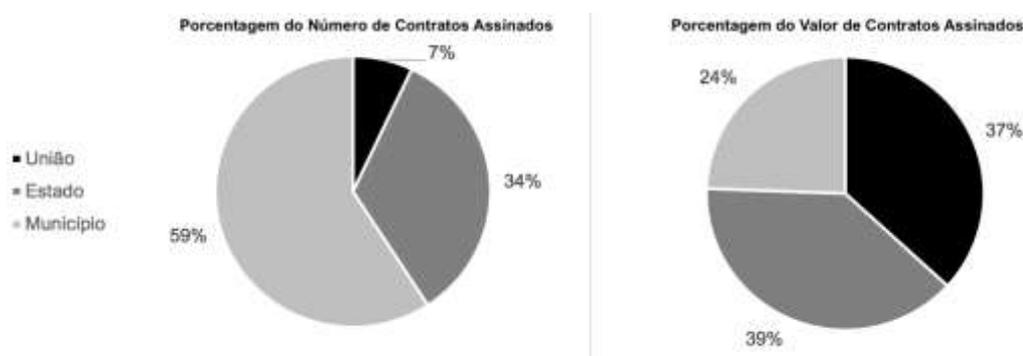
Ainda que o avanço das PPP, em suas distintas modalidades, tenha sido expressivo, as concessões comuns permaneceram com grande relevância, respondendo por 40% dos contratos e 50% dos valores contratados nesse momento. Dos 29 contratos em concessão comum do período, vinte foram assinados nos segmentos de maior relevância, correspondendo a 22% dos valores contratados nessa modalidade (ver Gráfico 2). As demais infraestruturas urbanas responderam por apenas nove dos contratos assinados em concessão comum, mas representaram 76% dos valores contratados, correspondentes a 60,4 bilhões de reais (ver Gráfico 3). Esses altos valores de contratos são explicados pela concessão de cinco grandes aeroportos nacionais¹⁸ pela União, englobados ao PAC como parte do programa de investimentos associados à realização da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos. Ainda que a modalidade de concessão comum não implique contraprestações públicas, a viabilidade econômica desses aeroportos foi sustentada, para além do importante papel das receitas acessórias nesses equipamentos, pela grande disponibilização de financiamentos públicos subsidiados, mobilizados de forma hegemônica pelas grandes empreiteiras nacionais. A importância das grandes empreiteiras não ficou circunscrita a essas concessões de aeroportos, sendo sua atuação dominante nos grandes projetos de concessões, como revelam os dados do Radar PPP.

¹⁸ Aeroporto Internacional de Viracopos (Campinas-SP); Aeroporto Internacional de Guarulhos (SP); Aeroporto Internacional de Brasília (DF); Aeroporto Internacional Tancredo Neves (Confins-MG); Aeroporto Internacional RIOgaleão (RJ).



Os contratos de concessão firmados pela União ficaram restritos a esses aeroportos. Como resultado da distribuição de competências definidas pelo pacto federativo na provisão de infraestruturas, dos crescentes esforços institucionais de disseminação das concessões e da disponibilidade de recursos, foram os Estados e os Municípios que assumiram maior protagonismo. Ainda que os Estados tenham concentrado apenas 24 contratos, diante dos 42 desenvolvidos por entes municipais, sua participação é mais relevante quando observamos os valores dos contratos, que somaram 63,3 bilhões de reais em face dos 39,8 bilhões de reais no nível municipal.

Gráfico 4 – Porcentagem do número e valor de contratos assinados de infraestrutura urbana por ente federativo entre 2012 e 2014



Fonte: Radar PPP. Elaborado pelos autores.

A descentralização do número de contratos de concessão, no entanto, obscurece uma enorme concentração dos investimentos nas regiões mais ricas do país. Estão no sudeste 39 dos 73 contratos de concessão assinados nesse período. A concentração é ainda maior quando se considera o valor total dos contratos, com a região concentrando 72% do volume financeiro dos contratos assinados. Quando se analisam apenas as infraestruturas do Grupo 2, essa concentração é ainda mais significativa e corresponde a 85% dos valores dos contratos assinados. É também significativa a concentração no Estado de São Paulo, que abrange 67% dos valores dos contratos da região sudeste. Essa geografia das concessões e PPP expõe outra face da limitação dessas operações, que são pautadas por maior atratividade financeira e menores riscos, e vão se conformando em importante conexão aos espaços urbanos mais dinâmicos do país, que asseguram maiores possibilidades de extração de renda imobiliária.

Os contratos, modelados individualmente e com condições particulares, dão conteúdos concretos à transformação das infraestruturas como operações imobiliárias-financeiras, implicando a priorização da captura do fundo público para infraestruturas mais rentáveis, usadas como base para a circulação de grandes volumes de capital. O processo social de constituição de novas formas de propriedade vincula-se em uma

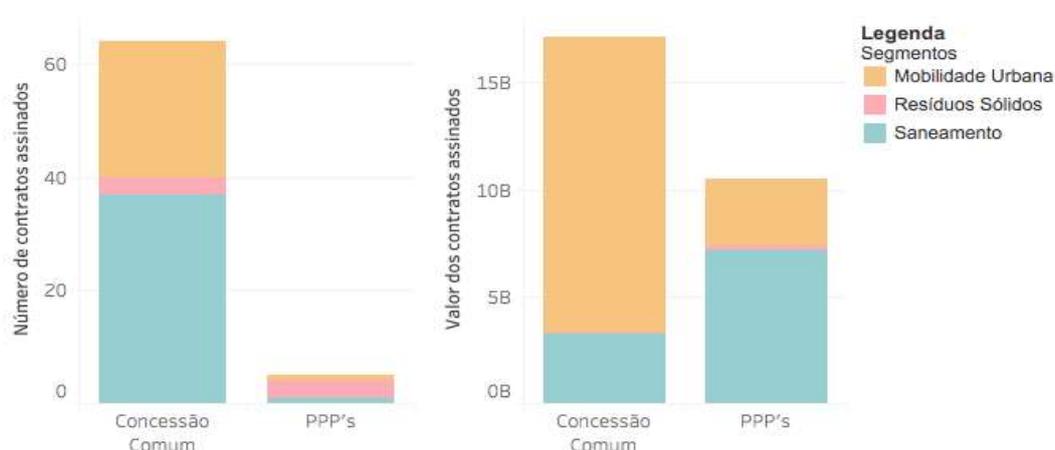


dimensão imediata à transformação das formas de gestão desses espaços, que, ao priorizarem a ampliação e diversificação da captura de rendas imobiliárias, aumentam os processos de diferenciação espacial.

No contexto da crise persistente, as contradições urbanas inerentes a essas operações se adensam, com a explosão dos contratos de menor porte e a ampliação da diversificação dos segmentos de infraestrutura sob regime das concessões. No segundo período (2018-2020), as infraestruturas de mobilidade, saneamento e resíduos sólidos (Grupo 1) corresponderam a apenas 30% do número dos contratos assinados e 45% dos valores contratados. Dos 69 contratos assinados para provisão dessas infraestruturas no período, cinco foram por meio do regime das PPP, e 64 por concessões comuns.

O predomínio de concessões comuns, fortemente articulado à austeridade econômica adotada pelo governo Bolsonaro, é também explicado pela intensa disseminação dos contratos de saneamento, que ganhou ainda mais força com a aprovação do Marco do Saneamento¹⁹ (Lei n. 14.026/2020). O grande número de contratos na área de saneamento (37) não resulta, entretanto, em altos valores de contratos (3,3 bilhões de reais ao total), indicando a proliferação de pequenos contratos (RUFINO, 2016). Os contratos na área de mobilidade urbana, nessa modalidade, permaneceram também relevantes, ainda que com características distintas do período anterior. Dos 24 contratos assinados, 21 têm como objeto terminais de ônibus e de passageiros, em mais um movimento de cercamento de bens imobiliários públicos preexistentes para ativação das possibilidades de extração de rendas imobiliárias.

Gráfico 5 – Número e valor dos contratos assinados de infraestrutura urbana Grupo 1 (em bilhões de reais) entre 2018 e 2020



Fonte: Radar PPP. Elaborado pelos autores.

¹⁹ O marco declara o fim do direito de preferência a empresas estaduais, exigindo a extinção dos “contratos de programa”, firmados sem licitação ou concorrência. Com isso, obriga a realização de novas licitações com concorrência tanto pública quanto privada.

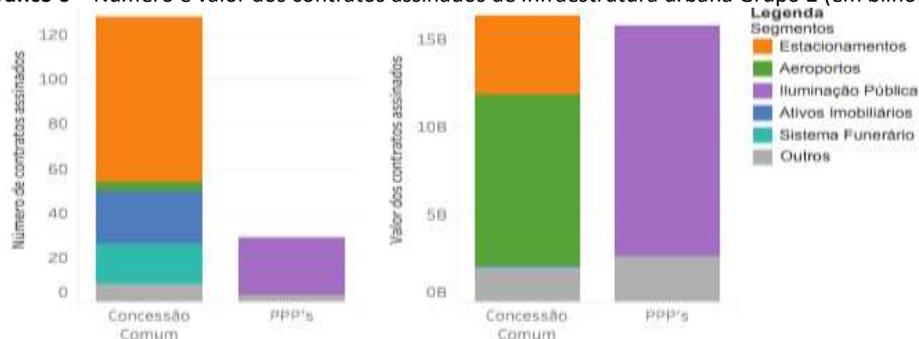


O avanço do cercamento de bens públicos na criação de propriedades nas mais diversas áreas torna-se o principal motor dessas operações imobiliário-financeiras nesse período, com importante protagonismo das infraestruturas do Grupo 2, que passam a compreender 70% dos contratos assinados no período (157) e 55% dos valores dos contratados.

As PPP, ainda que permaneçam menos significativas em termos de número de contratos (29), seguem relevantes em termos de valores, com seus contratos somando quase metade do valor total contratado entre todas as modalidades no período. Todos os contratos de PPP foram assinados na modalidade concessão administrativa, em operações onde a renda imobiliária se forja pela garantia de transferências financeiras pelo Estado ao longo de todo o período do contrato, contradizendo o discurso de austeridade ao comprometer as finanças dos Municípios e Estados por períodos longos. Os contratos de iluminação pública, que representam a maioria (26), constituíram-se como modelo disseminado em municípios de distintos portes. A crescente mobilização dos municípios de uma fonte de custeio próprio – a Contribuição de Iluminação Pública (Cosip) – explica em larga medida a disseminação das PPP de iluminação e exemplifica como uma intervenção política específica foi determinante na estruturação dos meios de realização da renda.

As concessões comuns permanecem com maior destaque, representadas por 128 contratos e um pouco mais da metade dos investimentos. Dentre os ativos que ganham destaque, estão os estacionamentos rotativos (74), os pátios veiculares (24) e os cemitérios – serviços funerários (18). O grande número dos contratos de estacionamentos rotativos ilumina uma extensão dos processos de cercamento e a criação de propriedades sob espaços comuns das cidades, representada aqui pelas ruas e avenidas. Nessas concessões comuns, o controle do uso do espaço torna-se aspecto central da realização da renda imobiliária. Configurar novas possibilidades de cercamento de bens públicos deixa de ser um meio de provisão de infraestruturas e serviços urbanos e passa a ser um objetivo central da extensão dessa racionalidade rentista.

Gráfico 6 – Número e valor dos contratos assinados de infraestrutura urbana Grupo 2 (em bilhões de reais) entre 2018 e 2020



Fonte: Radar PPP. Elaborado pelos autores.



Para Tarcila Reis, subsecretária de Parcerias e Inovação, e Gabriela Engler, secretária executiva de Desestatização do Estado de São Paulo, os possíveis novos negócios no setor de PPP devem olhar para quaisquer equipamentos públicos subutilizados e que o Estado gasta e que tenham o potencial de geração de caixa²⁰. Como pontua Tarcila, são contratos baseados não na remuneração tradicional regulada, mas numa “remuneração livre”, na qual tudo que poderia ser convertido em “unidades geradoras de caixa”, principalmente pela exploração de rendas complementares, em novas vocações e *best uses* para os equipamentos. Nessa perspectiva, a permissão de adensamento construtivo em concessões de bens públicos, como o caso dos terminais de ônibus, parques e mercados municipais, por exemplo, torna a renda imobiliária oriunda da intensificação da construção motor principal dessas operações, em que “o céu é o limite ou os parâmetros urbanísticos”, nas palavras de Gabriela Engler. Thiago Ribeiro²¹, secretário de Parcerias Estratégicas da cidade de Recife (PE), segue o posicionamento das secretárias de São Paulo, destacando que para o município é mais atraente e, tendencialmente, menos conflituoso, olhar para serviços e bens que não cobrem tarifas e são necessários poucos recursos para que estes se convertam em ativos altamente lucrativos a partir da inserção de uma gestão privada com foco comercial, centrada na concorrência para promoção de melhores usos. Ou seja, o cercamento do bem público, a exclusão de usos indesejados e a promoção de *best uses* são intervenções essenciais à transformação de serviços públicos em fluxos de renda imobiliária.

A estratégia de disseminação das PPP, antes conduzidas sobretudo pelas agências multilaterais, ganha capilaridade pela ação de instituições dos Estados e Municípios concebidas para promoção dos instrumentos de privatização. Segundo Tarcila, a transferência de tecnologias de instrumentos adquiridos com os ativos maduros torna-se chave nessa expansão contínua das concessões, ajudando a ampliar a atratividade de investidores. A expansão dessas operações imobiliário-financeiras, dessa forma, impõe uma postura competitiva entre Municípios e Estados, corroborando com a tese de Brenner (2011).

A menor disponibilidade de fundo público, principalmente sob a forma de financiamentos subsidiados, tornou mais evidente a crescente subordinação da provisão de infraestrutura à captura de rendas imobiliárias. A intensificação da subordinação a uma lógica rentista é também potencializada pelo protagonismo dos municípios, que guardam as responsabilidades constitucionais da gestão de uso do solo e de prestação de uma diversidade de serviços à população. Os municípios concentraram 91% de todos os contratos de concessão do período e 43% dos valores dos contratos. Sob a gestão desses entes estão, sobretudo, os contratos de menor porte associados às infraestruturas de caráter mais rentistas, com os Municípios concentrando 94% desses

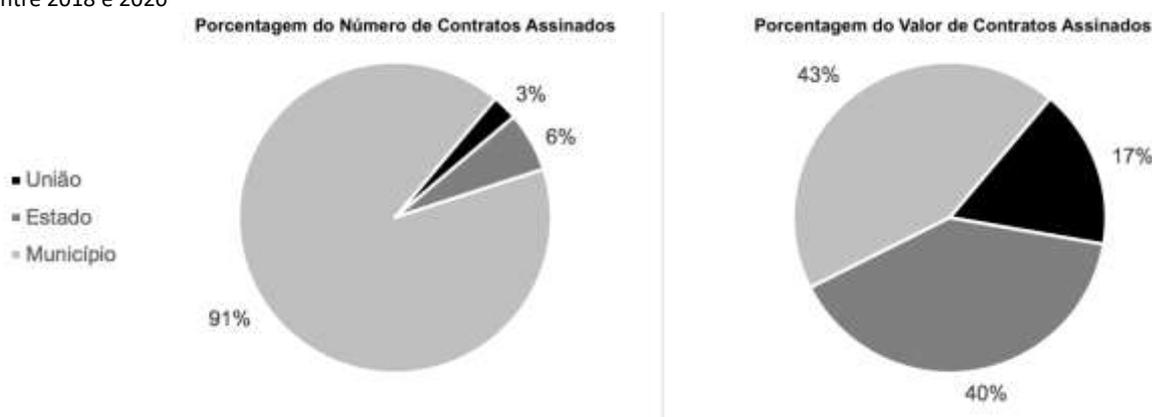
²⁰ “Programa de parcerias do Estado de São Paulo: um bate papo com as secretárias responsáveis”, entrevista com Tarcila Reis e Gabriela Engler, feita por Isadora Cohen para o canal do YouTube *Infracast*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZuzKzhmy1bA>. Acesso em: 1º maio 2022.

²¹ “Concessões e PPPs Municipais, com Thiago Ribeiro (Secretário de Parcerias Estratégicas de Recife)”, entrevista publicada no canal do YouTube *Infracast*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UGgARaaU8Ho>. Acesso em: 15 nov. 2021.



contratos. Essa substancial diminuição do porte dos contratos repercute a aprovação da Lei n. 13.529 de 2017, que permitiu a redução dos valores mínimos de contratação, descentralizou as possibilidades de captura de rendas imobiliárias para empresas de construção e serviços de porte local e regional, em substituição à predileção das grandes empreiteiras aos projetos de maior porte. Os agentes financeiros nacionais e internacionais têm aparecido muito mais como acionistas em empresas especializadas em concessões e na compra dos ativos desvalorizados das grandes empreiteiras (RUFINO; WEHBA, no prelo).

Gráfico 8 – Porcentagem do número e valor de contratos assinados de infraestrutura urbana (em bilhões de reais) por ente federativo entre 2018 e 2020



Fonte: Radar PPP. Elaborado pelos autores.

A intensificação da descentralização das concessões para a esfera dos Municípios não reverte a trajetória de concentração geográfica das concessões. Quando se analisa a localização dos projetos de infraestrutura sob concessão nesta etapa, verifica-se que a região sudeste permanece concentrando 45% do número de contratos e 56% valores de contrato. Essa concentração é particularmente significativa entre as infraestruturas do segundo grupo, nas quais a região sudeste concentra 54% dos contratos e 64% dos valores contratados. No estado de São Paulo estão 34% dos contratos e 47% dos valores de contrato assinados com essa natureza. Essa permanência de concentração espacial em contextos econômicos e políticos muito distintos reitera a limitação do alcance espacial desses instrumentos diante das persistentes desigualdades socioeconômicas do país e reforça a maior potencialidade de expropriação de riqueza social por meio da renda imobiliária nas regiões ricas do país.



CONCLUSÃO

Como pressuposto contemporâneo da financeirização nos países centrais, a renda renova-se em nosso contexto com sua extensão à provisão de infraestruturas. Nesse setor, por resultar de um monopólio sobre o espaço, toma a forma de renda imobiliária e imbrica-se com a renovação das formas de captura do fundo público. A análise da trajetória da disseminação das concessões como operações imobiliário-financeiras, apresentada aqui, revela importantes particularidades desses processos em nosso contexto, abrindo espaço para uma teorização desses processos a partir da realidade latino-americana.

Como procuramos demonstrar, essas operações imobiliário-financeiras são resultantes de complexas intervenções, entendidas como uma construção social, com mediação central do Estado. O aprimoramento dos marcos regulatórios e sua articulação específica às condições macroeconômicas e diretrizes políticas são elementos essenciais para a compreensão dos sentidos dessa trajetória, permitindo-nos decifrar um conjunto de novas estratégias de expropriação de riqueza social, por meio da renda imobiliária. Essas estratégias se concretizam na definição de novas formas de propriedade, estendendo as possibilidades de extração de rendas, na diversificação das modalidades de concessão e nas novas formas de punção do fundo público em favor de agentes privados. Os avanços institucionais, como a consolidação de fundos e outras estruturas pensadas para a redução dos riscos dos investidores, estruturam novas fronteiras de expropriação, assegurando novas possibilidades de cercamento e mercantilização de bens e serviços públicos (ANDREUCCI et al., 2017), com essa construção se adaptando aos distintos contextos políticos e macroeconômicos, alternando diferentes estratégias de expropriação.

Além disso, o reiterado discurso de ineficiência pública e de austeridade fiscal se revela como falácia na análise da consolidação dessas operações. Muitos dos avanços das concessões das infraestruturas urbanas estiveram vinculados a uma ação ativa do Estado na estruturação de Projetos e Garantias, mostrando clara adaptação de suas responsabilidades para viabilizar a reprodução de volumes crescentes de capital. A estruturação das concessões como operações imobiliário-financeiras, ao viabilizar direcionamento de subsídios públicos aos investidores privados, deslocando parte relevante dos riscos para o Estado, tem se estabelecido como importante ramo de acumulação rentista, prescindindo de instrumentos financeiros mais sofisticados (RUFINO, 2021).

O exame detalhado das características dos contratos revela ainda importantes diferenças relacionadas às modalidades, porte e geografias, nos distintos períodos. As contradições e limitações estruturais dessa forma de provisão de infraestrutura se aprofundam com a ascensão da austeridade e da crise fiscal. Ainda que a expropriação do fundo público seja elemento de centralidade permanente nos contextos de crises



frequentes no país, essa expropriação torna-se mais relevante com a aceleração do cercamento das propriedades públicas com maior potencial de captura de renda. A descentralização política para os municípios expõe a centralidade dessa escala na criação de propriedades e no controle do uso do solo a partir do cercamento dos bens públicos.

A ideia de que o avanço dos processos de privatização das infraestruturas representaria a troca do Estado pelo mercado de capitais no financiamento dos investimentos, como demonstram os estudos dos países centrais, é ainda uma retórica, com a presença de recursos públicos permanecendo determinante, seja na forma de contraprestação pública ao custeio das operações, seja no aporte de financiamentos subsidiados aos investidores privados. Ainda que a caracterização dos agentes não tenha sido objeto de uma análise detalhada, pode-se afirmar que agentes nacionais têm sido pioneiros em explorar as novas fronteiras de captura de renda imobiliária com a extensão da propriedade privada às infraestruturas. A renda emerge aqui como suposta condição para atração futura de investidores financeiros. A financeirização surge assim como pressuposto para se constituírem as condições de realização da renda imobiliária por aqui, em uma trajetória invertida aos processos comuns nos países centrais.

Por fim, cabe destacar que a base analisada, apesar de sua grande extensão quantitativa, tem limitações que colocam no horizonte a necessidade de aprofundamento das análises por meio de abordagens qualitativas dos contratos. Nesse sentido, os resultados deste artigo, mais do que apontarem conclusões definitivas, estruturam uma relevante agenda de pesquisa. A compreensão dos mecanismos específicos de expropriação definidos pelos termos de cada contrato nos distintos momentos e a análise da *performance* deles são frentes de pesquisas essenciais para aprofundar o debate sobre as contradições da privatização das infraestruturas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVARENGA, José Eduardo. Parcerias público-privadas: breves comentários. **REDAE**, n.2, maio-jun.-jul. 2005.
- ANDREUCCI, Diego; LAMARCA, Garcia; WEDEKIND; Johan; SWYNGEDOUW, Erik. "Value Grabbing": a political ecology of rent. **Capitalism Nature Socialism**, v.28, n.3, p. 28-47, 2017.
- BAKKER, Karen. Archipelagos and networks: Urbanization and water privatization in the south. **The Geographical Journal**, n.169, p. 328-341, 2003.
- BOSCHI, Renato; PINHO, Carlos Eduardo S. Crise fiscal, pensamento empresarial e financeirização no Brasil: a desconstrução da ordem corporativa no século XXI. In: GIACALONE, Rita (ed.). **El pensamiento empresarial latinoamericano en el siglo XXI**. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2019. (Colección Pensamiento Global).
- BRASIL. **PAC2: a gente faz um Brasil de oportunidades** – Distrito Federal: 11º balanço 2011-2014. Brasília, 2014.
- BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Após a neoliberalização?. **Cadernos Metrópole**, v.14, n.27, p. 15-39, 2012.
- BRENNER, Neil. **New state spaces**: Urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford Academic, 3 out. 2011 (edição digital).
- BRITTO, Ana Lúcia; QUINTSLR, Suyá. A política neoliberal no saneamento básico. In: RIBEIRO, Luiz Queiroz (org.). **Reforma urbana e direito à cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.
- CAMARGOS, Regina C. M. **Estado e empreiteiros no Brasil**: uma análise setorial. 1993. 173f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.



- CARDOSO, Adauto; JAENISCH, Samuel. Fundo público e investimentos em infraestrutura no Brasil: Uma análise da participação do FI-FGTS durante os governos Lula e Dilma (2007-2017). In: Seminário Internacional Finanças na Produção Imobiliária e de Infraestruturas: novos processos espoliativos nas cidades latino-americanas. **Caderno de Resumos SEFIAL**. São Paulo: SEFIAL, 2019.
- CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.
- CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC). **PPPs e concessões**: Propostas para ampliar a aplicação em Estados e Municípios. Brasília, jun. 2016. Disponível em: https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Proposta_para_Ampliar_a_Aplicacao_em_Estados_e_Municipios_2016.pdf. Acesso em: 2 ago. 2023.
- CHENAIS, François (org.). **Finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- CHRISTOPHERS, Brett. The rentierization of the United Kingdom economy. **Environment and Planning A: Economy and Space**, set. 2019.
- CHRISTOPHERS, Brett. **Rentier capitalism: Who owns the economy, and who pays for it?**. Londres: Verso, 2020.
- CUÉLLAR, Domingo. Nascimento e ocaso do sistema ferroviário paulista (1835-1970): uma interpretação comparada ao caso espanhol. In: OLIVEIRA, Eduardo R. (org.). **Memória ferroviária e cultura do trabalho**: Balanços teóricos e metodologias de registro de bens ferroviários numa perspectiva multidisciplinar. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2019.
- DE PAULA, Luiz Fernando; MOURA, Rafael. Consequências econômicas da Operação Lava-Jato. **Valor Econômico**, 28 ago. 2019.
- DODSON, Jago. The global infrastructure turn and urban practice. **Urban Policy and Research**, v.35, n.1, p. 87-92, 2017.
- DUTRA, Joísa C.; SAMPAIO, Patrícia R. P. (orgs.). **20 anos de concessões em infraestrutura no Brasil**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.
- FAULHABER, Lucas; SIQUEIRA, Hipólita. Grupos econômicos e acumulação urbana na cidade do Rio de Janeiro: Odebrecht e Carvalho Hosken. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, p. 586-604, 2019.
- FERREIRA, Tiago T.; AZZONI, Carlos Roberto. Arranjos institucionais e investimento em infraestrutura no Brasil. **Revista do BNDES**, n.35, p. 37-85, jun. 2011.
- FILOCOMO, Guilherme; ROYER, Luciana. O financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do Orçamento Geral da União 2000-2016. **Cadernos Metrópole**, v.22, p. 811-840, 2020.
- FRISCHTAK, Claudio; NORONHA, Julia. **PAC**: avaliação do potencial de impacto econômico. Brasília: CBIC, 2016.
- GONÇALVES, Guilherme Leite; LAVINAS, Lena. Rentier Brazil. **New Left Review**, 19 jan. 2022.
- HALBERT, Ludovic; ROUANET, Hortense. Filtering risk away: global finance capital, transcalar territorial networks and the (un)making of city-regions: an analysis of business property development in Bangalore, India. **Regional Studies**, n.48, v.3, p. 471-484, 2014.
- JARDIM, Maria Chaves; SILVA, Márcio Rogério. **Programa de aceleração do crescimento (PAC)**: neodesenvolvimentismo?. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- LAPAVITSAS, Costas. The financialization of capitalism: "Profiting without producing". **City**, v.17, n.6, p. 792-805, 2013.
- 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**, n.11, p. 6, 2007.
- LIMA, Carlos Eduardo D. de O. Parcerias público-privadas: a reforma de 2012 e a possibilidade de pagamento imediato dos aportes financeiros pelo parceiro público. **Jus.com.br**, 3 abr. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27176/parcerias-publico-privadas-a-reforma-de-2012-e-a-possibilidade-de-pagamento-imediato-dos-aportes-financeiros-pelo-parceiro-publico>. Acesso em: 15 abr. 2023.
- LOFTUS, Alex.; MARCH, Hug; PURCELL, Thomas. F. The political economy of water infrastructure: an introduction to financialization. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Water**, n.6, v.1, p. 1326, 2019.
- LÓPEZ, Lisett Márquez; PRADILLA, Emilio. La privatización y mercantilización de lo urbano. In: HIERNAUX, Daniel; GONZÁLEZ, Carmen (coord.). **La ciudad latinoamericana a debate**: Perspectivas teóricas. Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro, 2017.
- LORRAIN, Dominique. La main discrète: la finance globale dans la ville. **Revue française de science politique**, n.61, v.6, p. 1097-1122, 2011.
- MAGALHÃES, Ana Ligia de C. **Financeirização da infraestrutura**: as grandes empreiteiras nacionais e o metrô de São Paulo em transformação. 2021. 163f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
- MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. **Novos Estudos CEBRAP**, v.35, p. 15-33, 2016.
- MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Hucitec, 1986.
- NASCIMENTO, Denise Morado; DE FREITAS, Daniel Medeiros. ST 3 Ampliação do conceito de PPP para compreender seu papel no processo de neoliberalização. **Anais ENANPUR**, v.17, n.1, 2017.
- 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: 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. 201f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
- O'NEILL, Phillip. Infrastructure's contradictions. In: CHRISTOPHERS, Brett; LEYSHON, Andrew; MANN, Geoff (eds.). **Money and finance after the crisis**: critical thinking for uncertain times. Nova Jersey: Wiley-Blackwell, 2017.
- O'NEILL, Phillip. The financialization of urban infrastructure: A framework of analysis. **Urban Studies**, v.56, n.7, p. 1.304-1.325. 2019.
- PAIVA, Sílvia Maria C.; ROCHA, Carlos Alexandre A. A Parceria Público-Privada: o papel do Senado Federal na discussão e aprovação da Lei nº 11.079, de 2004. **Textos para discussão – 25**, Brasília, maio 2005. Disponível em:



- <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-25-a-parceria-publico-privada-o-papel-do-senado-federal-na-discussao-e-aprovacao-da-lei-no-11.079-de-2004/view>. Acesso em: 2 ago. 2023.
- PAULANI, Leda. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele S. **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010. (Coleção Estado de Sítio)
- PAULANI, Leda. 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**, n.10, p. 89-102, 2012.
- PAULANI, Leda. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. **Estudos Avançados**, v.27, p. 237-264, 2013.
- PECI, Alketa; SOBRAL, Felipe. A. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, v.5, n.2, p. 1-14, 2007.
- PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. **Espaço, técnica e construção**. São Paulo: Nobel, 1984.
- PRYKE, Michael; ALLEN, John. Financialising urban water infrastructure: Extracting local value, distributing value globally. **Urban Studies**, v.56, n.7, p. 1.326-1.346, 2019.
- PURCELL, Thomas; LOFTUS, Alex; MARCH, Hug. Value—rent—finance. **Progress in Human Geography**, v.44, n.3, p. 1-20. 2019.
- RADAR PPP. **Retrospectiva Radar de Projetos 2020**, 2021. Disponível em: <https://radarppp.com/wp-content/uploads/20210127-radar-de-projetos-retrospectiva-2020-20210127.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2023.
- ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- RUFINO, Beatriz. Public-private partnerships and their implications for inclusive urbanization in Brazil. **Regions Magazine**, v.303, n.1, p. 14-15, 2016.
- RUFINO, Beatriz. Privatização e financeirização de infraestruturas no Brasil: agentes e estratégias rentistas no pós-crise mundial de 2008. **URBE – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.13, 2021.
- RUFINO, Beatriz. The metamorphosis of infrastructure in Latin American urbanization: from insufficiency to presence as fictitious capital. In: **Urbicide: The death of the city**. Cham: Springer International Publishing, 2023.
- RUFINO, Beatriz; WEHBA, Cristina. Os significados da infraestrutura nos negócios imobiliário-financeiros: reflexões a partir de três empreendimentos liderados pela Odebrecht. In: RUFINO, Beatriz; FAUSTINO, Raphael; WEHBA, Cristina (orgs.). **Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica**. Rio de Janeiro: Consequência, 2021, v.1.
- RUFINO, Beatriz; WEHBA, Cristina. Infraestrutura como plataforma de valorização financeira: PPPs, reestruturação patrimonial e desvalorização. **Revista de Ciências Sociais**, Universidad Nacional de Quilmes, no prelo.
- 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.
- SAAD FILHO, Alfredo. Varieties of Neoliberalism in Brazil (2003-2019). **Latin American Perspectives**, v.47, n.1, p. 9-27, 2020.
- SANFELICI, Daniel. A financeirização do circuito imobiliário como rearranjo escalar do processo de urbanização. **Confin**, n.18, 2013.
- SANTOS JR., Orlando; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz César (orgs.). **Brasil: os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.
- SASSEN, Saskia. **Global networks, linked cities**. Nova York: Routledge, 2002.
- SHIMBO, Lúcia; SANFELICI, Daniel. Globalizing financial valuation: International property consultants in São Paulo. **Finance and Society**, v.9, n.1, p. 35-53, 2023.
- SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SINGER, André. **O lulismo em crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- STROHER, Laisa E. M.; ABREU, Marlon A. de; YASSU, Alexandre; KLINK, Jeroen J.; CUNHA, Luis Felipe. Infraestruturas de papel: novos instrumentos de financeirização do espaço. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v.26, n.2, 2022.
- WERNER, Débora. Neoliberalização da infraestrutura: mudanças regulatórias e configuração do setor elétrico brasileiro (1990-2018). **Semestre Económico**, v.22, n.50, p. 151-177, jan.-mar. 2019.