

# **AS GRANDES EMPREITEIRAS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO:**

Do domínio dos instrumentos, financiamentos e projetos à crise ampliada

**Maria Beatriz Cruz Rufino (FAU-USP)**

## **RESUMO GERAL**

Essa sessão livre tem como objetivo central dar relevo às relações entre a reestruturação do espaço e o crescimento da ação das empreiteiras na produção de infraestruturas e imobiliário. De uma maneira geral, o restrito grupo das grandes empreiteiras nacionais apresentou até o ano de 2013 crescimento muito superior à economia Brasileira. Esse crescimento abarcou um importante movimento de diversificação dos ramos de atuação destas empresas, que exploram novos setores - como o petroquímico, indústria naval, agroindustrial, entre outros, assim como uma grande expansão territorial, dado ao aumento da importância da atuação internacional destes grupos empresariais. Além desta expansão econômica e territorial, as grandes empreiteiras tiveram um papel destacado nos processos de privatização de diversas infraestruturas, iniciado nos anos 1990, seguindo um modelo neoliberal de produção e gestão da infraestrutura nacional. A partir da segunda metade da primeira década do século XXI, num contexto de crescimento econômico e ampliação dos investimentos públicos na transformação espacial, essas se tornam também protagonistas em projetos de urbanização de favelas e de renovação urbana, além de ampliarem suas atuações acompanhando novas rodadas de concessões e privatizações de infraestruturas através da criação e fortalecimento de empresas específicas para atuação em setores como transporte, saneamento e aeroportos.

Desenvolvendo processos particulares de concentração e centralização do capital, essas empresas ao deterem condições privilegiadas de acesso a fundos públicos, fundos de pensão e propriedades de empresas e terras passam a ter papel central na produção de grandes negócios de reestruturação urbano e regional, via várias inovações e/ou novos arranjos institucionais, reproduzindo estratégias patrimonialistas. Ao mesmo tempo, mostram-se totalmente integradas às práticas do capital financeiro, tomando a frente em processos de desabsolutização de propriedades, securitização de dívidas e liberação de capitais fixos.

A ação dessas empresas chama a atenção ainda por potencializar uma articulação entre a produção do imobiliário e a produção de infraestruturas, elevando o nível de coordenação do capital na produção do espaço. Em termos concretos, esse imbricamento

entre imobiliário e infraestrutura aparecerá tanto na emergência de bairros planejados e na modernização seletiva de infraestruturas, como na construção espaços de reestruturação urbana, viabilizados por instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas e/ou Parcerias Público-Privadas. Dessa forma, as Empreiteiras, historicamente reconhecidas pela construção de grandes obras de infraestruturas por meio de “empreiteadas”, tornam-se agentes chaves nas transformações do espaço urbano e regional, emergindo como agentes dominantes na compreensão da produção do espaço urbano e regional gerenciado sob o domínio do neoliberalismo.

A relevância do papel destas empresas é revelada e ganha força em distintos trabalhos que partem da investigação sobre diferentes casos (Projetos Urbanos, PPPs Concessões) considerando as dinâmicas espaciais decorrentes destes grandes investimentos em distintos espaços do território nacional e internacional. É a aproximação desses trabalhos que dá força a percepção da enorme concentração de poder econômico dessas empresas e de sua ação determinante na definição e desenho dos financiamentos e políticas públicas, orientando a priorização de investimentos e os processos de reestruturação metropolitana. Nossa hipótese é que ao articularem enorme capacidade de capitalização, vínculos privilegiados com o Estado em suas distintas instâncias e com elites locais e nacionais, essas empresas passam a deter um enorme controle das decisões relativas à produção e transformação dos espaços urbanos, regionais e até nacionais, dificultando fortemente a penetração direta do capital financeiro globalizado em busca de oportunidades de investimentos rentáveis.

O avanço dessa nova racionalidade de produção do espaço torna cada vez menos preciso os limites de campos de estudos antes divididos entre a produção de “obras pesadas”(infraestruturas) e o imobiliário. Ao mesmo tempo, o papel destas empresas, embora reconhecido na emergência de importantes pesquisas a partir da análise de projetos de reestruturação e obras de infraestrutura, é ainda pouco considerado como estratégia de pesquisa conjunta, reveladora de importantes estratégias de acumulação capitalista via produção do espaço. A diversidade dos trabalhos, que partem da análise de diferentes áreas de produção do espaço com distintas ambições teórico-metodológicas nos indicam também importantes desafios conceituais para se avançar nessa perspectiva mais global.

Assim, a ambição dessa sessão é promover olhares cruzados sobre o tema, problematizando a ação das empreiteiras como aspecto particular de nosso desenvolvimento econômico e urbano recente, dando dessa maneira maior relevo a interpretação desse grupo econômico no controle e articulação dos processos de instrumentalização do espaço e financeirização do capital. Partindo da contribuição de trabalhos de distintas áreas disciplinares com uma diversidade de recortes geográficos de análise visamos ainda promover um aprofundamento sobre abordagens e métodos para aprofundar essa análise conjunta.

A organização da sessão, portanto, privilegia diferentes aspectos da análise da ação desse agente, como estratégia para se avançar na construção de uma totalidade. Procurando romper com a fragmentação típica do domínio industrial, as duas apresentações iniciais discutem a diversificação da atuação dessas empresas, analisando como seu fortalecimento recente na área imobiliária encontra condições particulares de rentabilidade

ao associar-se a processos de reestruturação urbana, privilegiando os contextos metropolitanos de São Paulo, maior metrópole do país, e Salvador, berço de duas das maiores empreiteiras (Odebrecht e OAS).

Na sequência, discute-se o financiamento como política pública central à expansão das empreiteiras, enfatizando o Banco Nacional de Desenvolvimento Social, como estrutura central no repasse do fundo público.

Por fim, procura-se avançar na análise da articulação dessas empresas com o Estado, problematizando os interesses e poder das mesmas na modelagem e complexificação das Parcerias Público-privadas. Um primeiro estudo dentro dessa perspectiva parte da noção de Governança Corporativa para discutir a progressiva colonização de métricas financeiras no âmbito desses projetos, dando ênfase a evolução do desenho das Operações Urbanas em várias cidades brasileiras e a força das empreiteiras. O segundo trabalho, ao aprofundar questões como a relação dos processos de concentração e centralização com a captura do fundo público, busca iluminar ainda outros processos em curso, como a privatização da água, via o protagonismo das empreiteiras nos processos de concessão do saneamento.

Personagens centrais dos escândalos de corrupção, publicizados a partir de 2014, a análise do processo de expansão e colapso dessas empreiteiras parece ser também essencial à discussão das disputas em jogo no cenário de crise e interrupção democrática evidenciada a partir de 2016. Seria esse movimento recente de queda de fração da burguesia nacional via grandes empreiteiras um meio de abertura de mercado para grandes empreiteiras internacionais, ligado aos periódicos ajustes espaço-temporais do sistema capitalista?

## QUANDO EMPREITEIRAS TORNAM-SE INCORPORADORAS: PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA E DE INFRAESTRUTURAS NA TRANSFORMAÇÃO DA METRÓPOLE DE SÃO PAULO DO SÉCULO XXI

Beatriz Rufino (FAU-USP)

Cristina Wehba (FAU-USP)

No período de enorme intensificação da produção imobiliária no curso do século XXI, as maiores empreiteiras nacionais intensificaram sua atuação na produção imobiliária, autonomizando seus braços imobiliários com a constituição de grandes empresas de incorporação. A atuação dessas empresas chama a atenção por potencializar uma articulação entre a produção imobiliária e de infraestruturas, elevando o nível de coordenação na produção do espaço. Em termos concretos, a articulação entre imobiliário e infraestrutura conduzida por estas empresas em diferentes níveis e formas, aparecerá tanto na emergência de bairros planejados em áreas pouco infraestruturadas, como na concentração de empreendimentos em áreas que são objeto de Projetos Urbanos - viabilizados por instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas e/ou Parcerias Público-Privadas (Castro, 2006; Ferreira, 2007). Nesse sentido, essa apresentação tem como objetivo geral compreender como e em que sentido a atuação de empreiteiras na área de

incorporação influencia mudanças nos empreendimentos e na apropriação e produção do espaço metropolitano, centrando-se na atuação da OR Empreendimentos imobiliários na metrópole paulistana.

## **DA DIVISÃO DE PAPÉIS ENTRE CONSTRUTORA E INCORPORADORA ÀS EMPRESAS IMOBILIÁRIAS MULTIFUNCIONAIS**

Glória Cecília dos Santos Figueiredo (PPGAU/UFBA)

A tradicional divisão de papéis inter agentes na produção capitalista da cidade (proprietário-construtor-incorporador) vem sendo reformulada. A tendência de centralização do capital imobiliário redefiniu os perfis das empresas imobiliárias, ampliando a diversificação de atividades, além condicionar uma intrincada rede de articulações entre capitais locais, nacionais e internacionais, em alguns casos ligados a dispositivos de financeirização. Em Salvador, notamos que a maior parte dessas empresas são multifuncionais, atuando simultaneamente na construção, incorporação, aluguel e comercialização de imóveis, outras desenvolvem atividades de incorporação, aluguel e comercialização de imóveis, com menor peso há empresas que atuam no duplo construção e incorporação, outras que são apenas construtoras e algumas que são exclusivamente incorporadoras. Essa produção é empreendida majoritariamente por empresas locais e regionais pouco financeirizadas, apesar da presença das internacionalizadas OAS e Odebrecht, mais recentemente vinculadas a produção de infraestruturas públicas via PPPs. Os exemplos de trajetórias de expansão e diversificação de atividades são distintos, transitando da empreitada industrial (Sertenge), construção de obras de infraestrutura e engenharia (Odebrecht, OAS e Leão Engenharia) para incorporação, ou em sentido inverso de empresas originalmente construtoras e incorporadoras (MRM) que depois ampliaram para atuação na produção infraestrutura e outras que mais recentemente agregaram a gestão patrimonial (Ebisa).

## **MODELO DE FINANCIAMENTO DO BNDES PARA GRANDES EMPREITEIRAS BRASILEIRAS: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO**

Fernanda Lira Goes (GEOGRAFIA-UNB/IPEA-TPP)

Sérgio Henrique de Oliveira Teixeira (GEOGRAFIA –UNICAMP)

O financiamento como política pública de apoio a grandes empresas com atuação em infraestrutura é ação recorrente em diversos países como Coréia do Sul, Alemanha, Estados Unidos. No Brasil, o financiamento público enquanto política de apoio estrutural é realizado principalmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No período de 1998 a 2017 o apoio para exportação foi de US\$ 38 bilhões. Desse valor, US\$ 14 bilhões foram direcionados às empresas prestadoras de serviços de engenharia e construção. Entre essas empresas, destacam-se aquelas que fizeram parte dos processos de

concessões das infraestruturas de transportes, como, a concessão da rede aeroportuária. Entre 2012 a 2015, aprovou-se R\$ 7,6 bilhões em empréstimos de longo prazo para os aeroportos de Guarulhos, Brasília, Viracopos e São Gonçalo. Os recursos destinaram-se à ampliação, modernização e exploração da infraestrutura dos aeroportos. Em Guarulhos, a participação do BNDES chegou a totalidade dos investimentos e em Brasília correspondeu a 61%. Portanto, os investimentos esperados pelas empresas administradoras foram garantidos pelo Estado, por meio dos recursos públicos do BNDES. Do mesmo modo, o financiamento do banco para exportação desenhou uma política de influência e poder por meio das empresas de obras e serviços.

## **OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS 2.0: O LUGAR DAS EMPREITEIRAS NA COMPLEXIFICAÇÃO DO MODELO DE GOVERNANÇA**

Laisa Stroher (PGT-UFABC)

Nilcio Regueira Dias (PGT-UFABC)

A evolução das modelagens e da estrutura de conflito das operações urbanas consorciadas (OUCs), a partir da transformação do arranjo de agentes envolvidos no seu *design* e implementação, constitui o objeto da pesquisa. São analisadas desde as primeiras experiências paulistas, passando pela experiência do Rio de Janeiro (cujo modelo chamamos de OUCs 2.0), até a recente tentativa de profusão dela para outras cidades, como São Bernardo do Campo, Niterói, Belo Horizonte e Salvador. É destacada uma maior complexidade e multiescalaridade na coalizão que promove as OUCs. Essa análise compreende uma investigação sobre as transformações de papel das grandes empreiteiras de obras públicas, ao se constituírem agentes onipresentes na história das OUCs. As empreiteiras tem sua atuação diversificada e intensificada ao longo do tempo, mediante diferentes papéis, na concepção da modelagem, execução de obras e serviços de diversas naturezas e na disseminação das OUCs 2.0. Nas adequações das modelagens ganha destaque a progressiva complexificação e colonização de métricas financeiras – através das quais os bens comuns têm sido tratados como ativos financeiros – e da noção de governança corporativa. A abordagem teórica articula estudos urbanos críticos e vertentes da economia política e dos estudos sociais de finanças.

## **MONOPÓLIO, COMPETIÇÃO E ESTADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO: UMA ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO RECENTE ENTRE OS PROCESSOS DE REESTRUTURAÇÃO URBANO-REGIONAL, GOVERNANÇA URBANA NEOLIBERAL E A AÇÃO DAS GRANDES EMPREITEIRAS NO BRASIL.**

Alexandre Sabino do Nascimento (GEOGRAFIA-UEPB)

O objetivo geral dessa explanação é analisar o papel do Estado e das grandes empreiteiras na concentração e centralização do capital (HARVEY, 2016), a partir da observação da criação de novos arranjos político-institucionais e econômicos para realização de grandes projetos de desenvolvimento urbano - GPDU, produção de infraestrutura e serviços urbanos (Parcerias Público-Privadas – PPPs, Concessões, Operações Urbanas Consorciadas – OUCs) ligadas, por sua vez, à reestruturação espacial urbana-regional nas cidades do país. Nos últimos anos, as empreiteiras nacionais influenciaram na (re)regulação de instrumentos jurídicos, políticos e econômicos, hegemonizaram a captura dos fundos públicos (OLIVEIRA, 1988) e assumiram o controle de grandes projetos urbanos em todo o Brasil. Destaca-se aqui o setor de saneamento básico por conta de seu fator de impacto no desenvolvimento das metrópoles; pelo crescente interesse das corporações privadas (nacionais e internacionais); pelo papel da mercantilização e privatização da água e pela complexidade de sua engenharia financeira. Por fim, discute-se o papel da produção do espaço urbano dentro dos processos de neoliberalização ligado a novas rodadas de concessões e privatizações de infraestruturas nos últimos anos, e ao recentemente processo de desnacionalização dessa produção e quebra de hegemonia dessas empresas, e sua relação com o ambiente pós-democrático vivenciado no país.