

# **Infraestrutura no capitalismo periférico: notas sobre as determinações históricas dos processos contemporâneos de privatização no Brasil**

Beatriz Rufino

Universidade de São Paulo (FAU-USP)

beatrizrufino@usp.br

## **Introdução**

A partir de pesquisas anteriores (Rufino, 2021; Rufino et al., 2023), observamos que na formação social brasileira o avanço dos processos de privatização e financeirização das infraestruturas particularizam-se pela necessidade de substanciais aportes de subsídios e financiamentos pelo Estado e pelo importante protagonismo do capital nacional. Sem significar rupturas ou contestação às lógicas da financeirização, o grande capital nacional personificado pelas grandes empreiteiras assumiu importante controle dos processos de privatização, sobretudo das parcerias público-privadas e concessões que ganharam notoriedade como forma particular de privatização de infraestruturas. Esses personagens em articulação a instrumentos e agentes financeiros tornaram-se determinantes no avanço de uma racionalidade rentista na operação das infraestruturas. Esse controle foi particularmente evidente até 2014, quando essas enfrentam profundas crises, abrindo caminho para maior participação de capitais financeiros nacionais e internacionais (Wehba e Rufino, 2023).

Sob esses arranjos, essa a privatização tem se estendido para diferentes regiões e segmentos de infraestrutura (Rufino et al., 2023) avançando para os espaços urbanos em simultâneo ao reforço da concentração de investimentos nas regiões e territórios mais dinâmicos, em uma lógica seletiva que privilegia o controle de infraestruturas pré-existentes sobre novos investimentos. Dessa maneira, as contradições de uma provisão privada de infraestrutura que emergem nos países centrais, são ainda mais profundas no contexto das economias periféricas, onde a provisão foi historicamente deficiente.

Considerando tais especificidades, partimos do pressuposto que a análise exclusiva desses processos como extensão das dinâmicas de reestruturação capitalista e fortalecimento do protagonismo de agentes financeiros globais torna-se limitada, sendo necessário explorar sob um ponto de vista teórico, as determinações históricas da provisão de infraestrutura no capitalismo periférico. A fim de questionarmos as especificidades da consolidação contemporânea dos processos de privatização e financeirização no Brasil, exploramos nesse artigo o desenvolvimento histórico da provisão de infraestrutura no Brasil, analisando suas articulações com as dinâmicas de acumulação capitalista particulares e os interesses de classes mais imediatos relacionados à sua produção.

Por meio da discussão teórica e análise das determinações histórica da provisão de infraestrutura, sustentamos a hipótese que parte das especificidades dos processos contemporâneos de privatização e financeirização das infraestruturas são resultantes do nosso desenvolvimento dependente e dos decorrentes arranjos de provisão de infraestrutura engendrados nos diferentes momentos históricos. Percorrendo essa trajetória desde o momento agro-exportador no século XIX até à industrialização no século XX, verifica-se que mesmo na ausência de um sistema de crédito no país, as infraestruturas emergem e perpetuam-se como importante negócio privado com feições rentistas com crescente protagonismo de elites locais explicado por seu poder assegurar vantagens estatais.

Teoricamente, compreende-se as infraestruturas como condições gerais de produção (Marx, 2011), e mais particularmente como condições gerais para a reprodução da formação social (Pradilla, 1984). Essas condições, como desenvolve Marx, emergem em momentos de maior desenvolvimento do capital como negócio privado associado ao seu funcionamento como capital fixo (Marx, 2011). Se particularizam ainda por sua particular forma de realização, associada a relações de monopólio envolvidas em sua provisão, sua articulação com a terra e a propriedade privada (Harvey, 2013; Folin, 1997), dando relevo aos ganhos rentistas associados a sua provisão. Dentro desse debate teórico, nos interessa compreender como a condição particular das formações sociais latino-americanas, marcadas por sua relativa debilidade na acumulação de capital em nível global associada a sua posição subordinada na cadeia capitalista mundial (Jaramillo, 1988), ainda que tenha comprometido o maior desenvolvimento das infraestruturas como condição geral, não inviabilizou sua emergência precoce como negócio privado, crescentemente associado aos interesses de elites nacionais subordinadas aos processos de reprodução global do capital.

No Brasil, a interpretação das infraestruturas como setor rentista e com vínculos com o capital financeiro internacional, antecede em muito o momento atual, sendo a presença das grandes empresas inglesas na exploração das ferrovias brasileiras no século XIX e sua extensão posterior às infraestruturas urbanas um exemplo paradigmático. Em associação a esses processos, presenciou-se também a crescente presença das elites agrícolas locais, iluminando precocemente uma articulação de interesses rentistas e produtivos em um contexto de domínio de atividades agroexportadoras (Cuellar, 2019; Seabra, 2015; Franca, 2013). Posteriormente, a estatização da demanda de infraestruturas pelo Estado circunscreveu a participação privada sobretudo aos contratos de construção em um contexto de desenvolvimentismo industrial dependente. 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 pelos privilégios políticos definidos nos contratos, e não necessariamente por questões produtivas (Camargos, 1993; Connolly, 1990), alimentando interesses rentistas dentro de uma compreensão Keynesiana, que associa o rentismo como provenientes dessas relações privilegiadas com o Estado.

O artigo tem como base metodológica a revisão bibliográfica teórica e histórica do tema e estrutura-se em três seções principais. Na primeira, desenvolvemos apontamentos teóricos acerca sobre a provisão infraestruturas, discutindo as especificidades do seu desenvolvimento no capitalismo periférico. Na segunda parte, apresentamos a emergência histórica da infraestrutura como setor rentista no Brasil e discutimos seus profundos laços com os interesses das elites agroexportadoras em subordinação aos interesses financeiros mundiais. Na última parte, apresentamos os processos de estatização das infraestruturas, a emergência das grandes empreiteiras e a renovação dos interesses rentistas no esgotamento do desenvolvimentismo dependente.

## **1. Economia política das infraestruturas e suas especificidades no capitalismo periférico**

Considerando que as infraestruturas são parte do processo de reprodução ampliada do capital, entendemos que as mesmas funcionam como um capital fixo de tipo especial. 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” (Harvey, 2013:307). Dessa maneira, teriam funções muito específicas em relação ao processo global de reprodução capitalista, atuando como condições gerais de produção, seja por facilitarem e tornarem possível a circulação do capital, como no caso das estradas, seja por aumentarem a força produtiva, como no caso da energia.

Essas condições gerais de produção passam a ser utilizadas de forma comum, mas de maneira parcial, intermitente ou temporária por diferentes capitalistas. Pradilha (2009), amplia esse debate, ao discutir as Condições Gerais da Reprodução das Formações Sociais (CGFRS) e pontuar sua diferenciação em termos estruturais, funcionais e operativos (Pradilla, 2009: 126) entre “ as necessárias a acumulação do capital no sentido estrito, cujo valor de uso ou efeito útil é realizado na produção e troca de mercadorias” ; “ as necessárias a reprodução da dominação ideológica e política da sociedade existente, cujos efeitos úteis são realizados pelo aparatos estatais, políticos e ideológicos”; e “as necessárias a reprodução da população” (Pradilla, 2009:126)

Nos processos de urbanização e metropolização, como desenvolve Lencioni (2007), essas condições gerais de produção em conexão direta com o capital “não se desvinculam da provisão de meios de consumo coletivos voltados para a reprodução da força de trabalho” (Lencioni, 2007, s/p). Em entendimento semelhante Pradilla (2009:127) reforça que seria justamente o que delimitamos como infraestruturas (distintos meios de transportes, energia, comunicações, saneamento, etc.) que se configurariam como “as mais gerais das condições gerais” justamente por simultaneamente satisfazerem todas as necessidades apontadas pelo autor.

Dada a grande escala, a provisão de infraestruturas envolve elevados investimentos de capital. Essa condição, associada ao seu caráter de consumo coletivo, ao mesmo tempo em que impõe dificuldades e riscos específicos em sua produção e circulação, as colocam como estratégia central no contexto das crises capitalistas de sobreacumulação. Ao capturarem grande volume de capital em excesso, os investimentos em infraestruturas tornam-se importante motor para criação de novos ciclos de expansão econômica, pautados pelo aumento da produtividade social do trabalho. Por outro lado, sua durabilidade e fixidez no espaço condicionam a imobilização de grandes volumes de capital por períodos prolongados, com os riscos derivados dessa condição particular tornando-se entrave à circulação ampliada do capital. Essas características dão relevo à centralidade da consolidação de um sistema de crédito no avanço desses investimentos e de seu desenvolvimento como negócio capitalista.

Pela dependência de sua realização como capital fixo associada ao consumo produtivo de outros capitalistas, a produção das infraestruturas como negócio capitalista depende de várias condições, “coincidentes com o fato de que o modo de produção fundado sobre o capital já está desenvolvido sob um nível mais elevado”(Marx, 2011:437). Para nossa discussão, dá-se relevo a duas dessas condições específicas destacadas por Marx. A primeira dessas condições refere-se à concentração de uma magnitude de capital, “para poder assumir um trabalho de tal dimensão e de valorização mais lentos” (Marx, 2011: 437). Dessa condição, deriva-se que esta produção aconteça em muitos casos sob a forma capital por ações, entendida “como força e produto social” (Marx, 2011:437). Em segundo lugar, exige-se que este capital “produza juros e não lucro (pode produzir mais do que juros, mas isso não é necessário)” (Marx, 2011: 708), considerando aí os longos períodos de retorno da remuneração do capital investido.

A fixidez no espaço das infraestruturas é também elemento determinante no papel das infraestruturas na diferenciação do espaço e nas formas particulares de realização destes investimentos, para além do juros. Como desenvolve Harvey (2018), a promoção de investimentos em um determinado espaço físico gera também “maior fluxo de capitais para este espaço” (Harvey, 2018:149), limitando a trajetória do desenvolvimento capitalista para outros espaços.

Em um contexto de produção do espaço capitalista sob o domínio da propriedade privada, a produção de infraestruturas “como capital incorporado à terra” (Harvey, 2013:307) pode implicar em transformações diretas e indiretas nas possibilidades de capitalização da renda da terra. Folin (1977), ao desenvolver a ideia que a cidade em sua totalidade se constitui como um capital fixo socializado, já argumentava no final dos anos 1970 que as infraestruturas se realizavam de maneira particular através

da renda da terra. Na interpretação do autor, essa renda era auferida pelos proprietários de terra a partir dos processos de fragmentação da propriedade.

Essa relação não é recente, tendo sido a captura de renda da terra explorada em vários esquemas de remuneração dos proprietários de ferrovias, como bem exploram os estudos do “surto ferroviário” paulista na segunda metade do século XIX (Cuellar, 2019), discutidos na segunda seção deste artigo. De maneira geral, o aumento dos investimentos em infraestrutura, na forma de ferrovias, estradas e portos, incide fortemente nas possibilidades de captura de rendas pelos proprietários de terra. Essas relações da infraestrutura com uma acumulação rentista entram para um primeiro plano quando estas se desenvolvem sob o controle de agentes privados, os quais passam a explorar a condição de monopólio, outorgada em muitos casos por meio dos contratos de concessão, para obtenção de rendas relacionadas ao controle do espaço.

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, 2017:37).

É sob estas condições que vislumbra-se na provisão de infraestruturas uma acumulação de caráter híbrido, decorrente do alcance de uma condição de duplo-monopólio (Lefebvre, 2016). Lefebvre (2016) originalmente teorizou o conceito de duplo-monopólio para lidar com a subordinação dos proprietários de terras nos processos de transformação capitalista do campo na França dos anos 1950. Para o autor, o duplo-monopólio expressa a predominância de um grupo ou classe no controle articulado da terra (renda) e do trabalho desenvolvido sobre ela (mais-valia). O alcance dessa condição reorganizou simultaneamente a distribuição da renda fundiária e estrutura agrária, permitindo a obtenção de lucros extraordinários advindos da captura da totalidade da renda, dos baixos salários dos trabalhadores agrícolas, do baixo custo de produção em empresas altamente mecanizadas, da manipulação de preços no mercado, da aplicação de quotas e direitos aduaneiros, das condições de crédito, etc. Como desenvolve o autor, dependendo dos países e regiões do desenvolvimento histórico do capitalismo, estes dois monopólios podem lutar, combinar-se ou aliar-se.

A magnitude dos investimentos necessários à provisão de infraestruturas, sua forte relação com processos de centralização e concentração, indissociação com a terra e o caráter estruturalmente monopolístico de sua provisão dão relevo a essa categoria na interpretação das dinâmicas de sua

produção como negócio capitalista, iluminado o imbricamento de interesses do capital industrial e comercial, em uma complexa articulação de ganhos produtivos e rentistas na provisão de infraestrutura. Ainda que figure como um capital fixo, produzido como negócio capitalista sob sofisticadas formas de organização do capital, emergem aí condições privilegiadas de se estruturar como um duplo-monopólio. Nesse contexto, o retorno do capital investido na forma de juros prolonga-se e toma a forma de renda pelo duplo-monopólio que se estabelece pelo controle das relações de produção e do espaço das infraestruturas. O aspecto contraditório desse duplo-monopólio para essa indústria é que a redução de investimentos produtivos e a maximização das condições de exploração do trabalho na manutenção dessas infraestruturas como movimento de maximização das rendas acaba por limitar a vida útil e seu funcionamento como condição geral. Fundando-se na preconização de retornos rentistas, as contradições envolvidas na provisão de infraestrutura são aprofundadas.

A disputa entre interesses produtivos, infraestrutura como capital fixo e condição geral na ampliação da reprodução ampliada do capital, e interesses rentistas, infraestrutura como duplo-monopólio e condição para obtenção de rendas, variam no curso do desenvolvimento capitalista e em suas distintas formações sociais, respondendo aos interesses mais gerais das classes dominantes e seu envolvimento particular na provisão de infraestruturas.

Ainda que a sociedade de ações e os juros tenham emergido como importante estratégia do próprio capital para a produção de infraestruturas como negócio privado no curso do século XIX, a expansão mais significativa desses investimentos será conduzida no curso da ascensão do capital industrial pelo Estado, “via dedução de renda social” (Marx, 2014: 439), sob a forma de uma produção estatal parcialmente desmercantilizada. No contexto dos países centrais, as redes de infraestrutura foram reconhecidas como elementos centrais do poder e controle territorial no estabelecimento do Estado-Nação moderno (Graham; Marvin, 2001) e condição estrutural do desenvolvimento do capitalismo industrial (O’Neill, 2017). Tornando essas condições gerais e coletivas como necessidades nacionais, a produção das infraestruturas pelo Estado deduzia do capitalista o custo de seu pagamento, ampliando suas condições de acumulação.

A perda de hegemonia do capital industrial e a ascensão das finanças a partir dos anos 1970 põe em evidência o retorno da produção da infraestrutura por agentes privados, em um momento de reafirmação do rentismo como característica central do capitalismo (Christophers, 2019). A ascensão do receituário neoliberal e das ideias de privatização pavimentaram a importância crescente das infraestruturas como setor econômico de acumulação capitalista global (O’Neill, 2017; Lorrain, 2011). Nesse contexto, nas formações sociais dos países centrais, as infraestruturas passaram privatizadas em articulação a um sofisticada engenharia financeira (Pryke, Allen, 2019) sob controle de poderosos

grupos financeiros (O'Neill, 2019). Além de encampar fortes transformações nas relações de operação das infraestruturas, a engenharia financeira põe em destaque o desenvolvimento de mecanismos de capitalização das rendas futuras e de multiplicação das formas de circulação do capital envolvido na provisão das mesmas. A engenharia financeira nesse sentido decodifica e homogeneiza a infraestrutura enquanto “ativo financeiro”, tornando-o atraente e ao mesmo tempo passível de comparação com outros ativos financeiros (O'Neill, 2019).

Nos países latino-americanos, o ritmo do surgimento e desenvolvimento das infraestruturas foi desigual na qualidade e quantidade, refletindo distintas situações político-sociais (Pradilla, 1994) e o processo geral de subordinação na cadeia capitalista mundial (Jaramillo, 1988). Como mostra Pirez (2013), os estados latino-americanos intervieram na produção de serviços urbanos desde o início do século XX, como parte de uma tentativa de responder às necessidades de acumulação econômica e legitimidade política. Dentro do Projeto de Desenvolvimentismo Dependente, as infraestruturas tornaram-se condições gerais essenciais para a emergente industrialização da região, com os Estados tomando para si a tarefa da montagem de grande parte da infraestrutura econômica para a promoção do desenvolvimento industrial, organizando assim as condições de acumulação de empresas multinacionais dominantes no processo de Industrialização por Substituição das Importações (ISI), característico das economias mais dinâmicas da região. Através da criação de empresas estatais, a provisão de infraestrutura na região esteve “ligada intimamente a grandes projetos de investimentos relacionados a exploração de recursos naturais, desenvolvimento regional e expansão de setores econômicos particulares”, colocando-se como condição para desencadear os processos de acumulação de capital (Padilla, 2009:138).

Priorizando os interesses imediatos das frações dominantes, o Estado desempenhou um papel limitado como unificador dos interesses globais das classes exploradoras e promotor de estratégias de longo prazo. O resultado é que a provisão de infraestrutura privilegiou “valores de uso diretamente ligados à acumulação de capital, particularmente para a produção de bens, em detrimento daqueles ligados ao consumo e a reconstituição das classes trabalhadoras” (Jaramillo, 1988: 29 e 31), tendo como objetivo principal suportar e apoiar uma acumulação subordinada e dependente do capital.

Embora as ações estatais tenham tido um desenvolvimento relevante em alguns países da região entre os anos 1940 e 1980 – Argentina, Brasil e México em particular – elas não conseguiram diminuir consideravelmente o peso da população trabalhadora fora das condições mercantis, nem lograram institucionalizar um Estado de Bem-Estar como nos países centrais (Pírez, 2013). Se nos países centrais as infraestruturas, viabilizadas pelo Estado, tornam-se um pressuposto para a acumulação de capital e reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos

sociais (Oliveira, 1988: 8), na América Latina a acumulação de capital configurou-se como objetivo dominante, resultando numa desmercantilização limitada e parcial da reprodução da força de trabalho (Pírez, 2013), alimentando uma acelerada urbanização marcada por severa precarização das condições gerais.

Articulado às narrativas neoliberais 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) e avançado sob fortes contradições nos países da América Latina.

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. 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 configuraram-se como entraves à extensão da privatização, dando continuidade a um avanço seletivo dessas práticas, com a priorização de setores e regiões mais dinâmicas.

No caso brasileiro, a análise das transformações na produção das infraestruturas mostra que, embora a privatização das infraestruturas tenha se constituído nos anos 1990 como uma bandeira dos governos fortemente neoliberais, foi a ampliação dos investimentos e subsídios no contexto de governos progressistas e o aprimoramento das formas de propriedades associadas às concessões e PPP que possibilitaram a aceleração dos processos de privatização, estruturando novos patamares de acumulação no setor por meio de substanciais transferências de valor como renda. Esse arranjo se particularizou pelo protagonismo das elites nacionais, personificadas na figura histórica das grandes empreiteiras e suas poderosas articulações com frações dominantes do capital.

A fim de aprofundarmos o debate sobre a centralidade do rentismo na provisão das infraestruturas e a na compreensão da configuração dos interesses das elites nacionais como determinações históricas, nos debruçamos a seguir sobre os distintos arranjos desenvolvidos desde o momento agro-exportador no século XIX até à industrialização no século XX.

## **2. Emergência das infraestruturas no Brasil agroexportador: Rentismo na articulação entre capitais nacionais e internacionais**

No Brasil, a provisão de infraestrutura como negócio capitalista, sobretudo por capital internacional, estruturou-se precocemente já no início do século XIX fortalecendo simultaneamente a dependência

econômica e tecnológica como traços que permaneceram na transição da Colônia ao Império. A partir daí, evidencia-se a produção de um conjunto de infraestruturas - estradas de ferro, telégrafos e melhoramentos nos portos – em forte articulação com as dinâmicas agro-exportadoras e extrativistas (Campos, 2012; Cuellar, 2019; Martins, 1986).

Ainda que o nível do desenvolvimento da maioria dos mercados regionais agroexportadores e extrativistas no século XIX no Brasil fosse em muitos casos insuficiente para tornar os negócios de infraestrutura rentáveis, esses foram viabilizados por importantes intervenções estatais, sendo o caso da expansão dos investimentos ferroviários bastante ilustrativo desse processo. Como demonstra Cuellar (2019), foram as garantias e subvenções estatais que asseguraram altos dividendos nos negócios de implementação de ferrovias por significativo período. Para o Império brasileiro, essa estratégia assegurava uma renda líquida real à economia do país, ao reforçar e agilizar as exportações e permitia um controle mais efetivo do território nacional (Cuellar, 2019).

Ao promover uma série de regulamentações para incitar a atração de capitais para este setor (Cuellar, 2019), o Estado brasileiro tornou-se agente central na estruturação da provisão das infraestruturas como negócio capitalista por todo século XIX até início do século XX. Inicialmente, pelo Decreto 101 de 1835, estabeleceu-se a isenção aduaneira para a importação do material ferroviário, a cessão de terras públicas para a construção das linhas e a concessão de exploração de 40 anos (Cuellar, 2019). Em 1852, o Decreto 641, passou a estabelecer, além das vantagens anteriormente assinaladas, o garantia de 7% de juros para os capitais investidos<sup>1</sup> (Cuellar, 2019; Demarzo; Whitaker, 2020), institucionalizando em termos nacionais uma renda fixa, para além das condições específicas de cada uma das concessões. Além disso, o monopólio do espaço foi também ampliado pelo estabelecimento do chamado “privilégio de zona”, que estendia as possibilidades de captura de renda em áreas adjacentes às ferrovias para 30 km de cada lado. Por este instrumento, permitia-se nessas áreas adjacentes a empresa detentora da concessão se apropriar de todos os minérios encontrados, tivesse o monopólio de escoamento de produtos agrícolas e minerais e a isenção alfandegária para importação do material utilizado na construção da infraestrutura (Demarzo e Whitaker, 2020). Aos proprietários das concessões assegurava-se um duplo-monopólio com esses detendo exclusividade da exploração do espaço e condições privilegiadas de produção das infraestruturas.

Dada a subordinação aos interesses agrários e extrativistas, as ferrovias se consolidaram de forma bastante fragmentada e direcionada a viabilização da exportação das mercadorias por meio dos portos,

---

<sup>1</sup> O Estado Imperial garantia juros de 5% e as Províncias mais 2% sobre o total de investimentos na primeira conta de estabelecimento. Posteriormente (Lei 2.453 de 1873), o Estado assumiria o total da garantia de juros (7%).

reforçando por muitas décadas a falta de integração do território nacional e uma urbanização litorânea associada a esses espaços de escoamento (Deák; Schiffer, 1998). Em meados do século XIX, o dinamismo da cultura do Café acabou por intensificar uma importante concentração dos investimentos em ferrovias.

Essa intensificação de investimentos coincide com a modernização capitalista do país, pautada por transformações radicais nas relações de propriedade da terra e nas do trabalho. A instituição da propriedade privada da terra pela Lei de terras (Lei 601 de 1850), a suspensão do tráfico negreiro pela Lei Eusébio de Queiróz (Lei 581 de 1850) junto com outras restrições à escravidão e a posterior libertação dos escravos pela Lei Áurea (Lei 3.353 de 1888) estruturam simultaneamente a constituição do mercado de terras e de trabalho livre. Articulado aos poderosos interesses da nova classe dominante nacional, a elite cafeeira, cuja riqueza já se fundava fortemente na propriedade da terra e não mais na propriedade de escravos, essa modernização capitalista se particulariza pelo profundo acasalamento entre terra e capital (Martins, 1986).

Com inexistência de um sistema de crédito e finanças domésticos (Klink, 2020), as infraestruturas foram sendo produzidas na maioria dos casos com capital oriundos do exterior (Campos, 2021), com destaque a participação do capital Britânico, representado tanto pelos bancos de investimento, como pelas empresas e companhias de infraestrutura (Cuellar, 2019). Por terem demandando vultosas somas de capital, as infraestruturas tornaram-se um elemento importante de aprofundamento da subordinação do país às economias centrais, determinada à época pela “internacionalização da economia brasileira por meio da internacionalização do financiamento externo e bancário” (Klink, 2020).

Seabra (2015) defende que o domínio das empresas estrangeiras inglesas advém do fato de que o sistema capitalista já detinha uma base internacional de operações de infraestrutura ao final do século XIX, com elaborados arranjos de financiamento e concentração do capital em grandes empresas, com a ampliação dos investimentos em infraestrutura na segunda metade do século XIX resultando também de um processo de internacionalização da economia mundial (Cuellar, 2019).

Ainda que o capital financeiro Britânico dominasse em escala nacional, a participação da classe dominante local, representada pela oligarquia cafeeira, ganhou destaque nesse movimento de concentração dos investimentos ferroviários na expansão cafeeira para o oeste paulista (Cuellar, 2019). Para além do rentável caso da companhia britânica São Paulo Railway, com claras vantagens estratégicas e tecnológicas e detentora dos ramais mais lucrativos, três grandes empresas nacionais associadas ao capital cafeeiro chegaram a concentrar 90% da rede do Estado de São Paulo (Cuellar, 2019).

Para Martins (1986), a importante participação dos fazendeiros de café no “surto ferroviário” é explicada porque esses investimentos permitiram a economia dos custos de deslocamento dos produtos da fazenda e a capitalização de uma renda diferencial nas propriedades cafeeiras alcançadas pela ferrovia. A propriedade privada das infraestruturas estruturada sob vantajosas condições pelo Estado e sua necessária unidade com a terra para implementação dos materiais e redes (Pradilla, 2009) tornou-se assim uma fonte poderosa de extensão de obtenção de riqueza por meio da renda, em contexto de ampla concentração de propriedades agrícolas sob o controle de um limitado número de proprietários, também responsáveis pela produção capitalista das *commodities* agrícolas.

A estruturação de uma rede ferroviária mais densa em associação ao pólo econômico mais dinâmico do país a partir de meados do século XIX, acabou por configurar importantes alicerces para a consolidação de uma rede de cidades no estado de São Paulo, reforçando ainda o poder de sua capital como centro de negócios do desenvolvimento da cafeicultura. Nesta capital e em seu entorno, os investimentos ferroviários também inauguraram novas tendências de ocupação do território, estruturando diversos povoados-estação que influenciaram o desenvolvimento urbano subsequente de sua área metropolitana (Seabra, 2015:35).

No início do século XX, o crescimento da cidade de de São Paulo também a colocaria como uma das mais importantes fronteiras de expansão dos investimentos privado em serviços urbanos como os de transporte, luz e energia elétrica, superando inclusive os investimentos em ferrovias no estado de São Paulo. Como mostra Franca, em 1903, os investimentos estrangeiros no setor de iluminação e transporte urbano alcançaram a marca de 41.836.677 libras, ultrapassando inclusive os investimentos ferroviários, correspondentes a 30.520.145 libras (Franca, 2009:264).

Neste momento, países do centro capitalista, como Inglaterra, França, Alemanha, e mesmo Estados Unidos e Canadá, encontravam-se novamente às voltas “com excedentes de capital, provenientes principalmente da produção industrial e do transporte ferroviário, em expansão desde a década de 1860” (Franca, 2009: 262). O domínio da tecnologia da eletricidade possibilitou que esses capitais excedentes fossem direcionados a uma importante onda de investimentos em infraestruturas urbanas nos países centrais, em um movimento em que a forte concorrência entre países imperialistas impôs limites à expansão (Franca, 2009: 262).

São Paulo tornou-se assim porta de entrada de investidores estrangeiros no Brasil, com destaque para o grupo canadense Light, que detinha condições privilegiadas de acesso ao crédito internacional. Em importante articulação com as elites cafeeiras, também fortemente associadas ao emergente desenvolvimento industrial (Franca, 2009) e ao controle de propriedades urbanas, a Light passou a deter um controle inédito de diversos serviços de infraestrutura. A elite política e econômica dominante,

que havia participado de experimentos de eletrificação dos serviços de transportes e iluminação anteriormente, via nessa articulação com o capital externo, uma forma de preservar seus próprios interesses, mesmo que tal articulação representasse o abandono de qualquer alternativa de desenvolvimento capitalista independente, sobretudo de superação da dependência tecnológica (Franca, 2009).

Como produto dessa articulação, a Cia Light consagrou-se como exemplo paradigmático na integração da provisão de infraestrutura com a produção do ambiente construído, pensado e concebido como importante fonte de lucro e renda para empresa (Seabra, 2015; Franca, 2009). Nesse movimento, os ganhos obtidos na provisão de infraestrutura eram somados aos ganhos obtidos na construção de loteamentos, em um processo de alteração qualitativa de determinadas porções da cidade de São Paulo e de muitas cidades do interior paulista. Nesse novo arranjo, o crescimento urbano se colocava como fonte de renda em forte associação à provisão de infraestrutura sob condições de monopólio privado, expandindo o alcance da noção de duplo-monopólio.

Como desenvolve Martins (1986), diferentemente dos países centrais, a renda capitalizada não se constitui como instrumento do ócio, mas como instrumento do negócio dos grandes fazendeiros do café, que representavam a fração hegemônica do capital nacional à época e conjugavam a condição de proprietário com a de capitalista em subordinação ao capitalismo internacional. Ao reunirem a posição de proprietários rurais com a de proprietários urbanos e legisladores nas assembleias (Seabra, 2015:17), sua associação ao capital internacional envolvido na provisão de infraestruturas urbanas representou uma importante extensão de ganhos rentistas em articulação a um crescente protagonismo de um setor industrial que dava força a urbanização.

Esse caráter ambíguo dos interesses da classe dominante (Martins, 1986) e sua subordinação ao capitalismo internacional configuram-se como um traço estrutural dessa economia periférica, onde o embaralhamento de interesses produtivos e rentistas permeiam vários setores da economia (Bambirra 1978; Cardoso e Faletto 1975, Fernandes, 2020). A análise da provisão de infraestrutura no Brasil no período de predomínio agroexportador dá forma concreta a essa ambiguidade. O particular arranjo de classe entre o capital internacional e as elites agroexportadoras ao mesmo tempo que foi determinante na diluição dos conflitos entre a priorização da infraestrutura como condição geral e sua consolidação como duplo-monopólio, resultou em importante contradição. A racionalidade rentista e curto-prazista deste arranjo condenou a própria longevidade do negócio, explicando em parte os processos de estatização e socialização dos prejuízos que ocorreriam ao longo de todo o século XX em articulação à ascensão do desenvolvimentismo. A redução significativa dos gastos na provisão de infraestrutura como estratégia permanente de negócio, tanto pela precarização do processo de construção, como

pelo baixo nível de investimentos na manutenção, ao mesmo tempo em que assegurou os altos dividendos a curto prazo, implicou em sérios problemas na operação dos serviços a longo prazo.

esgotamento do período agroexportador? desenvolver mais?

### **3. Estatização da demanda e expansão das Infraestruturas: desenvolvimentismo na constituição das empreiteiras como grupo hegemônico**

A partir dos anos 1930, verifica-se no Brasil o deslocamento do centro dinâmico da economia, abrindo-se a possibilidade de que o processo de acumulação passasse a ser determinado desde dentro por meio da industrialização do país (Paulani, 2013). No entanto, com a crescente dinâmica de sobreacumulação no capitalismo mundial, a partir de meados dos anos 1950, os países do centro partem em busca de novos espaços de valorização, encontrando no contexto brasileiro um mercado interno em expansão. Inaugura-se a partir daí um desenvolvimentismo dependente (Evans, 1978), com a acumulação nos setores industriais mais dinâmicos da economia passando a ser comandada pelas necessidades e imperativos do capital de fora, através da inserção das grandes empresas multinacionais (Paulani, 2013).

Como parte desse arranjo, as empresas multinacionais e o Estado gradualmente expandiram seu controle sobre desenvolvimento industrial às expensas do capital nacional (Evans, 2018:282). Embora o capital nacional tivesse apenas um papel complementar na acumulação de domínio industrial, este ganhou relevo em outras esferas. Para Evans (2018), essa burguesia nacional tinha como pressuposto do seu crescimento, o capital fornecido pelo Estado e a tecnologia fornecida por empresas estrangeiras. Dessa forma, a divisão do trabalho entre o capital internacional e o capital nacional não determina-se apenas por questões técnicas, mas também por elementos históricos, com a presença do capital nacional assumindo destaque em atividades cuja implantação antecede a vinda das grandes multinacionais e naquelas onde as fontes fundamentais de ganhos são facilmente monopolizadas (Evans, 2018:285). Como reforça Lessa “os grandes capitais privados nacionais têm por característica serem hegemônicos nos setores e subsetores não industriais (financeiro, construção imobiliária, comércio, prestação de serviços etc.)” (Lessa, 1985:214). Nos interessa aqui explorar particularmente a centralidade do capital nacional no setor de obras pesadas em forte articulação à provisão de infraestruturas.

A consolidação de um novo padrão de acumulação impôs a necessidade de montagem de uma nova infraestrutura econômica que viabilizasse a promoção do desenvolvimento industrial e a unificação do mercado nacional (Deák; Schiffer, 1998). Com a permanente dificuldade de acesso a financiamentos de longo prazo e o desinteresse do capital nacional e transnacional, coube ao Estado assumir o

trabalho de provisão das condições gerais necessárias, incluindo aí, a provisão de infraestruturas, demandantes de importante concentração de capital associado a um processo de valorização mais lento. A participação do Estado como contratante e provedor do serviço, nesse sentido, pode também ser compreendida pela “natureza não rentável do negócio” (Connolly, 1990: 53).

O Estado brasileiro, assumindo o controle de provisão de grande parte das infraestruturas, desempenhou desde o início um papel crucial na acumulação de capital do setor de construção pesada, suportando um processo de progressiva concentração de capital que daria origem aos grandes aglomerados econômicos da construção, tais como Camargo Corrêa, Odebrecht e Andrade Gutierrez, reconhecidas como grandes empreiteiras nacionais entre outras. Camargos (1993) argumenta que engendrou-se aí, uma “articulação funcional” entre o Estado e as empresas de construção, com o primeiro promovendo a formação e desenvolvimento das empresas, enquanto estas se tornaram parceiras econômicas privilegiadas do Projeto Desenvolvimentista Nacional. Como desenvolve a autora, o poder alcançado pelas grandes empreiteiras não decorreu apenas de suas relações diretas e historicamente estabelecidas com o Estado, mas também de seus vínculos com setores empresariais em posições chave na economia brasileira. As grandes empreiteiras, ao lado dos bancos, tornaram-se um dos núcleos do moderno capitalismo brasileiro a partir dos anos 1950.

Como nos lembra Connolly (1990), a forma de provisão estatal separou progressivamente o processo de produção da propriedade do que se está produzindo (Connolly, 1990). De uma maneira geral, as relações capitalistas foram mantidas a partir da contratação de empresas privadas para a construção das obras, num arranjo particular denominado pela autora de *contratismo* (Connolly, 2018). Nessa lógica, o contratado é o produtor, “mas não tem interesse de longo prazo no produto que constrói que é, por natureza, de muito longo prazo”. Ao não estabelecer relação com a propriedade da infraestrutura, não coloca em questão a possibilidade de capitalização de rendas futuras oriundas de seu controle. Por essa forma de provisão, ainda que as possibilidades de um duplo monopólio sejam rompidas (Lefebvre, 2016), criam-se importantes condições para uma crescente concentração de capital no setor de construção pesada. Para Camargos (1993), seriam as particularidades do setor de construção pesada e do processo de estatização da demanda das infraestruturas, comandada pelo Estado desenvolvimentista brasileiro que explicam a consolidação da hegemonia dessas grandes empreiteiras.

Ao contrário da produção de bens de capital, a construção pesada pode ser desenvolvida sem a necessária concentração prévia de capital para fazer frente às grandes obras, dada a possibilidade de fragmentação das grandes obras em contratos menores, a natureza contratual dos negócios (vende-se antes de produzir) e a rápida circulação de capital com reduzida porção de riscos dado pelos

repasse financeiros atrelados ao cumprimento de contratos. Essas características permitiram a inserção de pequenas empresas em grandes obras e dão centralidade aos contratos de construção.

As condições da relação contratual entre Estado e contratante sempre foram determinantes nos ganhos auferidos no negócio. Os termos do contrato e o grau de cumprimento – previsão de adiantamentos, condições para a liquidação de conclusões parciais, isenções de impostos e taxas, entre outros aspectos (Connolly, 1990) - são assim determinantes nas condições de acumulação no setor sob essa forma de provisão. Ao mesmo tempo, a estruturação das condições de financiamento são fundantes desse modelo.

No Brasil, a estatização da demanda das infraestruturas fundamentou-se na expansão dos investimentos e na implementação de regulações e normas de contratação que passaram a privilegiar as empresas nacionais. Por meio da criação de uma diversidade de fundos setoriais e instituições Financeiras, verifica-se no período desenvolvimentista uma substancial transferência da poupança pública para um único setor (Camargos, 1993). A partir de finais dos anos 1960, para além dos recursos fiscais, o endividamento estrangeiro foi fundamental (Tavares, 1983).

Como desenvolve Camargos (1993), a estatização da demanda, peculiariza a dinâmica setorial da construção pesada, politizando a determinação dos preços e lucros e a forma de concorrência capitalista intra-setorial, transferindo-a para o próprio âmbito do Estado. Assim, os ganhos das empresas de construção passam a estar relacionados a privilégios políticos e não necessariamente à questões produtivas, importando mais o número e as condições dos contratos e respectivos fluxos financeiros dos projetos (Camargos, 1993), que ganhos produtivos associados a maior intensificação de capital. Trata-se do monopólio de condições privilegiadas nos contratos como mecanismo de captura do fundo público. Entre os mecanismos que assegurariam sobrelucros às empresas, Camargos (1993) aponta a superestimação de preços de serviços, o reajuste “a posteriori” dos valores contratuais, e a interferência de órgãos demandantes nos processos de concorrência, que revelariam a centralidade do elemento político no sucesso dos negócios.

Essa trajetória de estatização da demanda de infraestruturas, com expressivas variações entre os distintos segmentos e os níveis de investimentos ao longo de todo o período (1930-1980), é fundamental à compreensão do processo de consolidação da hegemonia do capital nacional na consagração de poderosos conglomerados econômicos.

Ao acompanhar a expansão das obras rodoviárias (1940-1970), das usinas hidrelétricas (1960-1980) e o processo de transnacionalização das empresas de construção (1970-1980) promovidos em grande medida pelo projeto desenvolvimentista nacional, Camargos (1993) detalha um conjunto de

mecanismos particulares que asseguraram a consolidação da hegemonia do capital nacional no setor de construção pesada e a progressiva concentração de capital no setor a partir do controle de obras de grande porte por um número seletivo de empresas de capital nacional.

A partir de 1930, o Estado, além de encampar um conjunto importante de infraestruturas privadas pré-existent (Cuellar, 2019), torna-se o maior demandante por obras de infraestrutura, atuando em um primeiro momento como principal construtor através de órgãos como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) (Camargos, 1993, p. 44).

No pós-segunda guerra mundial, com a retirada gradual do Estado da atividade construtora, define-se uma nova divisão de tarefas entre o setor público e privado. Ao primeiro cabe mobilizar os recursos financeiros, realizar o planejamento global e regular os processos de contratação. Ao segundo cabe a elaboração dos projetos, execução e gerenciamento de obras.

Inicialmente, as firmas nacionais de engenharia recém-criadas atuavam como subempreiteiras dos órgãos públicos, realizando tarefas de menor complexidade técnica. Essa experiência foi fundamental para o aprimoramento técnico, permitindo a aproximação das empresas com os gestores públicos e um importante aprendizado com as grandes firmas estrangeiras de construção que atuavam no país (Camargos, 2016).

Articulado a criação de agências dedicadas a contratar obras e serviços na área de infraestrutura (Campos, 2021), a redistribuição do Fundo Público (Oliveira, 1998) estrutura-se por meio da criação de fundos setoriais e instituições financeiras. Em 1952, seria criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que exerceria papel de destaque no processo de industrialização, bem como na onda de privatizações que se evidenciaria a partir dos anos 1980. Além disso, em 1953, por meio da instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), foram facilitadas as importações de máquinas e equipamentos estrangeiros, reforçando o uso dos meios de produção na modernização da construção das rodovias.

No Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), o boom de projetos, com destaque para as obras de Brasília (nova capital federal) e as rodovias implementadas no bojo do Plano de Metas (Campos, 2014), impulsionam o primeiro grande movimento de concentração de capitais no setor de construção de obras públicas. Como parte desse movimento, os principais empresários do setor passaram a ter raio de ação de corte nacional, superando a característica mais regional, típica dessas empreiteiras no início das suas atividades (Campos, 2021).

A subordinação da provisão de condições gerais ao desenvolvimentismo industrial direcionou à priorização de maiores investimentos para infraestruturas rodoviárias e energéticas (Deák; Schiffer, 1998; Campos, 2012), visando assegurar as condições necessárias à integração do mercado nacional, rompendo a fragmentação característica do período colonial (Deák; Schiffer, 1998), e a produção industrial, em forte associação ao crescente papel da indústria automobilística na economia nacional. A construção de rodovias, transferida integralmente à iniciativa privada, foi simultaneamente o eixo do projeto político de integração nacional e o principal motor da expansão do setor de construção pesada até meados da década de 1970 (Camargos, 2016). Esse processo implicou no aumento do poder e na organização política das grandes empresas, que passaram a barrar a conquista de direitos por parte de trabalhadores, dividir obras entre elas e pautar as políticas públicas em seu benefício próprio (Campos, 2014).

O apoio ao Golpe Militar de 1964 por parte dos empresários da construção pesada assegurou nova guinada de seu poder na ditadura (Campos, 2021). Associada à consolidação de uma nova etapa do desenvolvimento, com reforço do modelo de Industrialização por Substituição das Importações (ISI), verificou-se a institucionalização de um conjunto de novos mecanismos de defesa dos espaços de acumulação para o capital nacional por meio da ação estatal (Rocha, 2013).

Como parte desse movimento geral, as empreiteiras de obras públicas, altamente organizadas em sindicatos e associações e com franco acesso às agências estatais e ao centro do poder durante o regime autoritário, foram mais uma vez bastante privilegiadas (Camargos, 1993). Para Perseu Abramo (2020), as grandes obras desenvolvidas no período da ditadura militar marcam o avanço de uma racionalidade rentista, entendida aqui como mecanismo de captura do Estado, que somava a aversão da burguesia brasileira ao risco à construção de uma burocracia que se ligava diretamente aos negócios, sem passar pela representatividade popular, suportando ainda o lucro imediato buscado pelo capital internacional pelo controle dos setores industriais mais intensivos em capital.

Acompanhando as reformas financeiras promovidas pelos governos militares, em alinhamento aos movimentos de reconfiguração global e nacional do capitalismo, e seguindo um movimento realizado por firmas de outros setores, entre 1964 e 1968, as grandes empresas de construção, cuja origem do capital era na maioria dos casos familiar, tornaram-se sociedades anônimas, inclusive com emissão de papéis na Bolsa de Valores (Campos, 2012; Perseu Abramo, 2020). A forma capital por ações, mobilizada historicamente como um meio de concentração de capital para a provisão de infraestruturas (Marx, 2011:708), emerge aqui como resultado de um importante processo de concentração de capital patrocinado pelo Estado brasileiro.

Apesar das importantes transformações promovidas no sistema financeiro no sentido de promoção de um funcionamento mais fluido dos mercados monetário e creditício, bem como o aparecimento de um mercado de capitais institucionalizado, o financiamento de longo prazo a investimentos em setores e áreas prioritárias, como o setor de infraestrutura, continuou dependendo dos fundos especiais, estrangeiros ou públicos, ligados à agências de desenvolvimento nacionais e estrangeiras (Tavares, 1983).

Durante esse período, a elaboração da legislação sobre concorrências públicas assegurou a reserva de mercado institucional para as empresas nacionais de engenharia, praticamente eliminando a concorrência com grandes companhias de engenharia estrangeira (Camargos, 2016). Por meio do Decreto Federal n. 64.345 de 1969, a contratação de empresas estrangeiras para execução de serviços de engenharia passa a ser proibida, estando restrita aos casos de inexistência de empresas nacionais capacitadas para o desempenho dos serviços a serem contratados. Para Camargos (2016), a legislação sobre concorrências teve ainda o papel de sacramentar a divisão de espaços de atuação entre grandes, pequenas e médias empreiteiras brasileiras, resguardando os grandes projetos, como era o caso das usinas hidrelétricas, para um seleto grupo de empresas.

A ampliação dos investimentos para a construção de usinas hidrelétricas é reconhecido como um segundo movimento de intensificação da concentração de capital no setor (Camargos, 1993), consolidando o seleto grupo das “barrageiras” (Campos, 2012). A criação da Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras), ainda em 1962, permitiu a definição de um planejamento de longo prazo e estabeleceu uma robusta base de financiamentos, baseada na participação do mercado financeiro por meio de recursos da dívida pública e endividamento externo.

Em um segmento em que o nível de padronização tecnológica era muito mais elevado e controlado por Estados Unidos, Inglaterra, França e Japão, a transferência tecnológica foi mais uma vez, um aspecto central para que as empresas brasileiras controlassem nacionalmente esse segmento, alcançando níveis de concentração de capital ainda mais elevados em relação ao que se havia verificado no caso das obras das rodovias. Nesse sentido, a inserção das empresas brasileiras no setor se deu em uma “convivência pacífica” com as empresas estrangeiras a partir de uma nova divisão de atividades, com estas controlando o setor de projetos e de supervisão técnica das construções. Entre 1960 e 1978, de um total de 84 barragens construídas no país, 56 foram executadas por apenas sete empreiteiras. No topo da lista, a Construtora Camargo Corrêa foi responsável por 17 obras de usinas hidrelétricas (Camargos, 1993).

Como resultado do “choque do petróleo” em 1973 e do início da retração da economia brasileira, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) é lançado em 1974 direcionando pesados investimentos

nos setores de infraestrutura, bens de produção, energia e exportação como medidas para conter o avanço da crise. No caso das infraestruturas, pode-se afirmar que o II PND criou mercados inteiramente novos, como a construção de usinas atômicas e siderúrgicas (Camargos, 2016), reforçando também as condições para a ampliação dos investimentos em áreas urbanas.

Com os primeiros sinais de esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, o urbano se recoloca com maior força enquanto fronteira de acumulação, atraindo também o interesse das grandes empreiteiras. Importante lembrar que o projeto desenvolvimentista nacional ao mesmo tempo que impulsionou uma acelerada urbanização associada a um processo de industrialização extremamente concentrado, particularmente na cidade de São Paulo e em sua região metropolitana, negligenciou a provisão de infraestrutura e serviços urbanos diretamente associados à reprodução da força de trabalho, resultando na consolidação de metrópoles marcadas por precariedades.

Articulado ao objetivo central de descentralização da economia, II PND lança a necessidade de incremento dos investimentos relacionados às políticas de “bem-estar urbano”, abrangendo o reforço da infraestrutura de transporte, habitação, saneamento, controle de poluição, provisão de áreas de lazer, etc. (Lessa, 1978: 46), tendo a metrópole de São Paulo como território central destes investimentos. Com a ampliação do porte dos investimentos urbanos, passa a se reproduzir no urbano a mesma dinâmica de concentração dos grandes projetos de infraestrutura sob controle das grandes empreiteiras. No caso do metrô de São Paulo, maior centro urbano do país, a empreiteira Camargo Corrêa esteve envolvida na construção de todas as três primeiras linhas do metrô entre 1976 e 1990.

Também verificou-se nessa década, o início de um movimento de transnacionalização e maior diversificação das grandes empreiteiras. Camargos defende que o movimento de transnacionalização das empresas não decorreu da crise, sentida pelas grandes empresas apenas na década de 1980, mas sim de uma estratégia consciente de negócio, articulada ao movimento mundial de expansão dos serviços de engenharia (Camargos, 1933). Esse movimento de transnacionalização esteve concentrado sobretudo nos países da América Latina e África, sendo o oferecimento de financiamento pelas empresas uma condição necessária para assegurar sua expansão para esses territórios. Diferentemente das grandes empreiteiras europeias e americanas, que em muitos casos eram parte de conglomerados financeiros, as empresas brasileiras não tinham, na maioria dos casos, conexões estreitas com bancos. Mesmo não possuindo uma estrutura financeira que lhes permitissem sozinhas suportar a saída para o mercado externo, a transnacionalização foi viabilizada com o apoio do Estado. Como desenvolve Campos (2021), por meio do endividamento público, com recursos captados pelo governo brasileiro junto a organismos internacionais, promoveu-se a acumulação e a projeção

internacional de empresas privadas. Como demonstra Campos (2021), foram os financiamentos oferecidos pelo Estado Brasileiro com condições favoráveis em termos de taxas de juros e prazos de pagamento que levaram os países latino-americanos e africanos a optarem pelas empreiteiras nacionais.

Camargos argumenta que o Estado exerceria no Brasil, um papel equivalente ao do capital financeiro nas economias capitalistas avançadas, pois, ao avançar massas de capital sob a forma de empréstimos, permite que as empresas de engenharia concretizem operações de valorização do capital. Ao final do regime militar em 1985, o setor encontrava-se organizado sob a forma de um oligopólio, com um pequeno número de empresas que detinham maior tecnologia e capacidade competitiva controlando a totalidade de obras de grande porte (Camargos, 2016; Campos, 2021).

Simultaneamente, as maiores empreiteiras passaram por importante trajetória de diversificação adentrando em outros setores econômicos, como mineração, agropecuária e ramos industriais, como cimento, petroquímica e siderurgia (Campos, 2012), consagrando-se como Grupos Econômicos (Rocha, 2013). Articulados ao incremento de investimentos urbanos e habitacionais instituídos nos governos militares a partir da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1996 e do Sistema de Financiamento Habitacional (SFH), algumas delas dedicaram-se também à produção imobiliária habitacional. Posteriormente, passaram a atuar também na construção e gestão de shoppings e torres corporativas, consolidando sua diversificação imobiliária em vários dos casos associada à projetos e obras rodoviárias de remodelação urbana, também controlada por essas empresas (Szmrecsanyi e Lefèvre, 1996).

Um traço comum a esse processo de diversificação foi a predileção por atividades rentistas, associadas sobretudo ao controle da exploração de recursos naturais e desenvolvimento de projetos de base imobiliária. Com a diversificação, o embaralhamento de interesses produtivos e rentistas, já discutido como traço estrutural de nossa economia periférica (Bambirra 1978; Cardoso e Faletto 1975, Fernandes, 2020), torna-se mais evidente no interior das grandes empreiteiras. Se a limitação dos interesses produtivos foi historicamente apontada pelo fato dos processos de acumulação nestas empresas estarem fortemente associado a vantagens estatais concedidas por meio de regulações e contratos, a consolidação da atuação em novos setores nesse processo de diversificação dá forma evidente a ganhos associados a captura de renda, que emergem como fronteiras de aplicação de seus excedentes.

Como discutem Lessa e Dain em seu artigo “capitalismo associado”, ao obterem massas de lucros que ultrapassam sistematicamente as oportunidades de valorização de suas órbitas, o capital nacional passa a buscar a forma de ativos de naturezas diversas como reserva de valor, exigindo a

permissividade e o estímulo da política econômica em direção a esse tipo de movimento (Lessa e Dain, 1982). Por tanto, essa transferência de circuitos tem caráter estratégico, estando em profunda conexão com a dinâmica da economia nacional. Configuradas como grupos econômicos de grande expressão na economia nacional, as grandes empreiteiras passaram a conjugar essas funções produtivas e rentistas, neutralizando potenciais conflitos ao estruturar uma forma de acumulação particular em um período de forte crise econômica.

Ao longo da década 1980, o esgotamento do modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) resultou em importante abandono de parte dos mecanismos tradicionais de promoção das grandes empreiteiras por meio das políticas desenvolvimentistas. Por outro lado, o Estado passou a assegurar uma importante defesa do patrimônio desses Grupos ao assumir riscos cambiais, fornecer subsídios para exportação, criar mecanismos de proteção durante o período de alta inflação e sub precificar tarifas das empresas públicas (Campos, 2014).

Simultaneamente, o avanço da globalização e neoliberalização da economia entrelaçadas ao contexto de crise fiscal engendrou uma importante reestruturação dos oligopólios nacionais da construção civil, abrindo novas oportunidades de acumulação. Apesar da expressiva redução de investimentos em infraestruturas nos anos 1980 no Brasil e do fim da proteção do mercado para as empreiteiras nacionais nos anos 1990 (Campos, 2019), essas foram duplamente favorecidas pelas políticas de privatização e pelas estratégias de internacionalização implementadas pelo Estado brasileiro nesse período (Rufino, 2021).

Com a contínua desindustrialização e intensificação das pressões internacionais por ampliação da abertura do mercado, o Estado brasileiro e empreiteiras mais uma vez se articularam no sentido de intensificarem os processo de internacionalização, pondo ênfase na diplomacia econômica e em políticas expansivas regionais através da projeção da engenharia brasileira no exterior (Durand, 2018). A partir daí, Governos e empreiteiras projetaram-se juntos ao exterior, em aproximação a política dos países desenvolvidos, onde presidentes e embaixadas historicamente impulsionaram a internacionalização de suas firmas<sup>2</sup>.

Parte da percepção da importância dos processos de privatização veio justamente da atuação internacional destas empresas, fortalecida nos anos 1980 e intensificada nos anos 1990 (Campos, 2014). Os principais empreiteiros brasileiros, a partir de sua experiência de internacionalização,

---

<sup>2</sup> Como demonstra o autor (Durand, 2018), esse processo teria sido impulsionado pela política do presidente Collor de Mello (1990-1992) de abertura do mercado mundial, continuaria com Cardoso (1995-2002) e logo ganharia força ainda maior os dirigentes do partido dos trabalhadores, Luiz Inácio da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2012-2016).

perceberam que as concessões poderiam constituir uma linha de negócios bastante atrativa, com os contratos de 20 a 25 anos levados a valor presente representando volumes financeiros muito superiores aos lucros obtidos em contratos de construção (Magalhães, 2021).

O Estado, assumindo predominantemente a função regulatória, passou a assegurar, a partir de distintas formas de privatização de seus ativos subvalorizados, ganhos extraordinários a agentes privados, garantindo ainda a constituição de monopólios, oligopólios e garantias tarifárias (Pírez, 1999). Cabe ressaltar que as políticas de privatização no Brasil nos anos 1990 privilegiaram tanto grupos estrangeiros, num claro movimento de desnacionalização da economia, como grupos empresariais domésticos, que assumiram importantes ativos e concessões, com destaque às empreiteiras brasileiras (Campos, 2019). O capital estrangeiro, entretanto, direcionou-se sobretudo ao controle de companhias e setores com tendências de oligopolização em nível regional ou global, concentrando-se na provisão de serviços nas áreas de telecomunicações e energia (Rocha, 2013). Coube ao capital nacional, representado sobretudo pelas grandes empreiteiras, avançar no controle de outros segmentos rentáveis, com destaque para os novos arranjos de privatização assegurados pelas concessões e parcerias público-privadas. Reiterando a priorização das condições gerais mais diretamente associadas à reprodução do capital, as concessões das rodovias das áreas mais dinâmicas do país deram origem a um novo mercado, com as empreiteiras assumindo em muitos casos a operação de rodovias construídas pelas mesmas nas décadas anteriores.

Os elevados riscos associados a um mercado recém instituído tornavam a proximidade histórica das empreiteiras com Estado brasileiro um importante diferencial na segurança dos contratos que recolocava a renda no centro das relações de provisão da infraestrutura. Esse arranjo nacional, entretanto, soava estranho ao capital financeiro internacional, que via no interior dos negócios controlados pelas empreiteiras um conflito entre a maximização das rendas derivadas da operação e a maximização dos ganhos produtivos associados à construção de obras necessárias.

Aproveitando a falta de profundidade do mercado financeiro nacional, as maiores empreiteiras nacionais mais uma vez assumiram o protagonismo na disseminação do negócio das concessões de infraestruturas (Rufino et al., 2021). Como demonstra Mancuso (2003), o grupo das maiores empreiteiras teve intensa participação no processo de tramitação da Lei de Concessões iniciado em outubro de 1990, atuando de maneira decisiva na concepção desta nova forma de propriedade na provisão de infraestruturas.

A partir da primeira década do século XXI, em um quadro global de excesso de capital sobre destinos produtivos e persistente de baixas taxas de juros no contexto dos países centrais, a ampliação das possibilidades da provisão de infraestruturas como negócio capitalista esteve também associada ao

surgimento de um esforço coordenado para estimular o desenvolvimento privatizado da infraestrutura por meio de uma série de estruturas internacionais. Simultaneamente, o importante crescimento econômico derivado da consolidação de um novo padrão exportador (Osório, 2012) de reprodução do capital e da ascensão do partido dos trabalhadores recolocou a centralidade da provisão de infraestruturas como condição geral, alargando as possibilidades de seu desenvolvimento como negócio capitalista em novos segmentos.

Nos governos petistas, o objetivo da redistribuição social acoplou-se ao apoio a consolidação dos “campeões nacionais” (Boito 2012), fundamentando um “neoliberalismo desenvolvimentista” (Saad-Filho 2020), no qual a liberalização financeira, combinou-se com a ampliação estatal de tradição desenvolvimentista. Há nesse contexto uma reorientação estratégica em direção à maior atuação do setor público na provisão de infraestrutura, com intervenções mais significativas por meio de planejamento (Ferreira & Azzoni, 2011, p. 49) em um movimento contraditório que articulou a ampliação dos financiamentos e subsídios a esforços para o desenvolvimento de um mercado de capitais atrelado ao setor.

As empreiteiras, escolhidas como setor estratégico de “campeões nacionais”, ampliam seu poder econômico e político com forte direcionamento a uma acumulação rentista sustentada pelo controle dos complexos arranjos de financiamento público e liderança da condução da sofisticação financeira dos projetos de infraestrutura (Rufino et al., 2021).

### **Considerações finais**

Os processos de financeirização das infraestruturas evidenciados na atualidade no contexto dos países latino-americanos não podem ser entendidos exclusivamente como decorrentes da reestruturação de processos e agentes financeiros globais, tendo parte importante de sua compreensão articulada a inserção particular do país na economia mundial em seus diferentes estágios de desenvolvimento e aos interesses das classes dominantes nacionais.

Historicamente as infraestruturas pautaram-se sobretudo para suportar as atividades econômicas dominantes, com menor relevo ao desenvolvimento das infraestruturas vinculadas à reprodução da força de trabalho. No contexto do domínio das atividades agroexportadoras, as infraestruturas tiveram caráter fragmentado, sendo providas de maneira privada como negócio de propriedade rentista. Ao se observar o desenvolvimento desta forma em um contexto de ausência de um sistema de crédito, verifica-se a centralidade do capital internacional, sobretudo na forma das grandes empresas britânicas, como forma de reforço à subordinação econômica do país. A extensão dos negócios sob essa forma, mostrará a crescente participação de grupos econômicos nacionais, sobretudo os grandes

proprietários das fazendas de café, que passam a ver no negócio de infraestruturas possibilidades de intensificação da captura de renda, consolidando a provisão de infraestrutura como duplo-monopólio, entendida aqui como expressão do predomínio de uma classe no controle articulado da terra e do trabalho desenvolvido sobre ela (Lefebvre, 2016)

No contexto do desenvolvimentismo dependente, a centralidade do Estado na provisão das infraestruturas obscurece a consolidação do setor de obras pesadas como esfera privilegiada de reprodução do capital nacional. Em uma articulação funcional, a estatização da demanda de infraestruturas configurou-se como estratégia de monopolização dos contratos sob o domínio de um número restrito de grandes empreiteiras, num movimento inédito de transferência de poupança pública para um único setor ou fração de classe.

A inédita concentração de capital nessas empresas permitiu e deu força a importantes processos de diversificação, com as mesmas adentrando um conjunto de atividades rentistas. O desenvolvimento desses traços rentistas em conjunto à capacidade técnica e financeira destas empresas as colocaram como agentes privilegiados dos processos de privatização das infraestruturas, particularmente das associações público-privadas que emergiram com a difusão dos contratos de concessão, direcionando-se, sobretudo, para as operações mais rentáveis.

Com a renovação do rentismo como forma de acumulação histórica na região (Martins, 1986), expressa em um nível mais elevado reprimarização da economia, as empreiteiras ampliaram seu poder econômico e político configurando-se como campeãs nacionais do desenvolvimentismo-neoliberal atrelado aos governos progressistas. Nesse contexto, as infraestruturas, para além de funcionarem como condições gerais de desenvolvimento à produção capitalista, tornaram-se um fim para promoção de uma fração de classe dominante. No interior destas corporações, o movimento histórico de concentração de capital assegurado ao longo do projeto nacional-desenvolvimentista se entrelaça à acumulação rentista pelo crescente controle da propriedade de infraestruturas. O duplo-monopólio estrutura-se aqui com formas renovadas de captura do fundo público associada a novos mecanismos financeiros de capitalização de renda.

A análise da trajetória histórica da provisão de infraestruturas no Brasil e sua discussão teórica lançam assim importantes bases para refletirmos sobre nossas especificidades. Pode-se afirmar que a novidade dos arranjos contemporâneos de privatização da infraestrutura no capitalismo periférico tem suas origens menos em novas formas de produção de valor e acumulação de capital, que muitas vezes são equiparadas ao termo da financeirização (Purcell et al., 2019), e mais na ampliação e sofisticação de mecanismos de extração de renda, mediada pelo poder econômico das grandes empreiteiras, dando força a noção de duplo-monopólio como relação de classe. Por outro lado, cabe acrescentar

como nota final que a consolidação dessa forma particular de duplo-monopólio na provisão de infraestrutura, que em seu desenvolvimento acaba por estruturar as condições de atração do capital financeiro, traz importantes pistas para a compreensão da “Operação Lava-jato”, que teve como um de seus principais resultados violentos processos de desvalorização dessas mesmas empreiteiras.

### **Referência Bibliográficas:**

Bambira, Vania 1978 *Teoría de la dependencia: una anticrítica* (Cidade do México: Ediciones Era)

Boito, Armando 2012 "As bases políticas do neodesenvolvimentismo" *Fórum Econômico da FGV*

Camargos, Regina 1993. *Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial* (Campinas: Dissertação de mestrado apresentada no IFCH).

Campos, Pedro Henrique 2013 “O ovo da serpente: a ditadura civil-militar e o capital monopolista brasileiro – o caso das empreiteiras” em *Revista Cantareira* (Rio de Janeiro) Vol.I, N. 18.

Campos, Pedro Henrique 2014. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Editora da UFF, 2014.

Campos, Pedro Henrique 2019 “Os efeitos da crise econômica e da operação Lava Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva”. *Revista de Ciências Sociais (Rio de Janeiro)* Vol.I, N. 24.

Cardoso, Fernando Henrique; Faletto, Enzo 1975. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. (Rio de Janeiro: Zahar).

Christophers, Brett 2019. “The rentierization of the United Kingdom economy” em *Environment and Planning A: Economy and Space*, Vol.55, N. 6.

Connolly, Priscilla 1999 “Pearson and public works construction in Mexico, 1890-1910” em *Business History*, v. 41, n. 4, out. 1999, Londres, Inglaterra, 1999.

Connolly, Priscilla 2018 “A economia política das obras de transporte: uma metodologia contra a injustiça” em *Risco* V. 16 N.3

Cuéllar, D. 2019 “Nascença e ocaso do sistema ferroviário paulista (1835-1970): uma interpretação comparada ao caso espanhol” *Memória Ferroviária e Cultura do Trabalho* (São Paulo: Cultura Acadêmica).

- Deák, Csaba; Schiffer, Sueli 1999 O processo de urbanização no Brasil (São Paulo: Edusp)
- Evans, Peter 2018 *Dependent development*. (Washington: Princeton University Press)
- Fernandes, Florestan 2020. *A revolução burguesa: ensaio de interpretação sociológica* (São Paulo: Editora Contracorrente).
- Folin, Marino 1977 *La ciudad del capital y otros escritos* (Cidade do México-DF: GG)
- Franca, Gilberto Cunha 2013 "Capital financeiro e infraestrutura na urbanização da cidade São Paulo: o caso da empresa Light and Power no início do século XX" em *Boletim Campineiro de Geografia* Vol.3, N. 2.
- Fundação Perseu Abramo 2019. *Os donos do dinheiro: o rentismo no Brasil* (São Paulo: Fundação Perseu Abramo).
- Graham, Steve; Marvin, Simon. 2001 *Splintering Urbanism: Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. (London/New York: Routledge).
- Harvey, David 2013 *Os Limites do Capital* (São Paulo: Boitempo)
- Jaramillo, Samuel 1988 "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico" *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa* (Bogotá: CIDEP)
- Klink, Jeroen 2020 *Metropolis, Money and Markets: Brazilian Urban Financialization in Times of Re-emerging Global Finance* (Londre: Routledge)
- Lefebvre, Henri 2016 "The theory of ground rent and rural sociology" (Contribution to the International Congress of Sociology, Amsterdam, August 1956) em *Antipode* (Londres) V. 48, N. 1.
- Lencioni, Sandra 2007 "Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional" em *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales* (Barcelona) Vol.1 N. 11
- Lessa, Carlos 1978 A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso (Tese de Doutorado. Faculdade de Economia e Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro).
- Lessa, Carlos; Dain, Sulamis 1982 "Capitalismo associado" Desenvolvimento capitalista no Brasil (São Paulo: Brasiliense)

López, Lisett Márquez; Pradilla, Emilio 2017 "La privatización y mercantilización de lo urbano" *La ciudad latinoamericana a debate: perspectivas teóricas* (Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro: Editorial Universitaria - Col. Academia).

Lorrain, Dominique 2011 "La main discrète: la finance globale dans la ville" en *Revue française de science politique* (Paris) V. 61 N.6

Magalhães, Ana Ligia de Carvalho 2021 *Financeirização da infraestrutura: as grandes empreiteiras nacionais e o metrô de São Paulo em transformação* (Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo)

Martins, José de Souza 1986 *O cativo da terra* (São Paulo: Hucitec)

Marx, Karl 2011 *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857 - 1858: esboços da crítica da economia política* (São Paulo: Boitempo)

O'Neill, Phillip 2019 "The financialisation of urban infrastructure: A framework of analysis" en *Urban Studies* (Londres) V.56 N.7 (2019): 1304-1325.

Oliveira, Francisco de 1988 *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita* (Petrópolis: Vozes)

Oliveira, Francisco de 2015 *Crítica à razão dualista / O ornitorrinco* (São Paulo: Boitempo editorial)

O'Neill, Philippe 2017 "Infrastructure's contradictions: how private finance is reshaping cities" en *Money and Finance After the Crisis: Critical Thinking for Uncertain Times* (Nova York: Wiley & Sons)

Osório, Jaime 2012 "Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica" *Padrão de reprodução do capital* (São Paulo: Boitempo)

Paulani, Leda 2013 "Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro" en *Estudos avançados*, v. 27, p. 237-264, 2013.

Pirez, Pedro 1999 "Gestión de servicios y calidad urbana en la ciudad de Buenos Aires" en *EURE* (Santiago) V. 25, N. 76.

Pírez, Pedro 2012 "Servicios Urbanos y Urbanización en América Latina: su orientación entre el bienestar y la reestructuración" en *GeoUERJ* - Ano 14, nº. 23, v. 2, 2º semestre de 2012, p. 793-824, 2012.

Pírez, Pedro 2013 “Perspectivas latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos” en. *Cuaderno urbano* (Buenos Aires) V.14, N. 14

Pradilla, Emilio 1994 “Privatización de la infraestructura y los servicios públicos: sus contradicciones” en *Argumentos* (Ciudad de Mexico:) N.21.

Pradilla, Emilio 2009 “Las contradicciones de la privatización de los servicios públicos” *Los territorios del neoliberalismo en América Latina. Compilación de ensayos* (Cidade de Mexico: Editora UAM)

Purcell, Thomas; Loftus, Alex; March, Hug 2019 “Value–rent–finance” en *Progress in Human Geography*,(Londres) V.44, N.3.

Reis, Nadine; De Oliveira, Felipe Antunes 2023 “Peripheral financialization and the transformation of dependency: a view from Latin America” en *Review of International Political Economy* (Londres) V. 30, N. 2

Rocha, Marco Antonio 2013 *Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro*. (Tese de doutorado: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas)

Rocha, Marco Antonio; Silveira, José Maria Ferreira Jardim da 2015 “Propriedade e controle dos setores privatizados no Brasil: uma avaliação da reestruturação societária pós-privatização” en *Revista de Economia Contemporânea* (Rio de Janeiro: UFRJ) V. 19, N.1.

Rufino, Beatriz 2021 “Privatização e financeirização de infraestruturas no Brasil: agentes e estratégias rentistas no pós-crise mundial de 2008” en *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* (Curitiba: PUC-Paraná) V. 13, N.1

Rufino, Beatriz, Borges, Isadora, & Yassu, Alexandre 2023 “Infraestruturas urbanas como operações imobiliário-financeiras: do subsídio estatal à subordinação rentista na disseminação das concessões no Brasil (2004-2020)” en *Geo UERJ* V.43

Rufino, Beatriz; Wehba, Cristina; Magalhães Ana Lígia 2021 “Quando empreiteiras tornam-se incorporadoras: Um olhar sobre as articulações entre produção imobiliária e de infraestruturas na metrópole de São Paulo do século XXI” en *Eure* V. 47, N. 140.

Saad Filho, Alfredo 2020 “Varieties of Neoliberalism in Brazil (2003-2019)” en *Latin American Perspectives* V.47, N.1

Seabra, Odette 2015 *Os meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros: valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo* (São Paulo: Alameda Casa Editorial - 2o edição)

Szmrecsanyi, Maria Irene; Lefèvre, José Eduardo 1996 “Grandes empreiteiras, estado e reestruturação urbanística da cidade de São Paulo, 1970-1996” *Anais do IV Seminário de história da Cidade e do Urbanismo*

Tavares, Maria da Conceição 1972 *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira* (São Paulo: Zahar Editores)

Wehba, Cristina; Rufino, Beatriz 2023 “Infraestrutura como plataforma de valorização financeira” en *Revista de Ciencias Sociales Segunda época* (Quilmes) V.1 N. 44.