

## DISPUTAS POLÍTICAS PELO USO DO TERRITÓRIO: A ASCENSÃO DE INVESTIDORES INSTITUCIONAIS NO SETOR DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS FRENTE AO ENFRAQUECIMENTO DAS GRANDES CONSTRUTORAS

**Bruno Moreira Riani Costa<sup>1</sup>**

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)  
São Paulo, SP, Brasil

**Fernando Guilherme Silveira Manocchio<sup>2</sup>**

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)  
São Paulo, SP, Brasil

**Fabrizio Gallo<sup>3</sup>**

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)  
São Paulo, SP, Brasil

Enviado em 17 mai. 2021 | Aceito em 2 set. 2021

**Resumo:** O presente artigo procura destacar a dimensão política da estrutura social como condicionante da evolução espacial. Em linhas gerais, entende-se que o Estado emerge como horizonte final da ação política, configurando-se como arena de disputa entre classes sociais e frações de classe, cada qual buscando fazer com que aquele encampe suas demandas. Como base empírica para o tratamento do tema, investigou-se como as disputas políticas precipitadas entre os anos de 2014 e 2016 no país tiveram como efeito colateral uma reorganização do segmento de concessões rodoviárias em São Paulo. Houve a introdução de novos agentes, os investidores institucionais, em detrimento dos agentes tradicionais atuantes no setor, as grandes construtoras nacionais. Argumentou-se que esta mudança na tipologia dos agentes atuantes implica em consequências para a dinâmica de usos do território: revela um acirramento da lógica financeira como orientadora das ações sobre estes objetos geográficos, reforçando a percepção do território como recurso voltado para o uso dos agentes hegemônicos. Por fim, sustentou-se que, diferentemente das grandes construtoras, os investidores institucionais não podem ser considerados representantes de uma fração de classe diretamente vinculada às obras de infraestrutura, por mais que sejam os agentes cuja participação mais cresce no segmento.

**Palavras-chave:** Estado; concessões rodoviárias; investidores institucionais.

**POLITICAL DISPUTES FOR THE USE OF TERRITORY: THE RISE OF INSTITUTIONAL INVESTORS IN ROAD CONCESSIONS IN THE FACE OF MAJOR BRAZILIAN LARGE CONSTRUCTION COMPANIES DECAY**

**Abstract:**

**DISPUTAS POLÍTICAS POR EL USO DEL TERRITORIO: EL SURGIMIENTO DE INVERSORES INSTITUCIONALES EN CONCESIONES VIALES ANTE EL DEBILITAMIENTO DE LAS GRANDES CONSTRUCTORAS BRASILEÑAS**

1. Graduado em Geografia pela UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Campus de Rio Claro. Mestrando do Programa de Pós-graduação em Geografia UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Campus de Rio Claro. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6997-8654>. E-mail: [bruno.riani@unesp.br](mailto:bruno.riani@unesp.br).

2. Graduado em Geografia pela UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Campus de Rio Claro. Mestrando do Programa de Pós-graduação em Geografia UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Campus de Rio Claro. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5212-0301>. E-mail: [fernando.manocchio@unesp.br](mailto:fernando.manocchio@unesp.br).

3. Docente do Programa de Pós-graduação em Geografia da UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Campus de Rio Claro. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7674-918X>. E-mail: [fabrizio.gallo@unesp.br](mailto:fabrizio.gallo@unesp.br).

**Resumen:** Este artículo busca resaltar la dimensión política de la estructura social como condición de la evolución espacial. Se entiende que el Estado emerge como el horizonte final de la acción política, configurándose como un escenario de disputa entre clases sociales y fracciones de clase, cada una buscando hacer que el Estado asuma sus demandas. Como base empírica para abordar el tema, se investigó cómo las disputas políticas precipitadas entre 2014 y 2016 en el país tuvieron como efecto colateral una reorganización del sector de concesiones viales en São Paulo. Se produjo la introducción de nuevos agentes, inversores institucionales, en detrimento de los agentes tradicionales del sector, las grandes constructoras nacionales. Se argumentó que este cambio en el panorama del sector implica consecuencias para la dinámica territorial: revela un endurecimiento de la lógica financiera como guía para las acciones sobre estos objetos geográficos, reforzando la percepción del territorio como un recurso destinado al uso de agentes hegemónicos. Finalmente, se argumentó que, a diferencia de las grandes constructoras, los inversionistas institucionales no pueden ser considerados representantes de una fracción de una clase directamente vinculada a obras de infraestructura, aunque son los agentes cuya participación más crece en el segmento.

**Palabras clave:** Estado; concesiones viales; inversores institucionales.



## Introdução

Procuramos aqui analisar como disputas entre frações da classe dominante junto ao Estado implicam em mudança na hierarquia dos agentes hegemônicos capazes de usar o *território como recurso* (SANTOS et al., 2000, p. 12). Dessa forma, será ressaltado como a dimensão política é importante no delineamento dos rumos da *evolução espacial* (SANTOS, 2008a). Como base empírica para nossa empreitada, analisaremos a situação das concessões rodoviárias em São Paulo, mas entendemos que certos resultados podem ser extrapolados para pensar a situação do *capital infraestrutural* em geral – a saber, uma fração burguesa vinculada aos empreendimentos em infraestrutura (WERNER; BRANDÃO, 2019) – frente à ascensão dos investidores institucionais, ou seja, grandes agentes financeiros, como fundos de investimento e pensão (CHESNAIS, 2005).

Vale dizer, portanto, que essa pesquisa se insere na esteira de outros trabalhos, nos quais tratou-se justamente sobre a crescente participação dos investidores institucionais no setor das concessões rodoviárias, principalmente a partir do ano de 2016 (COSTA; GALLO, 2020) e procurou-se explicar esse movimento como reflexo da busca destes agentes – tornados hegemônicos no atual regime de acumulação financeirizado – por novas oportunidades de renda. Entretanto, como já ensejado em outra ocasião, entendemos que a análise do processo descrito restaria incompleta sem a consideração de sua dimensão política. Assim, o presente artigo é também uma tentativa de avançar sobre essa lacuna, investigando como as disputas ocorridas no seio da arena política brasileira, principalmente entre os anos de 2014 e 2016, tiveram por efeito facilitar o avanço destes novos agentes sobre um segmento antes hegemônico por atores tradicionais.

Ao que supomos – e é isto que procuramos sustentar aqui –, as disputas políticas na última década resultaram na criação de um ambiente mais favorável à inserção desses novos agentes no setor das concessões rodoviárias. Em primeiro lugar, porque há o enfraquecimento de agentes tradicionais: as grandes construtoras nacionais (estas são atingidas *diretamente* pelos desdobramentos da Operação Lava Jato (OLJ)). Em segundo lugar, há efeitos *indiretos* destes desdobramentos políticos sobre a dinâmica do setor, o que se dá pela redução dos investimentos públicos em infraestrutura, que resulta da guinada neoliberal pela qual o país passa em meados da década passada. Entendemos que este último ponto – a redução dos investimentos estatais destinados a financiar obras de infraestrutura – instaura a busca por novas formas de financiamento, dentre as quais destacam-se os fundos de investimento. No presente artigo, tratamos de investigar

as determinações políticas da ascensão de novos agentes hegemônicos no segmento, mostrando como as disputas de frações do capital junto ao Estado impactam em diferentes usos do território.

Assim, para os objetivos deste artigo, importante é o fato de que tanto pelo enfraquecimento dos grandes agentes tradicionais atuantes no setor, quanto pela necessidade de novas fontes de financiamento, os investidores institucionais encontram condição ótima para seu avanço sobre a seara das concessões rodoviárias. Ambas as circunstâncias (o desgaste das construtoras e a reorientação da política econômica) decorrem de grandes disputas entre diferentes agentes junto ao Estado na última década, cada qual buscando fazer valer seus interesses específicos. Este é o movimento que buscaremos aqui delinear. Entretanto, frise-se, não se trata de buscar uma relação simples de causa e efeito; antes, buscamos apenas levantar alguns dos fatores que direta ou indiretamente concorreram para facilitar o ganho de terreno dos fundos de investimento no referido segmento.

Para tratar sobre estes aspectos, recorreremos a autores da ciência política crítica, e como a discussão central aqui é sobre a relação entre Estado e agentes econômicos, cabe abrir um breve parêntesis para, ainda que brevemente, expor a concepção de Estado capitalista que norteia a análise. Em seguida, discutimos mais detalhadamente sobre as disputas entre frações de classe pela influência sobre as ações do Estado, que se desenrolaram ao longo da última década no país, tendo a OLJ um papel determinante para nosso enfoque.

Partindo deste quadro, avaliamos os efeitos destas disputas sobre os agentes tradicionalmente atuantes no segmento das concessões rodoviárias no estado de São Paulo – eleito como base empírica para nossa análise –, que corresponde às grandes construtoras nacionais, e a ascensão de fundos de investimento sobre o mesmo setor. Para tanto, mobilizou-se informações a respeito dos leilões das referidas concessões, oriundas da agência reguladora do setor no estado (Agência de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP) e da associação patronal do setor (Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR), assim como informações sobre as transferências de gestão destes ativos, obtidas por meio de balanços trimestrais das concessionárias e notícias de meios de comunicação que tradicionalmente cobrem o setor. O referido recorte cumpre a necessidade de estabelecer uma base empírica passível de ser analisada. Também, entendemos tratar-se de um segmento relevante de atuação dos dois grupos de agentes referidos (grandes construtoras e fundos de investimento); ademais, entendemos ser pouco analisado em pesquisas que partem do instrumental crítico para verificar a ação destes agentes.

Por fim, e tomando por base os resultados expostos ao longo do artigo, retomamos a questão colocada por Werner e Brandão (2019) e procuramos esboçar uma tentativa de encaminhá-la: haveria uma *fração de classe* plenamente constituída que gravita em torno de empreendimentos em meio ambiente construído, ou seja, um *capital infraestrutural*? Também, procurou-se ressaltar como o Estado deve ser visto como um agente fundamental na determinação dos rumos da evolução espacial; ou ainda: um *elemento do espaço* (SANTOS, 2008a) merecedor de atenção por parte do geógrafo crítico interessado em desvendar a dinâmica dos usos do território pelos agentes hegemônicos.

### Sobre a concepção de Estado aqui adotada

Partimos, com Poulantzas (2019), da percepção de que o Estado capitalista não é neutro. Antes, por sua própria estrutura jurídico-política, atua no sentido de assegurar a reprodução da ordem capitalista. Isso por dois aspectos principais gravados em sua estrutura, que também demarcam o

Estado burguês ou capitalista de outras formas de Estado correspondentes a outros modos de produção.

Em primeiro lugar há o *direito burguês ou liberal*, cujo aspecto essencial é a extensão formal de direitos individuais (em especial o direito à propriedade) a todos os agentes do processo produtivo (capitalistas e trabalhadores) de maneira indistinta. Em outras palavras, o direito burguês trata como iguais os desiguais, obscurecendo as relações sociais de produção e contribuindo para desintegrar a identidade de classe dos agentes do processo produtivo, transformando-os em indivíduos jurídico-políticos (SAES, 1998). Segundo Belluzzo (2013, p. 47): “[o] sistema jurídico liberal (...) foi concebido para permitir a fluidez da circulação de mercadorias e dinheiro e, ao mesmo tempo, conter os impulsos individuais dos que pretendam arranhar as ilusões de equivalência e igualdade”.

Em segundo lugar, no que não deixa de ser uma extensão do direito burguês, há o *burocratismo*, que é a forma como se organiza a burocracia no Estado capitalista. Em princípio, todos (ainda que apenas formalmente) podem fazer parte do corpo burocrático estatal, participando das práticas de enquadramento e regulação do metabolismo econômico e social. Dito de outra forma: o acesso ao Estado capitalista e seus cargos não é restrito, ao menos a priori, a alguma classe ou estrato social. Este acesso depende, como aparece no discurso liberal, unicamente do mérito e da adaptação do indivíduo postulante a burocrata às competências exigidas. Também, o princípio que organiza internamente a burocracia é o da hierarquia com base em competências técnicas. Essa forma de organização da burocracia faz com que, no discurso corrente, o Estado apareça como representante dos interesses de toda a sociedade (SAES, 1998).

Assim, esses dois núcleos – aqui sumariamente apresentados – que demarcam as especificidades do Estado capitalista em sua estrutura, atuam no sentido de contribuir para a conservação da ordem social: os agentes do processo produtivo, atomizados pelo direito burguês (*efeito de isolamento*), aglutinam-se em torno de um ente que aparece como representante de todos, o Estado (*efeito de representação da unidade*) (SAES, 1998; BOITO JR., 2019).

Assim é “que a própria lógica estrutural do Estado atende à reprodução contínua das relações capitalistas” (MASCARO, 2013, p. 46). O que é importante reter aqui é o fato de que o Estado não é um mediador neutro. É desde sua própria estrutura orientado para cumprir um papel ideológico fundamental na manutenção das relações sociais capitalistas. E isto se dá mesmo que, como bem nos lembra Souza (2009, p. 14), em Estados periféricos esses traços sejam eminentemente formais (igualdade jurídica apenas relativa e valores burocráticos também relativizados), porque ainda assim “*formalmente existem* e atuam acirrando as contradições do capitalismo periférico”.

Enquanto a forma do Estado capitalista – sua lógica estrutural, como discutido até aqui – é fixa e não varia conforme quem o comanda em dado momento, o seu conteúdo, por outro lado, está sempre em disputa. Conforme argumenta Jessop (2007, p. 34), seguindo Poulantzas de *O Estado, o poder, o socialismo*:

o exercício e a efetividade do poder de Estado é um produto contingente de um balanceamento cambiante de forças políticas localizadas dentro e para além do Estado e (...) tal balanceamento é condicionado pelas estruturas institucionais e procedimentos específicos do aparato de Estado tal qual enraizado no sistema político mais amplo e nas relações sociais circundantes.

Dentro destes termos, pode-se compreender o Estado como síntese de uma série de conflitos, uma condensação das relações sociais em dado momento (POULANTZAS, 2009). É sempre alvo de disputas, conformando a principal arena do jogo político porque representa “a unidade política organizada e suprema de uma formação social (é o núcleo de dominação nas formações sociais

capitalistas)” (SOUZA, 2009, p. 14). Também, é o Estado que permite “fazer com que interesses sociais particulares possam aparecer como interesses de toda a sociedade” (OSÓRIO, 2019, p. 18).

Assim, ainda que se reconheça – seguindo contribuições de autores como Foucault (2014) e Raffestin (1993) – que o poder se encontra também disperso para além das instituições estatais, deve-se sublinhar que “os diversos centros de poder dependem efetivamente da ação legisladora e repressiva do Estado para poderem funcionar como tais” (BOITO JR., 2011, p. 25). Nas palavras de Osório (2019, p. 20, grifo no original), “a rede de relações de força e de poderes que atravessa o conjunto societário alcança densidades diferentes e específicas e se concentra em espaços particulares, sendo o Estado a densidade e a concentração de forças fundamental.”

Neste sentido reitera-se aqui a percepção de que o Estado, enquanto conjunto de instituições, é o elemento do espaço ao qual são atribuídas as funções de produção de normas, ordens e legitimações (SANTOS, 2008a). Pode, assim, ser considerado um agente especialmente significativo no exercício do poder de uso do território, “pois para o exercício do poder são necessários meios para fazê-lo e este é o agente que organiza o território por meio de seu poder de regulação do dinheiro, dos financiamentos, da lei e da política” (GALLO, 2017, p. 482). Essa sua importância na regulação do uso do território explica o fato de o Estado estar sempre em disputa e aparecer como o “horizonte final da ação política” (OSÓRIO, 2019, p. 96). Afinal, “o topo de aparelho estatal é constituído de ramos decisórios poderosos (...), sobre os quais os capitalistas atuam, buscando influir e impor seus interesses” (SOUZA, 2009, p. 22).

Assim, o Estado se configura como arena de disputa entre classes sociais e frações de classe, cada qual buscando fazer com que o Estado encampe suas bandeiras. Mas, além de arena o Estado é também ator nesta mesma disputa (BOITO JR., 2019, p. 10): tanto porque sua própria estrutura faz com que cumpra uma função ideológica fundamental, quanto pelo fato de que as disputas sempre dinâmicas no âmbito do Estado resultam em ações deste que retroagem sobre a sociedade e, portanto, sobre estas mesmas disputas.

No centro dessa disputa junto ao Estado para que este encampe determinados interesses está a contenda entre diferentes frações da classe dominante. Afinal, a burguesia não é um bloco monolítico, mas um conjunto heterogêneo repleto de fissuras e composto por diferentes frações cujos interesses amiúde divergem. É a esta relação dinâmica e frequentemente conflituosa entre diferentes frações da classe dominante junto ao Estado que se denomina *bloco no poder*, que diz respeito justamente ao conjunto das classes dominantes e suas frações, enquanto uma unidade do diverso, na sua relação com o Estado e, portanto, com o restante da sociedade (POULANTZAS, 2019). Por este conceito de bloco no poder não se deve, portanto, “entender uma superaliança de classe, e sim a condição dominante comum (de proprietários) aos detentores da riqueza, cuja unidade não deixa de ser contraditória e conflituosa” (SOUZA, 2009, p. 21).

Às disputas no seio do bloco no poder somam-se as pressões vindas de baixo, das classes não-dominantes, que a depender da conjuntura conseguem fazer valer mais ou menos suas demandas junto ao Estado. Afinal, como dito, as ações do Estado representam, em algum grau, uma condensação das relações sociais existentes. Também, há a relação de todos estes agentes (classes e frações de classe) junto à burocracia estatal, que não é inerte, mas que tem papel ativo no rumo das políticas e ações a serem implementadas (BOITO JR., 2019, p. 10). Assim, o jogo político se dá de acordo com as disputas sempre dinâmicas entre classes e frações de classe e na relação destes grupos junto à burocracia estatal. Neste sentido, o conflito interno entre classes dominantes de acordo com seus interesses, juntamente ao próprio conflito entre classes sociais, são os fatores centrais das dinâmicas do processo político (SAES, 1998; BOITO JR., 2011; FARIAS, 2009). Dentro

destes termos, reiteramos a compreensão do Estado como uma síntese de uma série de conflitos, uma condensação das relações sociais (POULANTZAS, 2009).

Do que foi dito sublinhamos principalmente os seguintes pontos: a) o Estado não é neutro, posto que seu caráter capitalista é dado pela sua própria *forma* (a estrutura jurídico-política); por outro lado, b) seu *conteúdo* (as ações do Estado, suas políticas) está sempre em disputa e depende da correlação de forças em dado momento, dos conflitos de interesses entre classes e frações de classe e da relação destas com a burocracia estatal, conformando um jogo complexo e nuançado em que desempenham papel especialmente relevante as disputas no seio do bloco no poder.

Esta compreensão nos é cara na medida em que a dinâmica do jogo político na última década no Brasil resulta em certas condições que, ao que supomos, facilitaram a introdução de novos agentes no setor de concessões de infraestruturas (e especificamente, conforme o recorte proposto, no segmento de concessões rodoviárias). Para tanto, cabe retomarmos alguns pontos e episódios específicos dessas disputas que, conforme sustentaremos, incidiram sobre a dinâmica das concessões rodoviárias.

### Operação Lava Jato e o enfraquecimento das construtoras nacionais

A decadência das grandes construtoras nacionais, largamente atuantes no segmento das concessões rodoviárias, está intrinsecamente ligada aos desdobramentos da Operação Lava Jato. Aqui remontamos brevemente a este importante episódio das disputas políticas na última década no Brasil para, posteriormente, avaliar seus impactos no setor que nos interessa. Não almejamos esgotar os significados, nem retrair detalhadamente esse capítulo da história brasileira recente, tão complexo e repleto de desdobramentos. Apenas resgatamos o que consideramos pertinente à construção de nosso argumento.

A OLJ tem início em março de 2014 e rapidamente escala as manchetes para ocupar o centro do debate público nacional. O esquema revelado envolvia principalmente “fraudes em licitações, pagamento de propinas e financiamento de campanhas eleitorais por parte de empreiteiras brasileiras envolvidas com a Petrobras e outras agências estatais” (CAMPOS, 2019, p. 135).

Amplamente veiculada na grande mídia, acaba cumprindo um papel importante na corrosão da base de apoio dos governos petistas. Neste sentido, conforme sustenta Boito Jr. (2018), a OLJ foi *instrumentalizada* pela fração burguesa mais diretamente associada ao capital financeiro internacional, desejosa de encerrar o ciclo de governos petistas e romper com a hegemonia circunstancial no seio do bloco no poder de sua fração rival, a grande burguesia interna, e restaurando assim um programa político mais alinhado aos seus desígnios.

No esquema de Boito Jr. (2018), ao longo dos governos petistas a grande burguesia interna capitaneou uma frente política extremamente heterogênea e contraditória, que reunia também alguns dos principais setores das classes populares. Esta frente foi denominada neodesenvolvimentista pelo autor, remetendo ao “desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico” (BOITO JR., 2018, p. 57). Ao campo político rival da frente neodesenvolvimentista, por sua vez, pode-se chamar neoliberal ortodoxo (BOITO JR., 2018, p. 159). Este reuniria principalmente o grande capital financeiro internacional e a fração da burguesia brasileira a ele intimamente integrada. Em torno deste núcleo orbitaram também os grandes proprietários de terra e a alta classe média dos setores público e privado. Ao longo dos governos petistas este campo agrupou-se, no plano partidário, principalmente sob a bandeira do PSDB e esteve preocupado em restaurar a autêntica plataforma neoliberal, sem as ressalvas caras aos interesses da burguesia interna. Quanto à burguesia interna – que não deve ser confundida com a burguesia nacional, inexistente no Brasil (MARTUSCELLI, 2018) –, núcleo da frente

desenvolvimentista, pode-se dizer que está distribuída por diferentes setores da economia (incluindo o setor de construção pesada), tendo como fator agregador a reivindicação por proteção do Estado frente à concorrência do capital estrangeiro (BOITO JR., 2018).

Evidente que a relação entre as frações burguesas – burguesia interna de um lado e burguesia associada de outro – não é marcada apenas pelo conflito, mas também pela cooperação, afinal, são frações de uma mesma classe. Neste sentido, cabe lembrar que quando as condições do impeachment de Dilma Rousseff foram dadas e este pareceu inevitável, ocorre uma reorganização no bloco no poder diluindo as diferenças de demandas entre as duas frações: setores importantes da burguesia interna abandonam a frente neodesenvolvimentista e passam a integrar o campo neoliberal ortodoxo (BOITO JR. 2018). Nesta virada, ao que tudo indica, certos setores da burguesia interna refratários foram postos de lado na nova correlação de forças no bloco no poder. Parece ter sido o caso do setor da construção pesada. Se se aceita este esquema, então chega-se à conclusão de que a OLJ atuou como parte fundamental de uma disputa entre frações burguesas, cada qual buscando fazer valer seus interesses particulares.

Pode-se dizer que a OLJ interveio de maneira significativa nos rumos da política nacional e, a certa altura, converteu-se em uma espécie de partido da alta classe média, na medida em que atuou como representante de certas reivindicações deste segmento social (BOITO JR., 2018). Por Singer (2018) foi chamado de Partido da Justiça, “metáfora para designar juízes, promotores e delegados que passaram a incidir sobre a política, embora não tenham sido eleitos para isso, [e] escolheu como alvo privilegiado o Partido dos Trabalhadores”. Assim, a OLJ foi instrumentalizada de modo a desempenhar um papel fundamental na disputa pela hegemonia no seio do bloco no poder e conseqüentemente na definição dos rumos da política econômica, passando pelo encerramento abrupto do ciclo de governos petistas. Mesmo que se evite entrar no mérito das motivações da operação, “pode-se dizer que esse foi seu *efeito objetivo*, com uma importante contribuição dos meios de comunicação” (SINGER, 2018, p. 246, grifos nossos).

Assim, em que pese o que há de republicano nas conseqüências da operação – isto é, o deslindamento de um grande esquema de corrupção (GASPAR, 2020) –, salta também aos olhos, sobretudo, a forma como foi cooptada midiática e politicamente. Junto à punição dos responsáveis (como políticos, executivos de companhias e funcionários do alto escalão de empresas estatais) houve um grande enfraquecimento das empresas envolvidas, com conseqüências significativas no nível de atividade econômica e emprego nos ramos em questão.

Sobre os impactos da Lava Jato sobre a economia em geral, pesquisas de consultorias (GO Associados e Tendências) sugerem que a ela poderiam ser atribuídos de 2 a 2,5% da retração do PIB nos anos de 2015 e 2016. Isto “em função dos impactos nos setores metalomecânico, naval, construção civil e engenharia pesada cujas perdas podem totalizar até R\$ 142 bilhões” (PAULA; MOURA, 2019). Por sua vez, Warde (apud CAMPOS, 2019, p. 138) estima as perdas em R\$ 187 bilhões, correspondendo a 3,4% do PIB. Pode-se dizer que as divergências em relação a este tópico derivam em grande medida “do fato de que é bastante difícil isolar os eventuais efeitos puros da LJ, já que vários outros eventos importantes aconteceram quase ao mesmo tempo” (BORGES, 2018).

Mais tangíveis e mensuráveis, entretanto, são os impactos da OLJ sobre o setor da construção civil. Conforme dados levantados por Paula e Moura (2019), entre 2014 e 2017 há no setor um saldo líquido negativo (ou seja, descontando do número de demissões as contratações do período) de cerca de 991 mil vagas formais. Desconsiderando as novas contratações, os mais de 1 milhão de desempregados do setor da construção civil entre os anos de 2014 e 2016 corresponderam a pouco mais um quinto do total de demissões no mesmo período em todo o país. Conforme dados divulgados em edições impressas da revista *O Empreiteiro* (apud CAMPOS, 2019, p. 138), o

faturamento das maiores empreiteiras nacionais em 2016 sofre recuo de 37% em relação ao ano anterior. Em relação aos ativos financeiros consolidados, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, OAS e Camargo Corrêa tiveram os valores sob sua posse reduzidos, de aproximadamente R\$ 26 bilhões em 2014, para cerca de R\$ 8 bilhões três anos depois. A Odebrecht, por sua vez, no mesmo período teve seu corpo de funcionários reduzidos ao terço (de 168 mil para 58 mil), faturamento anual bruto reduzido de R\$ 107 bilhões para R\$ 82 bilhões, e deixou de estar em 13 países dos 27 nos quais atuava em 2014 (PAULA; MOURA, 2019).

As grandes empresas mencionadas no parágrafo anterior (Odebrecht, Queiroz Galvão, OAS, Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa) eram em 2013 as maiores empreiteiras nacionais em termos de receita bruta (G1, 2015) e todas atuavam no ramo das concessões rodoviárias. Neste sentido é que se pode sustentar que as disputas na arena política, intensificadas a partir de 2014 (considerando a forma assumida pela OLJ como uma consequência, em algum grau, de disputas políticas entre frações de classe), podem ter colateralmente facilitado a introdução de novos agentes no setor das concessões rodoviárias mediante enfraquecimento dos agentes tradicionais atuantes no ramo.

Esta parece ser também a posição de Campos (2019, p. 138) que, embora não trate especificamente das concessões rodoviárias, entende que a Lava Jato “teve como resultado o rompimento da barreira de proteção que resguardava às empresas brasileiras de engenharia o mercado doméstico de obras e serviços”, permitindo principalmente uma maior inserção de companhias estrangeiras no setor, em geral, e nos certames pelas obras públicas, em particular. O autor também afirma, de passagem, que “as concessões rodoviárias compõem (...) segmento que vem sentindo um movimento de desnacionalização” (CAMPOS, 2019, p. 139).

Mesmo antes da Lava Jato e da derrocada da frente neodesenvolvimentista já havia um princípio de enfraquecimento das empreiteiras nacionais. Conforme sustenta Pereira (2019), houve tentativas, já no início do governo Dilma, de liberalizar o mercado de obras públicas, sabidamente oligopolizado e vinculado ao poder político (CAMPOS, 2014). Um dos pontos principais desta tentativa envolve a Medida Provisória 527, que instituiu o Regime Diferencial de Contratações (RDC) e implementou instrumentos considerados avançados e republicanos para licitações de obras públicas, a despeito da sonora antipatia das empreiteiras quanto à medida (PEREIRA, 2019). Ainda de acordo com Pereira (2019, p. 76), essa tentativa de republicanizar o mercado de obras públicas (sempre o principal filão das grandes empresas nacionais de construção pesada), “antecipou ações que foram implementadas na OLJ”, ações estas que “apontavam na mesma direção que a operação, não em seus meios, claro, mas em seus efeitos para este mercado.”

Vale frisar, também, que não apenas a OLJ concorre para a decadência das grandes construtoras. Afinal, como já referido, é difícil isolar os efeitos da operação sobre o setor em meio à grande recessão da economia brasileira, iniciada em 2014 e que persiste nos anos seguintes (OREIRO, 2017). Também vale mencionar o fim do ciclo dos megaeventos esportivos, iniciado em 2007 com os Jogos Pan-Americanos e encerrado com os Jogos Olímpicos de 2016 (ROCHA, 2020). É um fator digno de nota, posto que em eventos deste tipo, usualmente, as empreiteiras e demais agentes que orbitam o setor da construção civil tendem a constituir o grupo dos principais agentes privados beneficiados; no caso, através da contratação de obras para construção de estádios e infraestrutura urbana em geral (WHITSON; HORNE, 2006).

Em suma, pode-se dizer que o saldo da década passada, principalmente a partir de 2014, foi negativo para as grandes empresas nacionais de construção pesada. Esta constatação é importante na medida em que são estas mesmas empresas os principais agentes tradicionais no setor das concessões rodoviárias. Conforme procuramos mostrar, o enfraquecimento destes agentes pós-2014, em larga medida derivado de disputas entre frações de classe (portanto de uma dimensão

eminente política), alargou as margens para a introdução de novos agentes no ramo. Para ilustrar os impactos do enfraquecimento das grandes empreiteiras sobre as dinâmicas do setor das concessões rodoviárias, cabe tomar alguns exemplos.

Ao longo do processo de recuperação judicial da empreiteira OAS (incluindo muitas de suas subsidiárias), instaurado em 2015, foi determinada a venda da fatia do grupo referente à Invepar (Investimentos e Participações em Infraestrutura S.A.): 24,4% do controle acionário, que dividia em aproximadamente igual proporção com três fundos de pensão de estatais: Previ (25,6%), Funcef (25%) e Petros (25%). Ressalte-se que a Invepar é uma das maiores gestoras de ativos em infraestrutura no país e fortemente atuante no setor de concessões rodoviárias (OLIVEIRA, 2016, p. 281). A referida fatia da Invepar vendida pela OAS é assumida pelo Fundo de Investimento em Participações Yosemite, de ex-credores da empreiteira, após terem falhado as negociações com outros possíveis compradores, notadamente a gestora de fundos canadense Brookfield e o Fundo Soberano Mubadala (Emirados Árabes) (HIRATA, 2019b).

A Odebrecht também entrou em processo de recuperação, o maior da história do país (GASPAR, 2020; LANDIM; WIZIACK, 2019). Nele, ainda que a subsidiária responsável pelas concessões rodoviárias (Odebrecht Transport, renomeada OTP) não estivesse inclusa no pedido de recuperação, alguns ativos sob sua posse tiveram de ser vendidos tendo em vista a formação de caixa para abater as dívidas previstas nos acordos. Neste sentido, o grupo vendeu em 2019 o controle acionário das concessionárias Supervia (88, 67% das ações foram vendidas, por R\$ 800 milhões, a uma subsidiária do conglomerado japonês Mitsui) e Rota das Bandeiras (85% das ações foram vendidas, por R\$ 1,65 bilhão, a um fundo de investimento em participações controlado pelo Fundo Soberano Mubadala e pela gestora Farallon) (HIRATA, 2019a).

O grupo EcoRodovias, também um dos mais atuantes no setor, teve recentemente parcela de seu controle acionário vendido a um conglomerado estrangeiro: a empreiteira CR Almeida, fundadora da EcoRodovias, passou a dividir seu controle com o italiano Grupo Gavio (CAMPOS, 2017, p. 140). Também envolvida nos esquemas investigados pela Lava Jato, o saldo da venda de parcela do controle da EcoRodovias foi destinado a amortização das dívidas da CR Almeida (OSCAR, 2015).

Outro grande conglomerado do setor é o AB Concessões, *joint venture* da multinacional italiana Atlantia, especializada em rodovias, e do brasileiro Grupo Bertin (renomeado Grupo Heber), atuante nos setores de frigoríficos, infraestrutura e energia (OLIVEIRA, 2016, p. 294). O grupo brasileiro também foi recorrentemente citado em desdobramentos da OLJ, afunda em dívidas e pede recuperação judicial em 2017 (G1, 2017). Seguindo um esquema análogo aos mencionados nos parágrafos anteriores, o grupo passa a vender seus ativos, dentre eles as concessionárias de rodovias, tendo em vista o abatimento de dívidas. Neste sentido, o grupo ofereceu aos credores a concessionária SPMar, administradora dos trechos Leste e Sul do Rodoanel e considerada “um de seus ativos mais valiosos” (ISTOÉ, 2018). Há também o caso da concessionária Rodovias do Tietê, controlada pela AB Concessões (50%) em parceria com a empresa portuguesa Lineas (50%) do Grupo Espírito Santo, que teve sua falência decretada em Portugal. Em dificuldades financeiras, refletindo a situação de seus dois grupos controladores, a concessionária será integralmente adquirida pelo fundo Latache Capital, especializado na compra de ativos de empresas insolventes (RAGAZZI, 2020).

Outro caso representativo deste processo é o da Queiroz Galvão em relação à rodovia BR-153. O grupo havia ganhado a concessão em 2014, pouco antes de se enredar nos desdobramentos das investigações da OLJ. A empresa deixa então de receber os empréstimos do BNDES, previstos para financiar até 70% dos investimentos da concessão, e as obras permaneceram paralisadas. Com isto, a empresa teve cassado seu direito de administrar e explorar a rodovia (VENTURA, 2017), e está

sendo gestado um novo projeto (e, portanto, um novo certame) para a concessão da rodovia em questão (OTTA, 2017).

Através dos exemplos descritos nos últimos parágrafos procuramos reforçar nossa hipótese de que as referidas disputas na arena política, implicando na forma como foram conduzidos e instrumentalizados alguns desdobramentos da OLJ, resultaram em um ambiente mais propício à introdução de novos agentes no setor de concessões rodoviárias. Em síntese, pode-se dizer que a partir de 2014, pelas razões aqui apresentadas, há um sensível movimento de infiltração de novos agentes em um setor antes oligopolizado pelas grandes empresas nacionais de construção pesada.

Quanto a estes novos agentes, vale mencionar de passagem, muitos são estrangeiros, implicando em relativa desnacionalização do setor. É o que já sustentava Campos (2014, p. 140), que ressalta ainda que os grupos estrangeiros controladores de concessões tendem a dar “preferência a empresas de engenharia internacionais para a realização dos serviços nas rodovias concedidas, como duplicação, ampliação e sinalização”. Concomitante a este movimento de crescente participação de grupos estrangeiros há outro, que a ele em muitos casos se sobrepõe: a crescente participação de investidores institucionais (principalmente fundos de investimento, conforme evidenciado pelos exemplos descritos), que progressivamente têm dispensado os agentes tradicionais como mediadores de sua participação no ramo. É este segundo movimento que pretendemos aqui analisar.

A Tabela 1 apresenta o panorama das concessões rodoviárias estaduais em São Paulo, corroborando os argumentos apresentados. Constata-se uma maior participação de novos agentes diretamente representantes do capital financeiro – fundos de investimento, mais precisamente – principalmente ao longo dos últimos anos: em 2019 um fundo (SCP 1355, controlado pelo Fundo Soberano Mubadala e pela gestora Farallon, como frisado anteriormente) adquire grande parte da Concessionária Rota das Bandeiras. No ano seguinte, o fundo Latache Capital adquire a Rodovias do Tietê. O Fundo Pátria (associado ao grupo norte-americano Blackstone), por sua vez, vence um certame em 2016 e outro em 2019, passando a controlar, respectivamente, a Entrevias e a Eixo-SP (controlada conjuntamente ao Fundo Soberano de Cingapura), além de adquirir a CART de sua antiga controladora, Invepar, também em 2019.

Quanto à forma de introdução destes agentes como controladores diretos das concessões rodoviárias, podemos pensar principalmente em dois caminhos: a vitória em novos leilões, ou a aquisição do direito de explorar os ativos já antes concedidos, através da compra de concessionárias existentes. Ambos os expedientes foram mobilizados pelos fundos no segmento em questão.

Tabela 1 - Controle das concessões rodoviárias estaduais em São Paulo (2020)

Concessionária	Controlador(es)	Observações	Duração
<b>Primeira Etapa</b>			
AutoBAN	CCR S.A (99,9%); Outros (0,1%)	-----	1998 a 2026
TEBE	TORC Ltda. (50%); Empresa Construtora Brasil S.A (50%)	-----	1998 a 2025
Vianorte	Arteris S.A (100%)	-----	1998 a 2018 (Encerrada)
Intervias	Arteris S.A (100%)	-----	2000 a 2027
Centrovias	Arteris S.A (100%)	-----	1998 a 2019 (Encerrada)
AB Triângulo do Sol	Atlantia Bertin S.A (100%)	-----	1998 a 2021
Autovias	Arteris S.A (100%)	-----	1998 a 2019 (Encerrada)
Renovias	Encalso Construções (60%); CCR S.A (40%)	Anteriormente controlada por: Encalso Construções Ltda. (70%); Senpar Ltda. (30%). Transação efetuada em 2008.	1998 a 2022
Viaoeste	CCR S.A (100%)	-----	1998 a 2022
AB Colinas	Atlantia Bertin Concessões S.A. (100%)	-----	2000 a 2028
SPVias	CCR S.A (100%)	Anteriormente controlada por: Holding G4, Vialco, Latinoamericana, Planova (73,45%) Outros (26,55%) Transação efetuada em 2010.	2000 a 2027
Ecovias	EcoRodovias S.A (100%)	-----	1998 a 2025
<b>Segunda Etapa</b>			
Rota das Bandeiras	SCP 1355 Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia (85%); OTP CRB Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia (15%)	Anteriormente controlada por: Odebrecht Rodovias S.A (85%); OTP CRB Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia (15%). Transação efetuada em 2019.	2009 a 2039
CART	Pátria Investimentos Ltda. (100%)	Anteriormente controlada por: Invepar (100%). Transação efetuada em 2019.	2009 a 2039

Via Rondon	BRVias (100%)	-----	2009 a 2039
Rodovias do Tietê	Latache Capital (100%).	AB Concessões S.A (50%); Lineas International Holding (50%, comprada em maio de 2020 pela Latache Capital). Transação efetuada em 2020.	2009 a 2039
Ecopistas	EcoRodovias S.A (100%)	-----	2009 a 2039
Rodoanel Oeste	CCR S.A (95%); Encalso Construções Ltda. (5%)	-----	2008 a 2038
<b>Novas Concessões</b>			
SPMar	Contern Construções e Comércio Ltda. (74%); Cibe Participações Ltda. (26%)	-----	2011 a 2046
Tamoios	Queiroz Galvão S.A (100%)	-----	2014 a 2045
Via Paulista	Arteris S.A (100%)	-----	2017 a 2047
Entrevias	Pátria Investimentos Ltda. (100%)	-----	2017 a 2047
Rodoanel Norte	EcoRodovias S.A (100%)	-----	2018 a 2048
Eixo-SP	Pátria Investimentos Ltda (70%); Fundo Soberano de Cingapura (30%)	-----	2020 a 2050

Fonte: Dados obtidos na ABCR; ARTESP; Sites das concessionárias; Portais de Notícias (Folha de S. Paulo; O Estado de S. Paulo; Valor Econômico; Exame). Organização dos autores

Pioneiro no segmento, um fundo do grupo Pátria Investimentos Ltda. vence em 2016 o leilão do lote para o qual se criou a concessionária Entrevias. Vale dizer que, analisado sob aspectos jurídicos, financeiros e técnicos pela Agência Reguladora do setor no estado (ARTESP), o licitante foi considerado habilitado para assumir a referida concessão, inaugurando a participação direta de um fundo em concessões rodoviárias no país – destarte, não se demandou novos arranjos regulatórios ou alterações profundas na agenda pública para a autorização de operação de concessões deste tipo pelos fundos. No início de 2020, outro fundo do mesmo grupo – desta vez em parceria com um Fundo Soberano estrangeiro – vence leilão de nova concessão rodoviária no estado, para a qual criou-se a concessionária Eixo-SP.

Representando o outro expediente referido, há os fundos SCP 1355 e Latache Capital que adquiriram em 2019 e 2020, respectivamente, as já existentes concessionárias Rota das Bandeiras e Rodovias do Tietê, antes controladas por grupo nacionais atuantes em infraestrutura e envolvidos na OLJ. Também o já mencionado Pátria Investimentos Ltda. se vale deste *modus operandi* quando, em 2019, adquire a concessionária CART de sua antiga controladora Invepar.

Os fundos financeiros, vale dizer, não são exatamente neófitos do ramo das concessões. O que tem ocorrido (e esta é a novidade do movimento detectado) é o crescente protagonismo assumido por estes novos agentes: se assumiam posição secundária em consórcios com agentes tradicionais, e em regra restringiam-se ao financiamento das obras, agora os agentes financeiros são os próprios controladores das concessões, subcontratando as construtoras (COSTA; GALLO, 2020; GALLO, 2020). Se, como dito, a resultante das referidas disputas políticas facilitou essa assunção de um maior protagonismo por parte dos agentes financeiros, esta nova configuração no setor das concessões parece estar vinculada também a uma outra dinâmica, igualmente derivada de escolhas políticas: a mudança, atualmente em curso, do padrão de financiamento à infraestrutura no Brasil. Sobre essa outra questão tratou-se em outra oportunidade (COSTA, 2021). Importante aqui é apenas ressaltar que essa referida mudança no padrão de financiamento à infraestrutura no país, que também contribui para o enfraquecimento dos agentes tradicionais e fortalecimento dos agentes financeiros no referido setor, também é consequência da inflexão dos rumos políticos que o país sofreu tendo a OLJ como pivô.

## Novos usos do território como recurso

O movimento de inserção de agentes financeiros no segmento de infraestrutura não é exclusivo do caso descrito. Como sustentam autores como O'Neill (2009; 2017) e Lorrain (2011), há um movimento generalizado e global de avanço de fundos financeiros (de investimento e pensão) sobre o setor. Os objetos geográficos correspondentes à infraestrutura, em decorrência deste avanço, tendem crescentemente a serem tomados como ativos financeiros. Nas palavras de O'Neill (2017, p. 177, tradução livre): "a infraestrutura transforma-se em um conjunto particular de ativos privados, cada qual com fluxos de receita atribuíveis e arranjos de gestão auto-interessados que buscam, em última instância, maximizar o retorno sobre o investimento". Ou seja: cada vez mais o enfoque dos agentes sociais a este tipo de objeto enfatiza seu caráter de potencial base de renda e lucro àquele que detém sua propriedade e/ou direito de explorá-lo. Entendemos ser uma mudança de chave alinhada à financeirização, esta entendida como o *padrão sistêmico de riqueza* predominante no capitalismo contemporâneo, no qual cada vez mais a *lógica financeira* preside a ação dos variados agentes econômicos (BRAGA, 1997).

Mais do que isso, conforme observado por Chesnais (2005, p. 46) os processos de *desregulamentação* (liberalização monetária e financeira), *descompartmentalização* (abertura dos

mercados nacionais), e *desintermediação* (permissão para instituições financeiras não-bancárias realizarem tarefas antes exclusivas dos bancos) ensejam a emergência de novos agentes hegemônicos concentradores de grandes montantes de riqueza: são os assim chamados investidores institucionais, dentre os quais destacam-se os grandes fundos de investimento e pensão (SAUVIAT, 2005). Com poder de ação mundial, os grandes fundos mobilizam seu capital investindo nas mais variadas modalidades, numa constante competição pelas maiores taxas de rentabilidade. Assim, constata-se a penetração destes novos agentes hegemônicos por setores nos quais antes não atuavam; sendo um deles, como já referido, o de infraestrutura.

Pode-se argumentar que, mesmo antes do avanço dos fundos sobre o setor, os objetos de infraestrutura em questão (as rodovias concedidas) já eram tratados como ativos e avaliados pelo seu potencial de gerar retornos pecuniários ao seu proprietário. Esta prática de mercantilização ou privatização das infraestruturas é impulsionada no país principalmente a partir da década de 1990, vale dizer, liderado pelas grandes construtoras nacionais (RUFINO; WEHBA; MAGALHÃES, 2021).

Entretanto, entendemos que o movimento aqui delineado corresponde a um acirramento desta dinâmica: se antes tratava-se de construtoras que contratavam empréstimos para executar determinada operação, agora são fundos que subcontratam as construtoras para execução do contrato (COSTA; GALLO, 2020). Neste sentido, move-se na direção de uma “desmaterialização” do próprio ativo: cada vez mais, o que importa não é o objeto em si, mas os fluxos a ele correspondentes, que serão tomados como base para métricas voltadas para aferir os rendimentos aos quais seu proprietário terá direito. Assim, como sintetizado por O’Neill (2009, p. 186): o que testemunhamos não é apenas a privatização e/ou concessão de infraestruturas – prática comum no país há décadas –, mas a transformação dos rendimentos destas infraestruturas em produtos financeiros.

Entendemos, com Lorrain (2011), que a intensificação do direcionamento do capital dos fundos financeiros para projetos em infraestrutura carrega consigo um potencial impacto positivo na dinâmica econômica. Afinal, os fundos, especialmente de pensão, consistem em agentes adequados para o financiamento da infraestrutura (DATZ, 2013): as perspectivas de longo prazo destes investidores institucionais e sua busca por fluxos de renda estáveis e seguros ajustam-se ao que os ativos em infraestrutura podem oferecer (O’NEILL, 2017; RUFINO; FAUSTINO; WEHBA, 2021). Por outro lado, há de se dizer que a lógica e as métricas financeiras costumam ser pouco eficientes na mensuração de externalidades positivas e planejamento de longo-prazo (LORRAIN, 2011). Frente a isso, como já colocado em outra ocasião (COSTA, 2021) entendemos demandar-se uma reorientação do papel do Estado em busca de uma inserção ativa no atual quadro de possibilidades de financiamento à infraestrutura, de modo a subordinar os interesses dos agentes financeiros a um planejamento territorial atinado às demandas dos cidadãos e de diminuição das desigualdades espaciais, e não o contrário.

Mais do que avaliar as consequências econômicas deste movimento – o que estaria fora de nosso escopo no presente artigo – nos restringimos aqui a indicar que se trata de uma mudança na abordagem dos agentes sociais a estes objetos geográficos. Em primeiro lugar, há uma mudança na própria tipologia dos agentes atuantes no segmento. Como frisado ao longo do trabalho: perdem as grandes construtoras e ganham relevância os grandes fundos. Neste quadro, entendemos que essa mudança representa, no país, um acirramento da lógica financeira de gestão de infraestruturas (O’NEILL, 2017; 2009; LORRAIN, 2011).

Lendo este movimento pelas lentes da geografia, entendemos tratar-se de um aprofundamento da lógica do *território como recurso* (SANTOS et al., 2000): isto é, uma adequação do território a interesses particulares de agentes hegemônicos, muitas vezes forâneos e possivelmente alheios às condições e demandas gerais da população. As ações destes novos tipos de agentes atuantes no

setor – correspondentes à lógica da finança – sublinham uma *função* específica dos *objetos* geográficos do tipo infraestrutura: a de remunerar seus controladores.

A partir da lógica destacada, evidencia-se que as bases materiais e imateriais - técnicas e normas, objetos e ações - permitem uma ampla gama de usos do território, fazendo com que a ideia de *território usado* tenha um grande peso analítico, afinal, nos permite compreender diferentes projetos de poder presentes em um mesmo território. Nas palavras de Santos et al. (2002, p. 3) “o território usado constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes”. Assim, o conceito em destaque nos afasta de perspectivas fragmentadas ao mesmo tempo em que nos aproxima de enfoques que levam em conta a totalidade, permitindo ponderar a relação entre estrutura global da sociedade e complexidade dos usos distintos.

Ao longo deste trabalho buscamos delinear a ascensão dos investidores institucionais frente ao enfraquecimento dos agentes tradicionalmente atuantes no segmento das concessões rodoviárias. No seio das disputas políticas, amplamente discutidas em seções anteriores, se manifestam novos usos do território alinhados a diferentes intencionalidades. Ressaltamos que estes novos padrões de uso do território, denotam uma escalada da lógica financeira como orientadora das ações sobre os objetos geográficos correspondentes ao segmento em tela. Finalmente, se por um lado a compreensão do território se constitui como importante ligação entre teoria crítica do espaço e ação política – conforme pontua Ribeiro (2003) –, por outro o entendimento de seus diferentes usos constitui-se em uma lente fundamental para a leitura do aprofundamento da racionalidade financeira sobre a infraestrutura.

## Considerações finais

Podemos de passagem ensaiar uma primeira aproximação à instigante questão colocada por Werner e Brandão (2019): haveria uma *fração de classe* propriamente vinculada ao capital infraestrutural? Dito de maneira mais detalhada, nas palavras dos próprios autores:

As frações de capital que se constituem em torno do ambiente construído provendo infraestrutura se organizam enquanto um bloco de poder? Há uma miríade complexa de agentes capitalistas – dos mais territorializados, aos menos territorializados; dos com poderes os mais diferenciais em relação ao Estado etc.? Nesse contexto, poder-se-ia falar em um Capital Infraestrutural específico? Como ele age nos diversos aparelhos de Estado, buscando legitimar seus particulares interesses privados? (WERNER; BRANDÃO, p. 299).

Do que foi levantado e exposto ao longo do artigo, acreditamos ser lícito sustentar que há um capital infraestrutural (no sentido de *fração de classe*) representado pelas grandes empreiteiras, mas que tem se enfraquecido ao longo da última década e, em parte, substituído pelo capital financeiro propriamente dito. Este, vale dizer, por mais que tenha avançado continuamente sobre o ramo das infraestruturas, não pode ser considerado como constituinte de um novo capital infraestrutural (isto é, uma fração burguesa diretamente vinculada às grandes obras) uma vez que sua participação no setor, ainda que significativa, é sempre contingente, apenas um meio através do qual se remunera o capital sob forma de dinheiro.

Isto porque, conforme tratado em outra ocasião (COSTA; GALLO, 2020), há em muitos casos subcontratação de empresas menores efetivamente empenhadas na realização da obra exigida, ao passo que os fundos de investimento cumprem sua função no aporte de recursos. Há, neste sentido, fluidez e uma grande mobilidade por parte dos fundos, já que se as concessões rodoviárias (ou

qualquer outro tipo de investimento em infraestrutura) deixarem de ser suficientemente rentáveis, a riqueza dos fundos pode ser aplicada em outros setores e tipos de ativos.

Neste sentido, entendemos que a participação dos fundos em particular e do capital financeiro em geral no setor de infraestrutura é sempre contingencial, de modo que não se pode falar em uma *nova fração do capital infraestrutural*. A velha fração, entretanto, ainda existe e é representada pelas grandes empresas do ramo de construção pesada, que sempre foi muito dependente de contratos de grandes obras públicas (CAMPOS, 2014) e perdeu muita força a partir de 2014, passando por descapitalização, dispersão dos ativos antes concentrados sob sua posse e, em última instância, perda de parcelas de um mercado antes cativo e oligopolizado.

Isto posto, reiteramos que o caso analisado destaca a importância das disputas políticas e do Estado no delineamento da evolução do espaço, entendida como a resultante de um campo de forças (SANTOS, 2008a, p. 101). Uma das tensões mais importantes nessa dinâmica de cooperação e conflito, conforme tratado por Santos (2008a, p. 101; 2008b p. 108) é justamente aquela entre Estado e mercado, um par dialético cuja resultante incide diretamente sobre os usos do território. Aqui procuramos sustentar, recorrendo a autores da ciência política crítica, a postulação justamente encontrada em Santos (2008a; 2008b) de que ambos (Estado e mercado) entretêm não uma relação de externalidade, mas de implicação recíproca e autonomia apenas relativa: o Estado foi apreendido como palco de disputas entre agentes hegemônicos, que podem aglutinar-se em frações, cada qual procurando fazer o Estado encampar suas demandas, favorecendo o *uso do território como recurso* (SANTOS et al., 2000, p. 12) à fração que logra tornar-se predominante no seio do bloco no poder. No caso em questão, o *recurso* a ser *usado* foi representado pelas concessões rodoviárias. O grupo até então mais atuante no setor (fração do capital infraestrutural) sofre sucessivas perdas como reflexo da situação das disputas na arena política (na qual a operação Lava Jato desempenhou papel central) e abre margem para a que novos agentes conquistem seu quinhão no setor em questão.

## Referências

- BELLUZZO, L. G. (2013) *O capital e suas metamorfoses*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp.
- BOITO JR., A. (2011) *Estado, política e classes sociais*. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp.
- BOITO JR., A. (2018). *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: Editora Unicamp: Editora Unesp.
- BOITO JR., A. (2019) Prefácio à edição brasileira. In: POULANTZAS, N. *Poder Político e Classes Sociais*. 1. ed. Campinas: Editora da Unicamp.
- BORGES, B. (2018) Como a Lava-Jato afetou o PIB? Novas evidências para o debate. *Blog do IBRE*. 14 set. 2018. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/como-lava-jato-afetou-o-pib-novas-evidencias-para-o-debate>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- BRAGA, J. C. S. (1997) Financeirização global: o padrão sistêmico da riqueza do capitalismo. In: FLORI, J. L.; TAVARES, M. C. (Orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. São Paulo: Vozes, pp. 195-242.
- CAMPOS, P. H. (2019) Os efeitos da crise econômica e da operação Lava Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 24, n. 1, p. 127-153. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5433/2176-6665.2019v24n1p127>. Acesso em: 13 set. 2021.
- CAMPOS, P. H. P. (2014) *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Rio de Janeiro: Eduff.
- CHESNAIS, F. (Org.). (2005) *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo.
- COSTA, B. M. R. (2021) Mudanças no padrão brasileiro de financiamento à infraestrutura e suas implicações territoriais. *Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia*, v. 19, n. 1, p. 55-67, 16 jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5016/estgeo.v19i1.16030>. Acesso em: 13 set. 2021
- COSTA, B. M. R.; GALLO, F. (2020) Concessão rodoviária como plataforma de valorização financeira: expressão do uso corporativo do território. *Terra Livre*, v. 1, n. 54, p. 321-361, jan.-jun./2020. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/index.php/terralivre/article/view/1814>. Acesso em: 13 set. 2021.
- DATZ, G. (2013) Brazil's Pension Fund Developmentalism. *Competition and change*, v. 17, n. 2, pp. 111-128. Disponível em: <https://doi.org/10.1179/1024529413Z.00000000029>. Acesso em: 13 set. 2021
- FARIAS, F. P. (2009) Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. *Crítica Marxista*, Campinas, n. 28, p.81-98. Disponível em: [https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/artigo166artigo4.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo166artigo4.pdf). Acesso em: 13 set. 2021.
- FOUCAULT, M. (2014) *Microfísica do poder*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra.
- G1. (2015) 7 das 10 maiores empreiteiras tiveram executivos investigados na Lava Jato. *G1*. 20 jun. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/06/7-das-10-maiores-empreiteiras-tiveram-executivos-investigados-na-lava-jato.html>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- G1. (2017) Com dívidas de R\$ 7 bilhões, Grupo Bertin pede recuperação judicial. *G1*. 17 ago. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/com-dividas-de-r-7-bilhoes-grupo-bertin-pede-recuperacao-judicial.ghtml>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- GALLO, F. (2017) Usos do território e o papel do Estado no Brasil: notas sobre a atuação da Agência Desenvolve SP. *GEOUSP Espaço e Tempo (Online)*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 480-496. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2017.119737>. Acesso em: 13 set. 2021.
- GALLO, F. (2020) Programa de concessão de rodovias em São Paulo e novos agentes econômicos do período contemporâneo. Uma leitura geográfica do planejamento governamental e dos repasses de ISSQN aos pequenos municípios. *Caminhos de Geografia*, v. 21, n. 77, p. 165-179, 1 out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.14393/RCG217752542>. Acesso em: 13 set. 2021
- GASPAR, M. (2020) *A organização: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo*. São Paulo: Companhia das Letras.

- HIRATA, T. (2019a) Odebrecht conclui venda da Supervia e da Rota das Bandeiras. *Valor Econômico*. 29 mai. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/05/29/odebrecht-conclui-venda-da-supervia-e-da-rota-das-bandeiras.ghtml>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- HIRATA, T. (2019b) Sócios da Invepar, fundos descartam novo controlador. *Valor Econômico*. 02 set. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/09/02/socios-da-invepar-fundos-descartam-novo-controlador.ghtml>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- ISTOÉ. (2018) Bertin busca comprador para Rodoanel. *ISTOÉ*. 09 mai. 2018. Disponível em: <https://istoe.com.br/bertin-busca-comprador-para-rodoanel/>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- JESSOP, B. (2007) O Estado e a construção de Estados. *Revista Outubro*. n. 15, v. 1, pp. 11-43. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/o-estado-e-a-construcao-de-estados/>. Acesso em: 13 set. 2021.
- LANDIM, R.; WIZIACK, J. (2019) Com dívidas de R\$ 98,5 bilhões, Odebrecht pede recuperação judicial. *Folha de S. Paulo (online)*. 17 jun. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/06/odebrecht-entra-com-maior-pedido-de-recuperacao-judicial-da-historia-do-pais.shtml>. Acesso em: 08 set. 2020.
- LORRAIN, D. (2011) La main discrète. *Revue Française de Science Politique*, v. 61, n. 6, pp. 1097- 1122. Disponível em: <https://doi.org/10.3917/rfsp.616.1097>. Acesso em: 13 set. 2021
- MARTÍNEZ-VARGAS, I. (2019) Fundo Pátria compra concessionária que administra Raposo Tavares. *Folha de S. Paulo (online)*. 19 dez. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/fundo-patria-amplia-negocios-na-area-de-infraestrutura.shtml>. Acesso em: 01 abr. 2020.
- MARTUSCELLI, D. H. (2018) Burguesia interna e capitalismo dependente: uma reflexão a partir dos casos argentino e brasileiro. *Crítica Marxista*, Campinas, v. 47, n.1, p. 55-73. Disponível em: [https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/artigo2019\\_04\\_21\\_10\\_42\\_35.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo2019_04_21_10_42_35.pdf). Acesso em: 13 set. 2021.
- MASCARO, A. L. (2013) *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MIGUEL, L. F. (2019) Conspiração Lava Jato. *Blog da Boitempo*, 10 jun. 2019. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2019/06/10/conspiracao-lava-jato/>. Acesso em: 08 de set. 2020.
- O'NEILL, P. (2009) Infrastructure Investment and the Management of Risk. In: CLARK, G.; DIXON, A.; MONK, A. (Orgs.) *Managing Financial Risks: from global to local*. Oxford: Oxford University Press, pp. 163-188.
- OLIVEIRA, C. A. (2016) *O papel das concessões de rodovias na normatização do território brasileiro e suas relações com a circulação*. 2016. 321f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente.
- O'NEILL, P. (2017) Infrastructure's Contradictions. In: CRISTOPHERS, B.; LEYSHON, A.; MANN, G. *Money And Finance After The Crisis*, Nova Jersey: John Wiley & Sons Ltd, pp. 169-190.
- OREIRO, J. L. (2017) A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. *Estudos Avançados*. 2017, v. 31, n. 89, pp. 75-88. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890009>. Acesso em: 13 set. 2021.
- OSCAR, N. (2015) Por R\$ 2 bi, CR Almeida deve dividir controle da EcoRodovias com italianos. *O Estado de S. Paulo*. 18 dez. 2015. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,por-r-2-bi-cr-almeida-deve-dividir-controle-da-ecorodovias-com-italianos,10000005191>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- OSORIO, J. (2019) *O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder*. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular.
- OTTA, L. (2017) A. Sem investimentos, concessão da BR-153, da Galvão, deve ser cassada. *O Estado de S. Paulo*. 14 mar. 2017. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,sem-investimentos-concessao-da-br-153-da-galvao-deve-ser-cassada,70001698132>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- PAULA, L. F.; MOURA, R. (2019) Consequências econômicas da Operação Lava-Jato. *Valor Econômico*. 28 ago. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/consequencias-economicas-da-operacao-lava-jato.ghtml>. Acesso em: 25 ago. 2020.

- PEREIRA, D. C. A. (2019) Os empreiteiros e o ensaio republicano de Dilma Rousseff. *43º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu – MG. 20 out. 2019. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/st-11/st12-8/11694-os-empreiteiros-e-o-ensaio-republicano-de-dilma-rousseff?format=html&path=43-encontro-anual-da-anpocs/st-11/st12-8>. Acesso em: 08 fev. 2021.
- PIRES, F.; ROCHA, R. (2018) OAS cede 100% de fatia na Invepar a credores. *Valor Econômico*, 05 out. 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2018/10/05/oas-cede-100-de-fatia-na-invepar-a-credores.ghtml>. Acesso em: 08 nov. 2020.
- POULANTZAS, N. (2009) *Estado, poder e socialismo*. São Paulo: Paz e Terra.
- POULANTZAS, N. (2019) *Poder Político e Classes Sociais*. Campinas: Editora da Unicamp.
- RAFFESTIN, C. (1993) *Por uma geografia do poder*. 1. ed. São Paulo: Ática.
- RAGAZZI, A. P. (2020) Latache terá 100% da Rodovias do Tietê. *Valor Econômico*. 12 jun. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/06/12/latache-tera-100-da-rodovias-do-tiete.ghtml>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- RIBEIRO, A. C. T. (2003) Pequena Reflexão sobre Categorias da Teoria Crítica do Espaço: Território Usado, Território Praticado. In: SOUZA, M. A. A. de (org.). *Território Brasileiro: Usos e Abusos*. Campinas: Edições Territoriais.
- ROCHA, L. de M. (2020) Megaeventos esportivos e seus legados para a vida nas cidades e a democracia (Apresentação). *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, v. 22, n. 2, p. 153-166. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/irei.2020.54544>. Acesso em: 13 set. 2021.
- RUFINO, B.; FAUSTINO, R.; WEHBA, C. (2021) Infraestrutura em disputa: da construção crítica de um objeto de pesquisa à compreensão das transformações no contexto da financeirização. In: RUFINO, B.; FAUSTINO, R.; WEHBA, C. (Orgs.). *Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 9-33.
- RUFINO, B.; WEHBA, C.; MAGALHAES, A. L. (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. *EURE*, v. 47, n. 140, pp. 159-177. Disponível em: <https://doi.org/10.7764/eure.47.140.08>. Acesso em: 13 set. 2021.
- SAES, D. (1998) A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas. *Crítica Marxista*, Campinas, v. 1, n. 7, p. 46-67. Disponível em: [https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/critica7parte3.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/critica7parte3.pdf). Acesso em: 13 set. 2021.
- SANTOS, M. (2008a) *Espaço e método*. São Paulo: EDUSP.
- SANTOS, M. (2008b) *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia*. São Paulo: EDUSP.
- SANTOS, M. et al. (2000) O papel ativo da Geografia: um manifesto. *XII Encontro Nacional de Geógrafos*, Florianópolis.
- SINGER, A. (2018) A Justiça ficou sem balança. *Folha de S. Paulo (online)*. 19 mai. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/andresinger/2018/05/a-justica-ficou-sem-balanca.shtml>. Acesso em: 08 set. 2020.
- SOUZA, A. M. (2010) *Deus e o diabo na terra do sol: Estado e economia no Brasil*. São Paulo: Annablume.
- VENTURA, M. (2017) Governo cassa concessão da BR-153 do Grupo Galvão. *O Globo*. 16 ago. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/governo-cassa-concessao-da-br-153-do-grupo-galvao-21714668>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- WERNER, D.; BRANDÃO, C. A. (2019) Infraestrutura e produção social do espaço: anotações sobre suas principais mediações teóricas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. v. 15, n. 5, p. 287-301. Disponível em: <https://www.rbhdr.net/revista/index.php/rbhdr/article/view/5045>. Acesso em: 13 set. 2021.
- WHITSON, D.; HORNE, J. (2006) Underestimated Costs and Overestimated Benefits? Comparing the Outcomes of Sports Mega-Events in Canada and Japan. *The Sociological Review*, v. 54, n. 2, p. 73-89. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2006.00654.x>. Acesso em: 13 set. 2020.