

Os significados da infraestrutura nos negócios imobiliário-financeiros: reflexões a partir de três empreendimentos liderados pela Odebrecht¹

Cristina Wehba e Beatriz Rufino

Introdução

Entendemos o negócio imobiliário-financeiro num sentido amplo, no qual as atividades imobiliárias apresentam um crescente imbricamento com atividades financeiras, seja pela importância do capital financeiro no controle das empresas de incorporação, seja pela sofisticação dos arranjos de financiamento dos empreendimentos a partir da emissão de títulos financeiros. Ao adotarmos a noção de negócio imobiliário-financeiro, em substituição a ideia de “complexo imobiliário-financeiro” (Fernandez; Aalbers, 2016), enfatizamos a análise de uma dimensão imediata – focada na concepção, construção e gestão dos empreendimentos – que acaba por iluminar importantes articulações com processos globais². Esses negócios têm sido cada vez mais concebidos em conjunto com infraestruturas físicas privatizadas, concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas (PPP), envolvendo uma engenharia financeira sofisticada articulada a instrumentos da política urbana.

As relações entre a infraestrutura e o setor imobiliário, abordadas muitas vezes nos estudos urbanos através do conceito

¹ Este capítulo foi publicado originalmente em: RUFINO, B., FAUSTINO, R., WEHBA, C. (Org.) (2021). *Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021, p.169 - 197.

² Como dimensão imediata, reconhecemos o esforço de compreensão das relações sociais envolvidas na produção concreta desses grandes complexos. Sua condução por grandes grupos econômicos acaba por elucidar um conjunto de transformações na acumulação capitalista em termos globais, ao mesmo tempo em que indica especificidades do contexto nacional. Por serem dominantes em relação às demais formas de produção, estas acabam por determinar em grande medida transformações no cotidiano. Essa articulação de diferentes dimensões (Imediato, global, total) inspirada em Lefebvre é desenvolvida em Pereira (2018).

de recuperação da valorização imobiliária, endossam uma visão urbanística que busca ações voltadas à gestão dessa valorização com objetivos de uma suposta redistribuição. O crescimento dos investimentos no setor imobiliário observado durante o século XXI, num momento de expansão econômica no país, possibilitou e determinou a produção de empreendimentos em grande escala, que demandam a produção de infraestruturas urbanas e ampliam a importância da participação de grandes empresas da construção civil (empreiteiras), historicamente atreladas à execução de obras públicas, na reestruturação do espaço urbano. Nos grandes complexos condominiais, infraestrutura é parte indissociável do negócio imobiliário-financeiro (Rufino, 2018), sugerindo a necessidade de ampliação do campo de estudos sobre seus significados sociais e espaciais.

O objetivo deste capítulo é dar relevo a estas transformações a partir da análise da ação imobiliária do Grupo Odebrecht em três contextos diferentes de reestruturação urbana, relacionados a uma Operação Urbana Consorciada (OUC) e a duas PPP administrativas, sendo uma delas ligada a um empreendimento de grande porte no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), outra a um megaevento esportivo. O olhar direcionado às estratégias da Odebrecht dá destaque à produção e gestão da infraestrutura urbana como parte importante do negócio imobiliário-financeiro e sua relação com as diversas formas de regulação e intervenção estatal no espaço (Klink; Souza, 2017).

Trabalhamos com a hipótese de que, a partir dos novos arranjos público-privados protagonizados pelas grandes empreiteiras, as infraestruturas ganham relevância nesses negócios ao promoverem a intensificação da produção de valor, a diversificação nas formas de captura de rendas e a ampliação dos processos de capitalização assegurando o aumento do preço dos imóveis.

Direcionamos as pesquisas de maneira a identificar essas estratégias, entendendo as associações e parcerias entre o poder público e outros agentes privados, as formas de financiamento e de propriedade da infraestrutura e dos serviços, e as relações com as formas de comercialização e precificação da propriedade imobiliária. Avançando em pesquisas anteriores (Wehba, 2018) sobre as características específicas da produção da Odebrecht Realizações Imobiliárias (OR), este capítulo se organiza em três partes.

Na primeira, abordamos a transformação das relações entre imobiliário e infraestrutura nos novos arranjos público-privados que se disseminam a partir de meados da década de 2000, assim como o papel dos grandes grupos econômicos (Rocha, 2013) na criação das condições para outras formas de exploração das rendas. Na segunda, expomos os resultados das análises dos três empreendimentos escolhidos como estudo de caso. Iniciamos com o Parque da Cidade, um complexo de uso misto em construção na cidade de São Paulo, dentro da Operação Urbana Água Espraiada (OUCAE), seguindo com a PPP Jardins Mangueiral, um grande conjunto com habitações econômicas, áreas comerciais e institucionais nos arredores de Brasília, e, por último, a Vila dos Atletas, comercializada como o bairro Ilha Pura, parte da PPP para as instalações das Olimpíadas de 2016, no Rio de Janeiro. A terceira parte deste capítulo problematiza os novos significados que a infraestrutura adquire nos negócios imobiliário-financeiros de uma grande empreiteira destacando que, como condições gerais (Lencioni, 2007), essas têm-se tornado essenciais à ampliação dos processos de acumulação rentista característicos do capitalismo contemporâneo, em forte articulação com mecanismos de captura do fundo público mobilizados durante o período pelas grandes empreiteiras nacionais.

1. A aproximação entre imobiliário e infraestrutura nos arranjos público-privados conduzidos pelas grandes empreiteiras

As principais particularidades da acumulação no setor imobiliário, tal como sintetizadas por Rufino (2017), se assentam na elevada relevância da renda imobiliária e em sua dependência estrutural de financiamentos³. A partir de meados da década de 2000, a conjuntura de crescimento econômico, centralização de

³ De acordo com Chesnais (2005), o atual regime de acumulação, caracterizado pelo domínio do capital financeiro, sustenta-se pelo predomínio de uma lógica da valorização financeira do capital e pela presença do capital fictício, que contribui para a centralidade da propriedade patrimonial de caráter rentista (Chesnais, 2005). Chesnais (2006) formula, a partir de Marx, que capital fictício designa todos os ativos financeiros cujo valor repousa sobre a capitalização de um fluxo de rendas futuras, que não têm nenhuma contrapartida no capital industrial efetivo (Chesnais, 2006 *apud* Marques e Nakatani, 2009).

capitais nas empresas do setor (Rufino, 2012) e forte valorização imobiliária, potencializam as articulações entre atividades imobiliárias e financeiras, reforçando a produção do espaço como capital fictício. Rufino (2017) destaca que o imóvel, produzido a partir de um ciclo de construção, carrega a potencialidade intrínseca de se portar como capital fictício. Tal possibilidade se revela no fato de que seu preço se relaciona muitas vezes com aspectos externos à atividade da construção em si, podendo ser influenciado pela disponibilidade e custo do crédito, pela definição de políticas públicas e pela própria transformação da cidade. Essa propriedade imobiliária difere-se dos demais títulos financeiros mobiliários por se configurar como espaço físico monopolizado por seus proprietários.

Com a expansão do domínio das finanças no setor, observa-se que os ganhos advindos da renda imobiliária serão exacerbados e capturados em parte pelos proprietários de ações e títulos imobiliários. Ao mesmo tempo, a projeção de ganhos financeiros (capital fictício) impulsiona a elevação da renda imobiliária advinda da propriedade dos imóveis. É nesse sentido que entendemos o imbricamento entre produção imobiliária e capital financeiro como aspecto central da exacerbação de uma acumulação fictícia.

Na base do reforço desse imbricamento, reforçamos para o caso brasileiro a centralidade do Estado, assegurando financiamentos e outras condições privilegiadas, que passam a permitir uma considerável ampliação do mercado (Shimbo; Rufino, 2019). O direcionamento das fontes tradicionais de recursos do setor imobiliário (FGTS e SBPE) para a ampliação do crédito tanto à produção quanto ao consumo, ao proporcionar um melhor posicionamento das empresas frente a investidores, têm impactos em suas formas de gestão e produção, estabelecendo uma relação específica entre fundo público e capital financeiro na produção imobiliária brasileira num momento em que as grandes incorporadoras do país iniciam sua abertura de capital, intensificando e reformulando suas formas de atuação.

A continuidade da “modernização” dos marcos regulatórios e a renovação dos instrumentos financeiros do setor impulsionaram a disseminação dos mecanismos de securitização e fundos de investimentos (Royer, 2009; Sanfelici, 2010). Esse movimento também não prescinde dos instrumentos de financiamento

tradicionais. São esses que aparecem como importante promotor do crescimento do “mercado de capitais” relacionado à atividade imobiliária a partir do papel relevante do FGTS na compra dos Créditos de Recebíveis Imobiliários (CRI), principal mecanismo de securitização (Royer, 2016).

O FGTS também terá papel central na compra das debêntures – títulos de dívidas – emitidos por empresas do setor. Na percepção das grandes empreiteiras envolvidas nos negócios imobiliários, além da liberação dos recursos ser mais ágil, as debêntures mantêm os custos do financiamento tradicional, com menos burocracia pois, ao contrário de um contrato padrão onde cada empreendimento é analisado separadamente, as debêntures permitem que a incorporadora apresente à Caixa Econômica Federal (CEF) um plano de investimento com uma lista de projetos que, uma vez aprovados, têm a liberação de recursos feita de uma só vez. Configurando uma forma mais ágil e menos burocrática para a obtenção de recursos pelas empresas, esse instrumento foi amplamente utilizado após a crise de 2008.

É justamente nesse contexto que a disponibilidade de recursos públicos se amplia como parte de ações políticas anticíclicas (Stroher, 2019)⁴, assegurando a produção imobiliária como campo privilegiado para a valorização do capital. No guarda-chuva dessas políticas, além do financiamento ao imobiliário também ganha força o redirecionamento massivo de recursos ao setor de infraestruturas, cuja dependência estrutural de condições apropriadas de financiamento tende a ser garantida pelo Estado (Rocha, 2013).

A partir daí aprofundam-se as transformações das relações de produção específicas da infraestrutura através de privatizações e concessões públicas para construção e gestão de equipamentos e serviços. Se esse processo se inicia na década de 1990 em setores como energia (Werner, 2019) e telecomunicações (Farias, 2008), uma forte retomada dos investimentos públicos na produção do espaço urbano, em associação com a consolidação do modelo

⁴ Stroher (2019) destaca a conjuntura favorável às empresas do setor imobiliário e de infraestrutura ao apontar que as principais políticas relacionadas ao espaço (PAC e PMCMV) representaram um “duplo impulso para as empreiteiras construindo infraestrutura e empreendimentos imobiliários. Aos estímulos do governo federal somavam-se àqueles no âmbito municipal, como os projetos de renovação urbana” (Stroher, 2019, p. 64).

das PPP a partir de 2006, expande a lógica dos ganhos baseados em rendas de propriedade para a provisão de infraestruturas e serviços, como os transportes coletivos, saneamento e aeroportos, criando novas possibilidades de acumulação.

Se ao longo do processo de expansão industrial a produção de infraestrutura esteve caracterizada por uma fundamental separação do processo de produção da propriedade (Connolly, 1999), por meio das concessões e privatizações serão evidenciadas mudanças essenciais nessa relação, alterando a lógica de reprodução do capital e aprofundando suas relações com o imobiliário. Em muitos casos apoiando-se na apropriação do fundo público.

No processo de desvinculação das obras públicas de infraestrutura para a forma de mercado, o capital centralizado da construção civil brasileira – fortalecido pela renovação de seus vínculos históricos com o Estado e pelas relações particulares estabelecidas com o capital financeiro – exerce papel importante de coordenação, não somente pelo alto grau de influência nas decisões sobre as transformações espaciais, mas também por chegarem a esse momento de expansão em uma posição privilegiada, após passarem por forte diversificação de suas atividades, desenvolver maior capacidade na gestão de ativos e sofisticarem sua engenharia financeira na busca da maior rentabilidade da atividade de serviços, apresentando uma composição estratégica de negócios favorável à inserção competitiva das empreiteiras num setor imobiliário progressivamente financeirizado.

Pelo grau de diversificação – inclusive para áreas não correlatas, pela estrutura de ativos e pela organização patrimonial, as grandes construtoras nacionais no período recente realizaram um movimento importante de conglomeração industrial. Contribuiu para isto, o fato de que todas as grandes construtoras procuraram renovar seus vínculos com o capital estatal a partir dos anos 1990, entrando em serviços públicos, concessões e parcerias público-privadas de uma forma ampla (Rocha, 2013, p. 132).

Essa transição é discutida por Pírez, que descreve um movimento de reorientação da intervenção do Estado em países

da América Latina, para atividades regulatórias e privatização de ativos, garantindo ganhos aos agentes privados no setor de infraestrutura e serviços (Pérez, 2012). No Brasil, os processos de privatização se estendem, a partir dos anos 2000, aos projetos de renovação urbana via disseminação das PPP, que permitem que agentes privados sejam concessionários de espaços antes públicos e profissionalizem a gestão desses ativos visando maior rentabilidade (Rufino; Wehba; Magalhães, 2021).

O movimento das grandes empreiteiras em direção ao imobiliário, ainda que não seja recente, adquire contornos específicos no contexto de expansão setorial com a criação de empresas subsidiárias especializadas, cuja principal característica é a posição de coordenação de grandes projetos imobiliários vinculados a áreas submetidas a processos de reestruturação urbana, seja por OUC ou pelas diversas formas de PPP para habitação, Grandes Eventos Esportivos ou para instalação de infraestruturas⁵. No âmbito dos projetos de renovação urbana, há que se levar em conta as transformações na lógica dominante. Estruturados em PPP, idealizados como um modelo econômico baseado na taxa interna de retorno e com a possibilidades de se organizarem em Sociedades de Propósito Específico (SPE), colocam os ganhos futuros com a propriedade imobiliária e de infraestruturas no centro do processo decisório, apresentando muita aderência aos interesses desses grandes grupos.

A PPP, ao contrário da concessão tradicional – onde recursos são aportados via propostas de outorga onerosa – sustenta-se, na maioria dos casos, em contraprestação da administração pública, num modelo onde o setor público financia e garante parte importante do fluxo de receita para o projeto. Configura-se, assim, a relação entre novas formas de financiamento da

⁵ Cf. resultados dos estudos sobre a produção das maiores empreiteiras brasileiras desenvolvidos no marco da pesquisa “Quando as empreiteiras tornam-se incorporadoras: produção imobiliária e de infraestruturas na transformação da metrópole de São Paulo do século XXI”, desenvolvida com apoio do CNPq (Rufino; Wehba; Magalhães, 2021). As relações entre a produção imobiliária das grandes empreiteiras de obras públicas e projetos de reestruturação urbana foi abordada pela autora em sua dissertação de mestrado (Wehba, 2018), a partir da análise da atuação da OR na Operação Urbana Água Espaiada (OUCAE). A produção da Camargo Corrêa é analisada por Magalhães (2019), em seus estudos sobre a Camargo Corrêa Desenvolvimento Imobiliário (CCDI) em São Paulo, atestando um movimento similar à Odebrecht, em direção aos grandes projetos urbanos (Magalhães, 2019).

reestruturação urbana e a exacerbação da mercantilização da infraestrutura e dos serviços (Pírez, 2013), respondendo à acumulação baseada em rendas de propriedade em articulação com sofisticados instrumentos financeiros mobilizados por essas empresas.

Tradicionalmente, a Lei n. 8.666/93 (licitações) disciplinava as contratações públicas para obras e serviços. O regime é gradualmente complexificado e inicia-se um redirecionamento dos processos de contratação de obras para atender à iniciativa privada, com a transferência de responsabilidades e restrições da função do poder público à fiscalização, que avança com a Lei de Concessões de 1995 e a Lei das PPPs de 2004. Um conjunto de aperfeiçoamentos no marco regulatório das PPPs, proporcionou maior força a esse instrumento e impulsionou a sua disseminação. Através do Decreto 5.977 de 2006 foram regulamentados o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP), permitindo aos entes privados o desenvolvimento de propostas. Já a Lei 11.766 de 2012 foi decisiva na ampliação da atração de interessados por estabelecer aportes financeiros imediatos pelo parceiro público (Rufino, 2018).

É por meio desses instrumentos que as empreiteiras viabilizam um novo patamar de intensificação imobiliária que se associa às infraestruturas como condição essencial para a realização dos investimentos. Produzidas sob novas condições, essas infraestruturas trazem ainda a potencialidade de se autonomizar como investimento, auferindo renda aos seus proprietários. A importância que a infraestrutura adquire na concepção dos complexos imobiliários, se por um lado nos indica possibilidades de intensificação da produção do valor, por outro lado, aponta para a sofisticação dos mecanismos de captura de renda imobiliária em associação com uma engenharia financeira mais complexa.

É nesse sentido que a análise desses negócios imobiliários-financeiros nos ajudam a refletir sobre a financeirização como novo regime de acumulação do capital, “que redimensiona o poder do patrimônio capitalista, combinando o poder da propriedade do dinheiro e o poder da propriedade de imóveis” (Pereira, 2019, p. 353), apostando na captura da renda como solução ao decréscimo da taxa de lucro e crise da produção industrial. Para o autor:

[...] essa mescla de poderes do patrimônio – antigo [imobiliário] e moderno [mobiliário] – na constituição de um novo regime de acumulação sob dominância financeira se revela como suporte, condição, meio e fundamento da reprodução do capitalismo contemporâneo, particularmente em países como o Brasil (Pereira, 2019, p. 353).

Chesnais (2005) descreve como “incompleta e imperfeita” a integração dos países periféricos no regime de mundialização financeira, onde o capital portador de juros toma a forma de empréstimos a esses governos, estabelecendo a dívida como mecanismo de transferência de recursos eficiente, que permitiu a imposição de políticas de ajuste estrutural, austeridade fiscal, liberalização e privatização, que, ao invés de enfraquecer oligarquias regionais, resultaram em oligopólios “rejuvenescidos” e “renovados”. “Eles combinam um controle importante da *corporate governance*, um gerenciamento moderno e um uso possível das tecnologias de ponta com as formas de exploração mais retrógradas da força de trabalho e do meio ambiente” (Chesnais, 2005, p. 22).

Para Rocha (2013), a característica fundamental para a compreensão do desenvolvimento do capital financeiro nessas economias seria a articulação entre um fundo público formado por capitais previamente centralizados pelo Estado – mobilizado progressivamente no caso brasileiro a partir do processo de privatização para a formação de um mercado de títulos nacional – e o padrão de acumulação da burguesia local, que implicaria numa “indistinção de ordem prática entre as formas particulares de apropriação do excedente – tais como renda, juros e lucro – independentemente da definição contábil dada para o rendimento” (Rocha, 2013, p. 30). Para o autor, a renda como forma mais geral de apropriação do excedente revela o caráter rentista do capital financeiro e pauta a atuação dos grandes grupos econômicos e sua reorganização pós-desenvolvimentismo. Blank (2018) destaca que o fundo público tem na atualidade, entre outras funções, “o papel fundamental de reproduzir as bases para a produção de capital fictício” (Blank, 2018).

Embora Rocha (2013) procure enfatizar a renda sob um aspecto mais amplo, extrapolando a discussão da renda da terra, as análises que serão aqui apresentadas apontam para

uma centralidade das grandes empreiteiras na articulação das formas patrimoniais antigas (associadas à renda da terra) e modernas (associadas a rendas financeiras) na produção do espaço, iluminando aspectos particulares do avanço das finanças em nosso contexto. A reestruturação recente do grande capital nacional é explicada pelo autor com base no conceito de grandes grupos econômicos como forma de organização do capital centralizado nas economias periféricas, e ultrapassa o limite da grande empresa privada para abranger todo seu aparato acessório, como fundos financeiros ou empresas públicas, sendo este justamente seu diferencial (Rocha, 2013).

Desempenhando papéis-chave na definição de políticas de financiamento, na captura do fundo público e na definição de regulações e instrumentos urbanísticos em escalas locais, as grandes empreiteiras impulsionam transformações radicais nos processos de reestruturação urbana redefinindo a função das infraestruturas nos processos de acumulação imediatos e globais (Pereira, 2018), ao mesmo tempo em que exacerbam a articulação entre produção do espaço e capital fictício.

2. Os negócios imobiliário-financeiros da Odebrecht

Nos grandes negócios imobiliário-financeiros da Odebrecht, a sinergia com a infraestrutura se materializa na ampliação e sofisticação da forma condomínio e nos diferentes níveis de privatização do espaço público. Produtos como bairros planejados e complexos multifuncionais trazem inovações nas formas de financiamento, produção e propriedade que exigem um alto grau de profissionalização e uma gestão especializada dos processos financeiros, que são amplamente exploradas como um negócio imobiliário ampliado, apoiado na produção e na integração da infraestrutura tanto no nível empresarial, exigindo maior sinergia entre as empresas coligadas, quanto no espacial, na ampliação do papel da propriedade privada da infraestrutura e dos serviços urbanos (e suas rendas) como componente diferencial na incorporação imobiliária.

Chamados pela área imobiliária de supercondomínios, esses grandes empreendimentos trazem como característica especial a convivência entre diferentes usos, em diferentes

blocos ou subcondomínios autônomos. Esses usos convivem dentro de um único condomínio edilício, que tem sua construção e comercialização divididas em sucessivas fases, o que traz vantagens comerciais vindas da possibilidade de readequação do produto ao longo do processo de incorporação (Wehba, 2018).

Tais estratégias se articulam aos diferentes instrumentos financeiros e urbanísticos que se desenvolvem de forma simultânea no processo de neoliberalização, abarcando tanto novos formatos de títulos de propriedade negociáveis, como políticas urbanas apoiadas na disseminação da forma PPP como nova configuração mais flexível que as Operações Urbanas, consideradas por diversos estudos como expressão da substituição do paradigma urbano precedente (Stroher, 2019).

Iniciaremos a exposição da pesquisa empírica pelo contexto deste instrumento – OUC – para então passar à forma de parceria entre setor público e privado institucionalizada a partir da lei das PPPs (2004), que representam a possibilidade da organização de projetos pontuais com os mais diversificados objetivos, cristalizados em nossos casos de estudo num projeto habitacional e num grande evento esportivo.

Os três empreendimentos foram escolhidos por sua grande escala, por sua modelagem financeira sofisticada e por se organizarem em grandes condomínios privados com infraestrutura e serviços urbanos integrados, além de apresentarem formas inovadoras e complexificadas de interação entre agentes e recursos privados e públicos.

2.1 Parque da Cidade

Lançado em 2012, o empreendimento Parque da Cidade foi considerado o maior empreendimento imobiliário de São Paulo à época. Ocupando o terreno de 80 mil metros quadrados da antiga fábrica de bicicletas Monark, lindeiro à Marginal Pinheiros, na zona sul da cidade de São Paulo, o complexo é formado pelo Shopping Parque da Cidade – centro comercial, de lazer e saúde –, um hotel de luxo – bandeira Four Seasons –, seis torres corporativas e de escritórios, duas torres residenciais, e um parque linear equipado com três restaurantes, áreas com vegetação e tratamento paisagístico, ciclovias e quiosques

comerciais com acesso público, exceto pelas duas torres residenciais que têm acesso separado e restrito. O complexo é um dos quatro empreendimentos imobiliários da OR na região da OUCAE.

A magnitude dos valores envolvidos no financiamento do Parque da Cidade – R\$ 290 milhões em terreno, mais 250 milhões em CEPACS, valor geral de vendas (VGV) projetado na fase de lançamento chegando a R\$ 4 bilhões – definiu uma estratégia diversificada para seu financiamento, traçada de acordo com os diferentes produtos ofertados e apoiada em parcerias diversas.

Para o caso da produção da primeira fase, que consistiu em duas torres corporativas, o financiamento se originaria de investidores nacionais, como fundos de pensão e *Family Offices*⁶, sendo o financiamento da compra dos CEPAC feito através da emissão de um CRI, e para o desenvolvimento do hotel houve uma parceria com a Iron House, empresa de investimento e gestão de ativos imobiliários do grupo Cornélio Brennand (Nascimento, 2021).

A compra do *shopping* e de uma das torres comerciais, negociada precocemente e em ambiente privado, foi feita pelo Fundo de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (PREVI), por R\$ 817 milhões⁷. No lançamento da primeira fase do empreendimento, em 2012, uma das torres comerciais foi inteiramente comprada por Saul Klein, da família detentora das Casas Bahia, e outra foi vendida em uma semana, depois de um lançamento espetacular organizado pela incorporadora (Wehba, 2018).

Ao desenvolver as principais obras viárias da região, contratadas pelo poder público através de licitações, a empresa tem simultaneamente interesses relacionados aos ganhos das obras conquistadas e pagas com recursos da OUC. Nesse formato, onde a valorização imobiliária projetada financia as obras de

⁶ Valor Econômico, disponível em http://ademi.org.br/article.php3?id_article=49700, acessado em 12/11/2022.

⁷ O aporte de recursos da PREVI foi investigado pela operação Lava Jato. De acordo com reportagem da revista Época, o ex-ministro Guido Mantega teria pressionado o fundo a voltar a investir em imóveis, após contabilizar prejuízos com investimentos no complexo turístico da Costa do Sauípe, na Bahia. Disponível em <https://epoca.oglobo.globo.com/tempo/expresso/noticia/2016/09/mantega-pressionou-fundo-de-pensao-investir-em-empreendimento-da-odebrecht.html>. Acessado em: 12/11/2022.

infraestrutura, o agente único pode exercer maior coordenação e controle da execução das obras, o que aproxima os ritmos entre os negócios privados e obras públicas, frequentemente descoordenados, uma vez que o próprio agente privado fica encarregado pela execução da obra. Ao mesmo tempo, há uma comunhão de interesses entre construtor e incorporador como agente único, uma vez que os custos das obras de infraestrutura executadas como contrapartida para seus empreendimentos são realizados pela construtora do grupo a custos mais competitivos, elevando a rentabilidade do produto.

No nível do produto, infraestrutura e serviços urbanos são privatizados na propriedade imobiliária do condomínio, que se sofisticava para além das áreas de lazer de um condomínio clube, e inclui áreas de acesso público com parques, usos diversificados e atrações de lazer e comerciais, prestações de serviços de coleta seletiva de lixo, limpeza, segurança, manutenção das áreas comuns, e até a gestão das rendas acessórias obtidas com a exploração das áreas comerciais do conjunto. O uso misto é frequentemente apontado por agentes do mercado imobiliário como uma contribuição para a transformação dos espaços urbanos, mas também funciona como forma de atração para investidores, uma vez que essas receitas mitigam o alto custo dos serviços privados de manutenção e gestão.

O resultado é o estabelecimento muito elevado do patamar de preços, chegando a alcançar um dos metros quadrados mais caros do Brasil. Em 2016, já num período de esfriamento do mercado, as unidades residenciais vinculadas ao projeto de hotelaria do grupo internacional do Fours Seasons tinham a previsão de serem vendidas ao preço médio de R\$ 27 mil o m²²⁸.

2.2 Jardins Mangueiral

Primeira PPP habitacional do país, o empreendimento de 8.000 unidades habitacionais (UH) financiadas pelo PMCMV é composto por casas e apartamentos com dois e três dormitórios, distribuídos em 15 condomínios que ocupam uma quadra cada e totalizam 200 hectares de um terreno cedido pelo governo

²⁸ Fonte: <https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,apos-atraso-de-um-ano-four-seasons-promete-unidade-em-sp-para-2018,70001974017>. Acessado em: 12/11/2022.

do Distrito Federal⁹, via Concessão de Direito Real de Uso Resolúvel (CDRU), ao consórcio Jardins Mangueiral, vencedor da licitação em 2009. O contrato de concessão administrativa nº 07/2009 teve como objeto a incorporação, construção, venda das unidades residenciais e exploração das áreas comerciais, execução da infraestrutura urbana e das áreas verdes, além dos serviços de gestão e manutenção das áreas comuns, inicialmente previstos por 15 anos, mas alterado para 5 anos por meio de aditivo ao contrato. Pelo contrato inicial foram construídas 8.000 unidades habitacionais. Em 2012, o contrato foi ampliado através de terceiro termo aditivo, que determinou a expansão do complexo com acréscimo de 33 mil m², para construção de mais 1.472 UH.

O consórcio vencedor – Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários – foi o único a apresentar proposta de interesse, tendo sido o prazo para a apresentação dos projetos e estudos contestado pela Controladoria Geral do DF, dada a complexidade da documentação a ser apresentada, assim como a participação da OR como controladora da empresa¹⁰. A SPE foi controlada pela Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S.A. (subsidiária da OR atuante no segmento econômico) até 2012, quando transferiu para a OR a totalidade das ações, tornando-a possuidora de 53% de participação direta na companhia¹¹.

O financiamento à produção foi negociado com a CEF via emissão, pela OR, de debêntures no valor de R\$ 600 milhões, em 2009. O contrato de emissão prevê que os recursos obtidos deveriam ser usados para financiamento de até 90% do custo de produção das unidades habitacionais cujo valor de comercialização fosse menor ou igual ao permitido pelo SFH¹²,

⁹ O terreno pertencia à Terracap, empresa estatal proprietária das terras públicas no Distrito Federal. Localizado na Região Administrativa (RA) São Sebastião, foi incorporado à RA Jardim Botânico em 2010.

¹⁰ Conforme Anexo II – matriz de responsabilidade –, a OR participou sozinha na fase da PMI, para mais tarde se juntar com empresas locais, visando garantir suporte, dividir o risco e ter acesso político local facilitado. Fonte: Relatório de Inspeção nº 01/2017 – DINPC/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF. Disponível em: <http://www.cg.df.gov.br/relatorios-de-inspecoes-em-2019/>. Acessado em: 12/11/2022.

¹¹ Publicado na página 80, Diário Oficial do Distrito Federal, Nº 87, segunda-feira, 29 de abril de 2013.

¹² Disponível em <https://www.aecweb.com.br/revista/noticias/bairro-novo-da-odebrecht-vai-lancar-50-mil-unidades/1780>. e acessado em 12/11/2022.

garantindo, assim, um financiamento à produção de habitações destinadas ao PMCMV.

As responsabilidades do parceiro privado abrangem o parcelamento do solo e obtenção de licenças, a implantação das UH, a execução das obras de infraestrutura urbana, a preparação de áreas para instalação de equipamentos comunitários, prestação de serviços de gerenciamento do empreendimento, manutenção do sistema viário, manutenção de áreas verdes (limpeza, jardinagem etc.), limpeza urbana, coleta e destinação final de resíduos, e indicação de financiador aos adquirentes das UH. A remuneração ao parceiro privado se dá através de contraprestações imobiliárias – pela cessão do direito de exploração econômica do empreendimento, da comercialização de unidades domiciliares e da transferência da propriedade das áreas comerciais que compõem o empreendimento – e por contraprestação pecuniária mensal pela prestação dos serviços de operação e manutenção, com valores estabelecidos na proposta econômica e no plano de negócios apresentados pelo consórcio vencedor e sistematizados na Tabela 1.

Tabela 1 – Contraprestações estabelecidas em contrato de PPP.

| Contraprestações | Escopo | | Valor em R\$ (2011) |
|------------------|--|-----------------|---------------------|
| Imobiliárias | Concessão de DRU áreas comerciais (exploração econômica) | | 34.153.000,00 |
| | Terreno | | 44.548.000,00 |
| | Comercialização de Unidades Domiciliares Econômicas | | 836.068.544,00 |
| Pecuniárias | Manutenção (áreas verdes, limpeza urbana e sistema viário) | Total em 5 anos | 11.121.381,00 |
| Total | | | 925.890.925,00 |

Fonte: elaboração própria a partir do Contrato 007/2009 e segundo termo aditivo (Vieira, 2014).

Na exploração dos ganhos com serviços de construção, chama atenção nesse empreendimento o item 2.9 do Relatório de Inspeção Nº 01/2017 da Controladora Geral Do Distrito Federal

(CGDF)¹³, que aponta ganhos para a construtora relacionados à alteração, posterior ao contrato, na metodologia construtiva das unidades habitacionais. De acordo com o relatório, o cálculo do preço de venda das unidades, que não incluiu o custo do terreno, se baseou na utilização de alvenaria com estrutura em concreto armado, alvenaria estrutural em blocos de concreto ou paredes de concreto. Porém, no curso da obra a construtora optou pela utilização de um método mais econômico, com placas pré-moldadas que geraram economia com material e redução do tempo de construção, sendo que essa diferença não foi repassada aos mutuários.

O informativo reproduzido abaixo expõe as relações de sinergia buscadas nos projetos que integram diversos negócios:

O fato de várias empresas Odebrecht atuarem em um mesmo ambiente de negócios cria oportunidades para todos os elos da cadeia. A sinergia transversal aumenta quando mais parceiros se unem para melhor servir seus clientes. A PPP habitacional Jardins Mangueiral em Brasília é um caso particularmente significativo: reuniu Odebrecht Realizações Imobiliárias, Braskem e PlastPrime, fabricante de plástico, para introduzir uma inovação para a indústria da construção¹⁴.

O preço de venda das UH foi estabelecido com base na estimativa de custos apresentada pelo consórcio, contemplando os gastos com a construção das UH e também da infraestrutura do condomínio. A CGDF constatou que as receitas para execução da infraestrutura do empreendimento foram superiores aos gastos, o que acarretou no encarecimento das unidades e na capitalização da infraestrutura na propriedade imobiliária, mesmo tendo sido adotado um mecanismo extramercado para essa definição.

O relatório aponta, ainda, irregularidades quanto ao custo com publicidade, com a subcontratação para execução da infraestrutura urbana¹⁵ e com o valor das contraprestações mensais

¹³ Disponível em <http://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/33-1.pdf>. Acessado em: 12/11/2022.

¹⁴ Fonte: Odebrecht Informa, maio de 2011.

¹⁵ Os custos com publicidade e com a execução da infraestrutura foram estabelecidos pelo consórcio e entraram como componentes do preço de venda das unidades. O custo da infraestrutura urbana entrou na formação do preço de venda das unidades, e compreende os sistemas viário, água, esgoto, águas pluviais e urbanização, e foram estimados na proposta em R\$ 82 milhões.

referentes à prestação de serviços urbanos, que foram consideradas superiores aos praticados por outros órgãos do DF. Constatou-se que houve pagamento por serviços em período de garantia ou não executados, causando danos ao Erário Público no montante de R\$ 1.815.219,61, com claros prejuízos aos adquirentes.

Essas estratégias com construção e auferimento de rendas de infraestruturas e serviço garantiram os ganhos financeiros numa situação diferenciada de formação de preços, na qual a venda das unidades habitacionais é realizada excluindo o percentual do valor referente ao terreno, conforme estabelecido no contrato da PPP. Ainda que a forma de comercialização adotada – onde se estabelece um preço máximo para as unidades – seja restritiva aos ganhos com a fragmentação da propriedade, foi previsto que ao final do contrato as unidades não comercializadas passariam a ser propriedade do consórcio, sendo negociadas a preço de mercado. Entre 2019 e 2020, o Jardins Mangueiral foi o bairro de Brasília que registrou maior valorização (20%)¹⁶.

2.3 Bairro Ilha Pura

O condomínio Ilha Pura integra o contrato da PPP municipal do Parque Olímpico da Barra da Tijuca, no município do Rio de Janeiro, tendo sido idealizado para abrigar a Vila dos Atletas durante as Olimpíadas de 2016.

Para realização das obras do Parque Olímpico foi firmado um contrato de financiamento em 2012 com a Concessionária Rio Mais S/A, que teve como objeto a construção da infraestrutura do conjunto e dos equipamentos esportivos e de turismo previstos para a realização dos jogos, incluindo a remuneração de serviços de limpeza, manutenção predial, materiais, custos de licenciamento e administrativos, serviços de consultoria, atividades de regulação e fiscalização¹⁷, durante 15 anos, e incluiu a área pública de infraestrutura interna à Vila dos Atletas (Bairro Ilha Pura).

¹⁶ Fonte: <http://www.revistaqualimovel.com.br/noticias/preco-medio-do-imovel-recua-mas-valor-do-aluguel-sobe-em-brasilia>. Acessado em: 12/11/2022.

¹⁷ A Concessionária Rio Mais S.A. era composta por participação igualitária da sociedade (um terço) Odebrecht Properties Parcerias S.A., AG Participações em Desenvolvimento Urbano S.A., e Carvalho Hosken S.A. Engenharia e Construções. Fonte: Balanço patrimonial de 2017. Disponível em www.riomais.net/wp-content/uploads/2018/11/Demonstrativo_20171.pdf. Acessado em: 12/11/2022.

A remuneração desse montante foi dividida em três modalidades de contraprestações a serem pagas à concessionária Rio Mais: contraprestação pecuniária mensal totalizando R\$265.000.000,00; contraprestação pecuniária por conclusão de etapa totalizando R\$196.969.701,00; e contraprestação imobiliária por conclusão de etapa, em imóveis que somam uma área edificável de 1.180.000m², totalizando R\$1.190.000.000,00¹⁸.

O Bairro Ilha Pura, composto por 31 prédios de 17 pavimentos cada, é organizado em sete condomínios independentes, com apartamentos de 2 a 4 quartos, que totalizam 3.604 unidades, construídas em terreno de 247.168 m², originalmente pertencente à incorporadora Carvalho Hosken. A parceria com a Odebrecht se deu na constituição da Ilha Pura Empreendimentos Imobiliários S.A.¹⁹. Para sua produção constituiu-se com a CEF um contrato separado, no valor de R\$ 2.330.000.000,00²⁰. O contrato, firmado em abril de 2014, teve como objetivo financiar 100% dos custos dos sete condomínios, num acordo entre a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (PMRJ) e as incorporadoras, que viabilizou recursos desse porte em função da necessidade de entrega dos imóveis antecipadamente, para uso pelos atletas olímpicos. O acordo incluiu o pagamento dos juros incidentes durante o período de usufruto para utilização como Vila dos Atletas e dos custos para realização do *retrofit* fossem quitados pelo RIO 2016.

O projeto de loteamento inclui a doação, à prefeitura, de uma área de 247 mil m², para jardins e passagem de pedestre. Essa área pública, na prática é cercada pelos sete condomínios, configurando um acesso privatizado, explorado pela incorporadora como infraestrutura de lazer para os moradores.

¹⁸ O valor original era R\$ 850.000.000,00, acrescido em R\$ 340.000.000,00 pela Lei Complementar n.º 125/2013 que aumentou o gabarito da área de 12 para 18 andares e excluiu da Área Total Edificável (ATE) prometida à concessionária os lotes do Centro de Mídia, Hotel, e os Centros de Transmissão. Fonte: Radar PPP. Disponível em www.radarppp.com/wp-content/uploads/201511-casos-praticos-formacao-em-ppps-parque-olimpico-municipio-do-rio-de-janeiro-rj.pdf. Acessado em: 12/11/2022.

¹⁹ Formado pela Odebrecht Realizações Imobiliárias e Carvalho Hosken, com 50% para cada acionista.

²⁰ Cf. Balanços patrimoniais (31 de dezembro de 2015) da Ilha Pura Empreendimentos Imobiliários S.A.

Cabe destacar que a execução da infraestrutura básica de urbanização do bairro Ilha Pura, assim como sua manutenção, é custeada pela PMRJ, estando dentro do contrato da PPP do Parque Olímpico e sob responsabilidade da Rio Mais.

As rendas com gestão e manutenção das infraestruturas são indiretamente apropriadas pela empresa Ilha Pura, via subsidiária Rio Mais, que recebe as receitas da prefeitura para manutenção da área pública interna ao empreendimento. A propriedade pública da área de lazer pode ser capitalizada na propriedade imobiliária, explorada pelas incorporadoras como forte diferencial. O preço das unidades, à época do lançamento, chegou a R \$11.500,00 por m². A obtenção de vários certificados (Acqua Bairros, Acqua Edifícios, Selo Casa Azul da CEF, LEED ND), boas práticas sociais e ambientais no canteiro e no entorno, ou o discurso de um parque público como benefício para a cidade representam a reafirmação da lógica da propriedade privada, onde o bairro é um condomínio, o parque público com acesso restrito substitui escolas municipais previstas para a área, e até mesmo a passagem por vias públicas é controlada pelos seguranças do conjunto²¹⁻²².

Outras obras de infraestrutura beneficiam diretamente o conjunto, que é atendido por duas das novas linhas de BRT, a Transolímpica e a Transcarioca, construídas com o envolvimento da Odebrecht Transport e Construtora Norberto Odebrecht. O Relatório de Intervenção no BRT de 2019, encaminhado à PMRJ, demonstra a construção de estações subutilizadas (uma delas é a estação Ilha Pura) enquanto outras partes mais densas da cidade sofrem com subdimensionamento e lotação das estações²³. A sofisticação dos arranjos público-privados articula-se nesses empreendimentos à manutenção de relações de trabalho

²¹ Além disso, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro apontou irregularidades no pagamento à Concessionária Rio Mais, feito com recursos do Fundo Especial de Iluminação Pública (FEIP). Constatou-se a utilização dos recursos do fundo para prover iluminação às áreas que não eram comuns, não tinham livre acesso a pedestres e faziam parte das contraprestações imobiliárias. Fonte: www.tcm.rj.gov.br

²² Fonte: <https://theintercept.com/2018/02/08/construtoras-de-condominio-da-rio-2016-trocaram-escolas-publicas-por-parque-onde-ninguem-entra/>. Acessado em: 12/11/2022.

²³ Disponível em <https://diariodotransporte.com.br/wp-content/uploads/2019/07/RELAT%C3%93RIO-INTERVEN%C3%87%C3%83O-BRT-RIO.pdf>. Acessado em: 12/11/2022.

arcaicas que permanecem como estratégias relevantes no setor, caracterizado por baixa composição orgânica de capital e grande exploração da força de trabalho.

A manutenção dessas práticas parece se colocar ainda como estratégia de sobrelucro do setor. Uma ação do Ministério Público do Trabalho no Rio de Janeiro (MPT-RJ) na Vila dos Atletas em 2015, verificou um esquema de trabalho análogo ao escravo, que incluía o aliciamento de trabalhadores vindos de outros estados e que não receberam o ressarcimento das passagens prometido, nem alojamento adequado, havendo também trabalhadores com salários atrasados e sem direitos trabalhistas, que foram encontrados em alojamentos degradantes²⁴, fornecidos por empresa subcontratada pelo consórcio para gerir os trabalhadores.

Considerações finais: a (re)significação da infraestrutura nos negócios imobiliário-financeiro

A análise dos três empreendimentos localizados nas metrópoles brasileiras que passaram por processos mais intensos de valorização imobiliária no período de expansão (São Paulo, Brasília e Rio de Janeiro) ilustram importante sofisticação dos arranjos público-privados, determinantes na condução dos processos de reestruturação urbana nessas cidades. Neles, a compreensão dos significados das infraestruturas nos negócios imobiliário-financeiros emerge como questão central.

A diversidade desses arranjos vai além da diferenciação entre OUC e PPP, caracterizando-se pela multiplicação das formas de participação das grandes empreiteiras na produção do espaço, numa variedade de formas de financiamento articuladas a importantes inovações nas formas de propriedade, com destaque para a forte privatização das infraestruturas. Essas mudanças têm impulsionado antigas e novas formas de acumulação via produção do espaço (ver Tabela 2).

No Parque da Cidade, produzido sob indução das regras da OUCAE, a infraestrutura urbana privatizada se sofisticou,

²⁴ Disponível em www.terra.com.br/esportes/jogos-olimpicos/2016/paes-pede-punicao-a-empresa-que-usou-trabalho-escravo-na-vila-dos-atletas,2cfad8a6cabf6475df756f2c767fe26cfcw0RCRD.html. Acessado em: 12/11/2022.

sua produção fica menos exposta a riscos de descontinuidade e atende melhor ao ritmo do negócio privado, ampliando sua parcela de participação que é capitalizada na precificação da propriedade imobiliária, que se diversifica atingindo um alto grau refinamento, envolvendo agentes numa escala mais global. O Jardins Mangueiral e o Bairro Ilha Pura, concebidos como PPP, ainda que apresentem diferenças significativas entre si, apontam para uma produção amplamente apoiada no Fundo Público.

Na produção mais econômica (Mangueiral), fica clara maior exploração da sinergia entre as áreas da empresa no sentido dos ganhos com o lucro da construção. O mais valor envolvido na produção da infraestrutura pode ser apropriado de forma ampla através do incremento no preço de produção apresentado como custo ao parceiro público, uma vez que há uma regulação do preço de venda das unidades. Por outro lado, a remuneração fixa da manutenção do conjunto amplia as possibilidades de captura dos fluxos de receitas garantidos em contrato.

Já na PPP do Ilha Pura, voltada à comercialização de unidades de alto padrão, ganha mais importância a renda e a capitalização associada às propriedades produzidas. A sinergia entre a produção imobiliária e de infraestruturas é tamanha que as receitas originadas de contratos com o setor público, destinadas ao consórcio para a realização e operação da infraestrutura do entorno, entram como garantia nos financiamentos à incorporadora²⁵, mobilizando as rendas da propriedade (concessão) dessas infraestruturas, que funcionam também como retornos garantidos, diminuindo o risco do negócio e melhorando as condições de financiamento atreladas à grande escala. A privatização da infraestrutura pública é fortemente capitalizada no preço do produto imobiliário, que consegue, mesmo em meio a diversas crises e numa localização saturada de unidades à venda, manter um patamar de valorização que garante rentabilidade ao incorporador.

²⁵ Ver balanços da OR e CH, que detêm cada uma 33,3% do consórcio Rio Mais.

Tabela 2 – Tabela síntese dos estudos.

| Ano de início do contrato ou do projeto/ Empreendimento | | Agente principal | Forma de Produção | | | Forma de Acumulação | | |
|---|---------------------------------|------------------|-------------------|---|-------------------------------------|---------------------|----------|---------------|
| | | | Arranjo | Forma de Financiamento/ Agente financiador | Forma de Propriedade / Proprietário | Valorização | Rendas | Capitalização |
| 2007 Jardins Mangueiral | Infraestrutura do complexo | OR (Consórcio) | PPP. | CEF / Debentures OR; DF / Contraprestações p. e imob. | Condominial / OR | OR/ OEC | OR | OR |
| | Unidades | | | | | | | |
| | Duplicação da rodovia de acesso | DER-DF | Licitação simples | Empréstimo B.B. ao DF para obras de mobilidade | Pública / DF | Empresa contratada | DF | |
| 2010 Parque da Cidade | Infraestrutura do complexo | OR | OUC | Mercado / BR Properties, FII, PREVI, Iron House | Condominial / OR | OR/ OEC | OR | OR |
| | Unidades | | | | | OR/ OEC | | |
| | Obras viárias | OEC | OUC | CEPACs / PMSP | Pública / PMSP | OEC | - | OR |
| 2012 Ilha Pura | Infraestrutura do complexo | OR (Consorcio) | PPP. | Contraprest. Pecuniárias / PMRJ | Pública / PMRJ | RIO MAIS | RIO MAIS | OR / RIO MAIS |
| | Unidades | | | CEF / Financiamento | Condominial/ OR | OR | OR | |
| | Obras viárias | RIO MAIS | | CEF / Financiamento | Pública / PMRJ | RIO MAIS | RIO MAIS | |
| | 2 linhas do BRT | OTP | Concessão Comum | BNDES / Financiamento | Concessão Pública / OTP | OR/ OEC | OTP | |

Fonte: Elaborado pelas autoras com base na pesquisa empírica.

A partir dessas análises procuramos argumentar que os arranjos público-privados inovadores para a produção e gestão das infraestruturas, tanto do entorno quanto àquelas integradas aos grandes conjuntos condominiais, colaboram para a ressignificação de seu papel nos negócios imobiliário-financeiros. Privatizados de diversas formas, podem ser capitalizados no preço mais elevado do produto imobiliário e sua implantação e gestão asseguram outras possibilidades para exploração de valor e renda no processo construtivo e na operação das mesmas. Um dos aspectos comuns a ressaltar é o gradiente mais elevado de preços alcançados nesses empreendimentos (ver Tabela 3),

desenvolvidos em metrópoles que sofreram fortes processos de valorização imobiliária.

Tabela 3. Comparação dos preços no lançamento entre Bairros Planejados e seu entorno.

| Empreendimento | Lançamento | VGv estimado (incorporad.) | R\$/ m2 2020 | Entorno | R\$/ m2 do entorno |
|----------------------------------|------------|----------------------------|----------------------|--------------------|--------------------|
| Jardins Mangueiral ²⁶ | 2009 | - | 4.170,00 | S. Habit. Meireles | 2.879,00 |
| Parque da Cidade ²⁷ | 2012 | 4 bilhões | 14.200 ²⁸ | Brooklin | 11.450 |
| Ilha Pura ²⁹ | 2014 | 3,5 bilhões | 6.500 | Jacarepaguá | 6.002 |

Fonte: Valor Econômico³⁰.

As possibilidades sofisticadas de acumulação advindas da ressignificação das infraestruturas nesses negócios financeiros têm relevantes implicações sociais. O predomínio do caráter rentista dessas infraestruturas as dissociam de sua histórica função de antecedente aos processos de produção fabril e de suporte de necessidades sociais amplas (Lencioni, 2021). A forte integração da produção da infraestrutura aos negócios imobiliário-financeiros além de promoverem a intensificação da produção de valor, tem renovado as formas de captura de rendas e a ampliação dos processos de capitalização assegurando o aumento do preço dos imóveis. Essa nova estratégia de produção de infraestrutura implica em um duplo movimento de exclusão social, tanto pela privatização desses espaços, tornando-os inacessíveis, como pela elevação dos preços imobiliários, tornando o acesso à moradia mais custoso a todos nessas metrópoles.

O retorno dos investimentos em infraestruturas sob diversas formas de renda já havia sido apontado por Folin (1977), em seu estudo das Cidades como capital fixo socializado, onde procurava compreender as formas urbanas e as relações

²⁶ Fonte: levantamento elaborado pelo Wimoveis, publicado em <https://www.imovelweb.com.br/noticias/imovelweb-index/imprensa/preco-do-aluguel-em-brasilia-caiu-14-em-maio-de-2020/>. Acessado em: 12/11/2022.

²⁷ Fonte: Sindicato da Construção Civil de São Paulo.

²⁸ Valor anunciado para lançamento, imóvel em construção.

²⁹ Fonte: SECOVI-RJ.

³⁰ Disponível em <https://valor.globo.com/financas/noticia/2013/04/25/bairro-planejado-atrai-com-promessa-de-valorizacao-mas-tambem-ha-riscos.ghtml>. Acessado em: 12/11/2022.

sociais que as sustentavam. A novidade da infraestrutura nesses empreendimentos relaciona-se com um novo padrão de organização dos agentes envolvidos na produção do espaço – as grandes empreiteiras.

A concentração de poder em um agente hegemônico sobre o espaço, que detém a capacidade administrativa e política para liderar todo o processo, mobilizando fundo público e parceiros locais para a viabilização de seus empreendimentos, direciona e modela os projetos de infraestrutura de acordo com interesses privados. Nesse formato, as relações se alteram, uma vez que existe um alinhamento de interesses relacionado ao agente principal. Se numa oposição entre construtora de obras públicas e incorporadora há disputas em torno do preço da construção, essa oposição se acaba na unificação dos agentes, acarretando na tendência ao encarecimento dos serviços de construção e gestão de infraestruturas que entram para o negócio³¹.

Desenvolvidas como negócio privado, as infraestruturas são concebidas de forma a maximizar o retorno dos investimentos tanto pela gestão das mesmas, que pelos contratos de concessão tornam-se propriedades e auferem rendas a essas empresas, como pela consolidação de padrões de urbanização diferenciados, capitalizados nos altos preços das unidades imobiliárias, como procuramos demonstrar ao longo do texto.

Esses empreendimentos, apresentados como políticas públicas, podem ser considerados como exemplos do projeto “neodesenvolvimentista” para o espaço. Essas políticas tiveram como base a ampliação do acesso aos fundos públicos – apoiado em arranjos privatizantes sob a lógica neoliberal e desenhadas a partir do interesse do grande capital nacional em associações particulares com o capital financeiro. Importantes estudos críticos apontam os limites dessas políticas ao iluminar novas formas de exploração e espoliação na produção da cidade financeirizada nos diversos níveis de análise – Imediato, Global e Total (Pereira, 2018) –, enquanto se constata a permanência da centralidade da superexploração do trabalho como base do processo de acumulação característico da dependência (Carcanholo, 2017).

³¹ D’Almeida chama à atenção para a oposição de interesses entre empreiteiras e incorporadoras que se explicita num contexto de crise profunda, com a cisão da aliança em outro momento anterior que formava a OUC (D’Almeida, 2019, p. 73).

A transformação das relações de produção da infraestrutura fá-las aparecer de maneira indissociada do produto imobiliário, sendo assim elemento essencial da compreensão dos processos de intensificação da renda imobiliária – essa relação mistificada que sustenta em grande medida os crescentes processos de espoliação urbana, imobiliária e financeira em nossas metrópoles. Sua articulação em crescentes níveis com o fundo público dá pistas de um aprofundamento da acumulação fictícia na produção do espaço.

A forte desvalorização a que foram submetidas as grandes empreiteiras, e particularmente a Odebrecht, a partir da operação Lava-Jato (Campos, 2021), nos dão mostra de novas disputas engendradas. Se o caráter fictício da acumulação presente em muito dos grandes empreendimentos vieram à tona com a severa crise e ruptura da hegemonia das grandes empreiteiras³², a desvalorização daí resultante vem alimentando novos interesses na produção do espaço.

A radicalização do neoliberalismo e dos mecanismos de acumulação rentista e financeira que se estabelecem no contexto de interrupção democrática evidenciada a partir de 2016, tornam mais relevantes a compreensão das especificidades da acumulação na produção do espaço, e as implicações dos crescentes níveis de investimento e acumulação.

Referências

BLANK, J. (2018). Um museu de grandes novidades: capital fictício, fundo público e a economia política da catástrofe. *Revista Maracanã*. Rio de Janeiro, n. 18, pp. 181-197.

CAMPOS, P.H.P. (2021). As empreiteiras brasileiras na transformação dos padrões de acumulação: estratégias hegemônicas e conflitos contemporâneos. In: RUFINO, B.; WEHBA, C.; FAUSTINO, R. B. (org.) *Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: Análises em uma perspectiva crítica*. São Paulo, Letra Capital.

CARCANHOLO, M. D. (2017). *Dependencia, Super-explotación del trabajo y crisis – una interpretación desde Marx*. Madrid, Maia Ediciones.

³² Importante destacar que dos empreendimentos estudados neste artigo, apenas o Jardins Mangueiral segue integralmente sob sua propriedade. Em 2018, a empresa vendeu três torres corporativas em construção no Parque da Cidade para a Hemisfério Sul Investimentos (HSI) e as duas torres residenciais para a EZtec, além da participação no Ilha Pura para a Carvalho Hosken, evidenciando o enfraquecimento dos processos potencializados pela visão neodesenvolvimentista diante da produção do espaço.

- CHESNAIS, F. (2005). *Finança mundializada*. São Paulo, Boitempo.
- CONNOLLY, P. (1999). Pearson and public works construction in Mexico, 1890-1910. *Business History. Taylor & Francis Journals*, v. 41(4), pp. 48-71.
- D'ALMEIDA, C. H. (2019). *Concessa venia: Estado, empresas e a concessão da produção do espaço*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo.
- FARIAS, H. C. (2008). *O BNDES e as privatizações no uso do território brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas.
- FERNANDEZ, R.; AALBERS, M. B. (2016). Financialization and housing: Between globalization and Varieties of Capitalism. *Competition and Change*. v. 20, pp. 71 – 88.
- FOLIN, M. (1977). Ciudad y territorio como capital fijo: algunas contradicciones. In: *La Ciudad del Capital y otros escritos*. Mexico, G. Gili.
- KLINK, J.; SOUZA, M. B. de. (2007). Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 379-406.
- LENCIONI, S. (2007). Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona, n. 11, pp. 6.
- LENCIONI, S. (2021). Condições gerais de produção e espaço-tempo nos processos de valorização e capitalização. In: RUFINO, B.; WEHBA, C.; FAUSTINO, R. B. (org.) *Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: Análises em uma perspectiva crítica*. São Paulo, Letra Capital.
- MAGALHÃES, A. L. de C. (2019). As grandes empreiteiras e a transformação da metrópole: um olhar sobre a ação da Camargo Corrêa no território de São Paulo. In: XVI Simpósio Nacional de Geografia Urbana. *Anais do XVI SIMPURB*. Vitória, v.1.
- MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. (2009). A finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo. *Revista Economia Ensaios*. V. 24, n. 1, pp. 7-33.
- NASCIMENTO, A. S. (2021). O Complexo infraestrutural-imobiliário-financeiro como possibilidade de análise da urbanização financeirizada: o exemplo do Complexo Multiuso Reserva do Paiva. In: RUFINO, B.; WEHBA, C.; FAUSTINO, R. B. (org.) *Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: Análises em uma perspectiva crítica*. São Paulo, Letra Capital.
- PEREIRA, P. C. X. (org.) (2018) *Imediato, Total e Global na produção do espaço: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI*. São Paulo, FAUUSP.
- PEREIRA, P. C. X. (2019). Patrimonialismo no capitalismo contemporâneo. In: GODINHO et al. (org.) *Espaço e Economia: Geografia econômica e a economia política*. Rio de Janeiro, Consequência Editora.
- PÍREZ, P. (2012). Servicios Urbanos y Urbanización en América Latina: su orientación entre el bienestar y la reestructuración. *Geo UERJ*, v. 2, n. 23, pp. 793-824.
- PÍREZ, P. (2013). La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios*, v. 10, n. 22, pp. 45-67.

ROCHA, M. A. M. da. (2013). *Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas.

ROYER, L. O. (2016). O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 33-51.

ROYER, L. O. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo.

RUFINO, M. B. C.; WEHBA, C.; MAGALHÃES, A. L. (2021). Quando empreiteiras tornam-se incorporadoras: um olhar sobre as articulações entre produção imobiliária e de infraestruturas na São Paulo do século XXI. *EURE*. Santiago, v. 46, pp. 159-177.

RUFINO, M. B. C. (2012). A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo.

RUFINO, M. B. C. (2017). Financeirização do Imobiliário e transformações na produção do espaço. In: FERREIRA, A.; RUA, J. R. C. de M. *Metropolização: espaço, cotidiano e ação*. Rio de Janeiro, Consequência Editora.

RUFINO, M. B. C. (2018). Imobiliário e infraestrutura de mãos dadas na cidade neoliberal latino-americana: reestruturação financeira na ampliação das desigualdades do espaço na metrópole de São Paulo. IV Seminário internacional de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana. *Anais do IV Relateur*.

SANFELICI, D. de M. (2010). O Financeiro e o imobiliário na reestruturação das metrópoles brasileiras. *Revista da Anpege*, v. 6, n. 6, pp. 17-28.

SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (org.) (2019). *Financeirização e estudos urbanos na América Latina*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

STROHER, L. E. M. (2019). *A constituição social da financeirização urbana no Brasil: o papel das Operações Urbanas com Cepac*. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC. Santo André.

VIEIRA, R. V. (2014). *A reprodução do espaço na metrópole: a habitação como negócio urbano*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás. Goiânia.

WEHBA, C. (2018). *Novas relações de produção imobiliária na metrópole do século XXI: Odebrecht, Água Espraiada e o Parque da Cidade em São Paulo*. São Paulo, Universidade de São Paulo.

WERNER, D. (2019). Neoliberalização da infraestrutura: mudanças regulatórias e configuração do setor elétrico brasileiro (1990-2018). *Semestre Económico*. [online], v. 22, n. 50, pp. 151-177.