



**ENAN  
PUR** 2023  
Belém 22 a 26 de maio



## Infraestrutura no Brasil: da mercadejação à emancipação<sup>1</sup>

Deborah Werner

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

Fábio Lucas Pimentel de Oliveira

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

### Sessão Temática 01: Crise e reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil

---

*Resumo. A trajetória da economia brasileira revela que os investimentos em infraestrutura têm periodicamente desempenhado um papel importante nas estratégias e ciclos de crescimento econômico. Para examinar as particularidades multiescalares deste quadro e apoiado nas contribuições da geografia econômica e da economia política, este trabalho assume que para se compreender a provisão de infraestrutura no Brasil é necessário considerar as mudanças histórico-estruturais em um país que passou do nacional-desenvolvimentismo (décadas de 1930-1980) à neoliberalização, a partir da década de 1990, subordinando-se ao capitalismo financeirizado. Discute-se, pois, a provisão de infraestrutura em um contexto periférico, analisando-se as relações forjadas nesse setor e enfatizando como ele se enquadrou na dinâmica de acumulação de capitais. Considera-se, ainda, a reiteração das contradições históricas no fornecimento de infraestrutura e serviços para consumo coletivo, nas circunstâncias de uma pandemia. Não menos importante, o artigo se presta a discutir a proposta de uma infraestrutura emancipatória, em contraste com o padrão hegemônico que historicamente implicou a realização desses investimentos no Brasil.*

*Palavras-chave. Infraestrutura; economia brasileira; território; neoliberalização; emancipação.*

#### Tradução do título em inglês

---

*Abstract. The trajectory of the Brazilian economy reveals that investments in infrastructure have periodically played an important role in economic growth strategies and cycles. In order to examine the multiscale particularities of this framework and supported by the contributions of economic geography and political economy, this work assumes that to understand the provision of infrastructure in Brazil it is necessary to consider the historical-structural changes in a country that has passed from national-developmentalism (the 1930s-1980s) to neoliberalization, from the 1990s onwards, subordinated to financialized capitalism. Therefore, the provision of infrastructure in a peripheral context is discussed, analyzing the relationships forged in this sector and emphasizing how it fitted into the dynamics of capital accumulation. It is also considered the reiteration of historical contradictions in the provision of infrastructure and services for collective consumption, in the circumstances of a pandemic. Last, but not least, the article lends to*

---

<sup>1</sup> A pesquisa foi financiada no âmbito do Projeto CNPQ Universal, "Infraestrutura, Desenvolvimento e Território no Brasil", Chamada MCTIC/CNPq Nº 28/2018 – Universal/Faixa C, coordenado pelo Professor Titular Carlos Antônio Brandão (IPPUR/UFRJ).

*discussing the proposal of an emancipatory infrastructure, in contrast to the hegemonic pattern that historically implied the realization of these investments in Brazil.*

*Keywords: Infrastructure; Brazilian economy; territory; neoliberalization; emancipation.*

## Tradução do título em espanhol

*Resumen. La trayectoria de la economía brasileña revela que las inversiones en infraestructura han jugado periódicamente un papel importante en las estrategias y ciclos de crecimiento económico. Con el fin de examinar las particularidades multiescalares de este marco y apoyado en las contribuciones de la geografía económica y la economía política, este trabajo asume que para comprender la provisión de infraestructura en Brasil es necesario considerar los cambios histórico-estructurales en un país que ha pasado del nacionaldesarrollismo (décadas de 1930-1980) a la neoliberalización, a partir de la década de 1990, subordinada al capitalismo financiarizado. Por lo tanto, se discute la provisión de infraestructura en un contexto periférico, analizando las relaciones que se forjaron en este sector y enfatizando cómo encajaba en la dinámica de acumulación de capital. También se considera la reiteración de contradicciones históricas en la provisión de infraestructura y servicios para el consumo colectivo, en circunstancias de pandemia. Por último, pero no menos importante, el artículo se presta a discutir la propuesta de una infraestructura emancipadora, en contraste con el patrón hegemónico que históricamente implicó la realización de estas inversiones en Brasil.*

*Palabras clave: Infraestructura; economía brasileña; territorio; neoliberalización; emancipación.*

## Introdução

O presente artigo discute as relações entre infraestrutura, desenvolvimento e território no Brasil. Para tanto, estará referenciado na trajetória do processo nacional de acumulação de capitais e reconhecerá as particularidades multiescalares do estilo de desenvolvimento brasileiro<sup>1</sup> (PINTO [1976], 2000).

Ao longo da história do capitalismo brasileiro, os investimentos em infraestrutura foram capazes de amalgamar e conciliar interesses de distintas classes e frações de capital em prol da dinâmica de acumulação, de modo a viabilizarem periódicos ciclos de crescimento econômico. O efeito multiplicador inerente a esses investimentos, as novas frentes de acumulação que propiciam (industriais, mercantis, rentistas, financeiras), as expectativas de geração de emprego e renda para as classes trabalhadoras que, em busca de novas oportunidades, migram pelo território nacional quando do anúncio de grandes projetos, concorrem para legitimá-los.

Busca-se realizar uma calibração teórica adequada entre a oferta de infraestrutura e os efeitos territoriais dela decorrentes. Essa tarefa pressupõe que os serviços e equipamentos de infraestrutura constituem a resultante da hegemonia no pacto societário vigente no País. Por isso, refuta-se a ênfase reducionista das abordagens convencionais, que estabelecem vínculos entre competitividade e infraestrutura, ausentes da compreensão sociopolítica que orientam esses investimentos, ao exaltar casos exitosos e modelos canônicos supostamente replicáveis em qualquer realidade.

Propõe-se, em vez disso, compreender os pacotes de infraestrutura no âmbito das alterações do capitalismo contemporâneo em sua manifestação periférico-brasileira. A partir de notas teóricas acerca do capital fixo do tipo infraestrutura, informações oriundas de documentos oficiais de instituições governamentais, não governamentais e agências multilaterais e notícias da imprensa, discute-se o papel dos investimentos em infraestrutura em cada uma das fases do capitalismo brasileiro.

Ressalta-se, por exemplo, que no período desenvolvimentista (1930-1980), eles se justificaram pela necessidade de superar os gargalos que constroem o projeto de industrialização e que emergiam do concomitante e intenso processo de urbanização que se engendrava, marcado, este último, por processos de destituição, segregação espacial, desigualdade e espoliação (BRANDÃO, 2016; MARICATO, 2003; KOVARICK, 1979; SANTOS, 1993). Já sob o processo de neoliberalização iniciado anos de 1990, os investimentos em infraestrutura se justificam não apenas para promoverem a competitividade das atividades primário-exportadoras (WERNER, 2020), mas por se consolidarem enquanto representações parciais e subsumidas da lógica contemporânea de acumulação financeirizada (OLIVEIRA, 2019).

Em virtude dessa trajetória, argumenta-se que a oferta de infraestrutura, no Brasil, vem sendo viabilizada por um incessante processo de mercadejação (CALLON, 1998), é conduzida por agentes setoriais privados – nacionais e estrangeiros, articulados com consultores jurídicos, financeiros, seguradoras e outros frações capitalistas – cujo propósito, após iniciada a neoliberalização, tem sido o de amear ganhos rentistas e patrimonialistas apropriados pelas coalizões de interesse que *conformam* e *compõem* esse mercado, barganhando termos de troca, negociações de preços, quantidade e qualidade dos bens etc. (KIRKEGAARD; CALISKAN, 2018).

Vale ressaltar que esse processo não se resume à simples criação de um espaço homogêneo e estabilizado, exteriorizado em relação ao Estado, em que se encontram ofertantes e demandantes. O *mercado realmente existente* apresenta-se em contínua construção, expressando lógicas, práticas, experimentações, geografias, relações de poder, valores econômicos e valores não econômicos que estão em constante fricção e conflito. Essa instabilidade desenha e borra, a todo momento, as fronteiras entre o mercado e os supostos espaços “não-mercadológicos” (BERNDT *et al.*, 2020).

Nessa lógica, cumpre alertar desde já, ao Estado – em vez da suposta exterioridade advogada pela exegese ortodoxa – cabe a chancela institucional da conformação contínua do Mercado, mediante processos aos quais Callon (1998) se refere como *framing* (enquadramento) e *overflowing* (transbordamentos), segundo os quais uma série de adaptações vão sendo experimentadas ao longo do tempo e do espaço, na medida em que emergem conflitos, tensões e disputas entre os agentes sociais. Por isso, os mercados em criação nunca são homogêneos, em mesmo em relação a si mesmos: o que convém a um determinado enquadramento historicamente contingenciado não necessariamente é compatível com outro tempo histórico.

Tal processo, quando escalarizado, permite associar as práticas de agentes econômicos às distintas formações sociais, evitando argumentações acerca de falhas de constituição ou incompletudes em relação ao tipo-ideal de Mercado, substituindo tal concepção por uma perspectiva processual que privilegia a multiplicidade de mercados e agentes em perene consolidação, conforme seja a *variação* de regras, práticas e lógicas próprias (BERNDT *et al.*, 2020).

A partir dessas noções, postula-se a necessidade de compreender as transformações regulatórias, institucionais, econômicas, financeiras e sociais em torno do capital fixo do tipo infraestrutura enquanto um processo contínuo e instável de mercadejação, o qual, no âmbito da neoliberalização, tem articulado as frações de capital do bloco no poder, sob hegemonia dos operadores das

Finanças, aos distintos projetos político-econômicos em curso no Brasil desde a década de 1990. As privatizações, concessões e parcerias público-privadas vinculadas aos programas governamentais expressam esse processo (WERNER, 2019; WERNER, 2020).

A economia brasileira já vinha se deparando, desde meados da década de 2010, com o desafio do baixo crescimento econômico. A partir de 2020, o enfrentamento à pandemia SARS-COV2 (Covid-19) requereu novas frentes de estratégias político-econômicas, ao tempo em que evidenciou as fragilidades do modelo de provisão de infraestrutura subordinado ao processo de mercadejação neoliberal. O enquadramento vigente, além de ser distinto daquele em que as infraestruturas foram constituídas em função do processo de industrialização, busca atender os requisitos de uma acelerada circulação do capital (sujeita à capitalização nos mercados financeiros), conforme evidenciado pelas mudanças regulatórias do saneamento, pela falta de controle sobre o setor de telecomunicações e pela crise provocada pelo blecaute no estado do Amapá.

Em contraposição a esse processo, propõe-se debater estratégias pautadas pela consolidação de uma infraestrutura emancipatória, promotora de coesão territorial e do alargamento do horizonte de possibilidades da sociedade brasileira, considerada em sua diversidade econômica, produtiva, social, cultural e ambiental. Capaz, portanto, de fazer frente às dificuldades circunstanciais ocasionadas pela pandemia, mas também às contradições estruturais do subdesenvolvimento.

Para tanto, o artigo está dividido em quatro seções, além desta Introdução e das Considerações Finais. A primeira discute a provisão de infraestrutura em contexto periférico, à luz de elementos teórico-conceituais que vinculam infraestrutura econômica e social, Estado e desenvolvimento. A segunda analisa as relações econômicas que se conformaram no setor de infraestrutura no Brasil, enfatizando o processo de mercadejação ao longo da dinâmica de acumulação do capitalismo brasileiro. A terceira aponta as contradições na provisão de infraestruturas e serviços de consumo coletivos orientada sob o processo de neoliberalização, que foram recrudescidas pela pandemia. Na quarta seção são elaboradas algumas reflexões acerca do caráter alternativo que uma infraestrutura emancipatória pode conter ante o padrão hegemônico que vem caracterizando a realização de tais investimentos.

## **1. Infraestrutura no capitalismo periférico**

Em termos teóricos, assume-se que a infraestrutura – enquanto capital fixo de tipo autônomo e parte da riqueza social – possui algumas características específicas, a saber: i) seu valor passa paulatinamente para o produto final; ii) ela pode ser usada em vários processos de rotação ao longo do processo produtivo; iii) continua a circular como valor enquanto permanece circunscrita aos limites do processo produtivo como valor de uso; iv) requer-se sua imobilidade para proporcionar a circulação de capital; v) pode ser utilizada no processo de acumulação de distintas frações de capital, sem que a propriedade seja de algum capitalista especificamente; e vi) apresenta longo prazo de maturação, indivisibilidade técnica e suscita altos investimentos (WERNER; BRANDÃO, 2019).

A indistinção e difusão; a necessidade de regulação e a obediência a determinados padrões tecnológicos; sua imobilidade no espaço; o caráter de grande consumidora de capital (insumos básicos e mão de obra); sua lógica de rede; a coesão territorial proporcionada; e o uso comum sintetizam as

características desse tipo de capital e evidenciam o protagonismo do Estado seja em sua provisão, seja em marcos regulatórios e sistemas de crédito que permitam sua exploração por alguma fração de capital específica.

A provisão de infraestrutura no processo de acumulação capitalista distingue-se, ainda, entre aquela que serve à reprodução da força de trabalho, o que se convencionou chamar de infraestrutura social; e aquela relacionada à circulação das demais mercadorias, ou infraestrutura econômica. A locomoção a baixo custo e rapidamente tanto da força de trabalho, como do capital, depende da criação de infraestruturas físicas e sociais seguras e em grande medida inalteráveis. O capital fixo cria, pois, sinergias, de modo a dar suporte ao funcionamento das demais atividades produtivas e a reprodução da classe trabalhadora.

No âmbito da literatura econômica, domina a linha interpretativa que associa a oferta desses serviços à correção, pelo aparato institucional e financeiro do Estado, de falhas de mercado, dado que os investimentos possuem alta proporção de custos fixos, estão sujeitos a riscos (face à maturação de longo prazo) e carecem de garantias quanto aos retornos à escala, afastando, portanto, o investimento privado (BUHR, 2003). Para tanto, caberia ao Estado os arranjos e rearranjos regulatórios e maior disponibilidade de crédito em face da premência de corrigir as supostas imperfeições mercadológicas e, sobretudo, de criar condições favoráveis ao ambiente de negócios.

As origens dessa argumentação remetem a meados do século XX, quando se transitou de uma ênfase técnico-militar da infraestrutura para o exame da correlação entre desenvolvimento e a disponibilidade de equipamentos infraestruturais. Essa lógica acabou suscitando a modelagem canônica de tipos-ideais, baseados em experimentos considerados exitosos nos países ditos desenvolvidos, os quais deveriam ser replicados nos países subdesenvolvidos, quase sempre considerados defasados em termos de oferta de equipamentos e serviços de infraestrutura adequados à acumulação (QUERBACH; ARNDT, 2017; WORLD BANK, 2004).

Na realidade periférica, os investimentos em infraestrutura costumam ser justificados, ademais, pelas externalidades positivas que proporcionariam às atividades empresariais. Diante da instabilidade de ciclos econômicos, da especialização produtiva e da concentração da dinâmica econômica em porção limitada dos territórios dos países, a infraestrutura vem a ser a maneira pela qual pode-se alcançar, em curto espaço de tempo, crescimento e geração de emprego.

Esses aspectos são reveladores, por si só, de algumas distinções em relação ao padrão teórico-conceitual atribuído à infraestrutura pela perspectiva dos países centrais (e das instituições que a difundem pelo mundo), mormente quando de sua manifestação em condições de subdesenvolvimento: i) em vez de indistinção de efeitos, no capitalismo periférico a infraestrutura se manifesta associada a especializações; ii) à coesão, contrapõe-se uma tendência de fragmentação, dada as interrupções e descontinuidades em sua lógica de rede sociotécnica, restrita à funcionalidade à acumulação; e iii) o uso comum, na periferia, é visto como uma indesejada restrição a determinados processos de circulação.

Além disso, nos países periféricos – caso do Brasil – a provisão de infraestrutura é caracterizada pela interrupção, interdição e insuficiência quando destinada à reprodução e circulação da força de trabalho, expressando, em

última instância, a precariedade das próprias condições de trabalho, seu baixo valor e, conseqüentemente, um padrão de assentamento humano (rural e, sobretudo, urbano) em que coexistem áreas de marcante carência e debilidade com outras, melhor equipadas. Por outro lado, a infraestrutura é capaz de mobilizar agentes, amalgamar interesses políticos e econômicos em múltiplas escalas quando está em prol da viabilização da circulação do capital. Nisso a paisagem das cidades é reveladora: é flagrante a carência do que se configura em infraestrutura social *vis-à-vis* planos e programas de investimento em infraestrutura econômica. Esse padrão periférico de produção de infraestruturas remete à heterogeneidade estrutural que marca o capitalismo brasileiro (PINTO, [1970]2000).

No padrão de acumulação vigente no Brasil, de intensificação do processo de neoliberalização, especialização regressiva e consolidação da condição de plataforma financeira (BRENNER *et al.*, 2012; CARNEIRO, 2008; PAULANI, 2013), esforços têm sido empreendidos para provisionar uma infraestrutura de escoamento de *commodities* agrícolas e minerais, a exemplo do que ocorreu sob o Programa de Aceleração do Crescimento (WERNER, 2020).

Ocorreram sucessivas rodadas regulatórias orientadas à mercadejação da infraestrutura, na forma de concessões, privatizações e parcerias público-privadas. O Marco Regulatório do Setor Elétrico (1995 e 2005), a Lei de Concessões (1995), o Programa Nacional de Desestatização (1990 e 1997), a Lei das telecomunicações (1997), a Lei de Parceria Público-Privadas (2004) e, mais recentemente, o Novo Marco Regulatório do Saneamento (Lei nº 14.026, de 2020) expressam os processos de *framing* e *overflowing* (CALLON, 1998) que redesenharam os mercados de infraestrutura e serviços no âmbito da neoliberalização.

A *engenharia política do mercado* de infraestrutura no Brasil tende, pois, a reforçar o perfil truncado, especializado e espacialmente concentrado que marca o estilo de desenvolvimento brasileiro. Oferta-se tais infraestruturas e serviços: (i) nos territórios onde se localizam atividades primário-exportadoras, reiterando a fragilidade comercial e financeira do padrão de inserção internacional do País; (ii) sem que iniciativas voltadas ao adensamento de cadeias de valor promovam modificações na composição tecnológica da oferta local de bens e serviços, retratando o truncamento entre a instalação de empreendimentos modernos e uma base empresarial tecnicamente defasada; (iii) com restrita capacidade de internalizar os efeitos multiplicadores da renda e do emprego, de modo a desperdiçar o potencial de tornar efetivos (e mais duradouros) os efeitos intersetoriais do gasto agregado; e (iv) sujeitando a dinâmica territorial a determinações transescalares, dificultando iniciativas de coesão territorial e promovendo concentração espacial nas localidades consideradas atrativas pela iniciativa privada (BRANDÃO, 2013a).

Não é coincidência, portanto, que as diretrizes político-institucionais adotadas, em vez de se orientarem pelo propósito de alargar o horizonte de possibilidades da coletividade, têm refletido a predominância de complexos interesses capitalistas, negligenciando o sentido emancipatório e de soberania que a ampliação e melhoria da infraestrutura poderiam proporcionar ao País (BRANDÃO, 2013b).

Agrava essa situação o fato de que o processo de coerção concorrencial, acirrado no capitalismo contemporâneo, borra os aspectos setoriais que antes delimitavam as especializações empresariais. Tem prevalecido uma associação

totalizante de formas parciais do Capital sob a hegemonia da Finança, uma vez que os requisitos de rentabilidade do capital portador de juros tendem a parametrizar os investimentos em geral (PALLEY, 2007; GUTTMAN, 2008; BRAGA, 1997).

A intrusão financeira em todos os setores econômicos faz, ademais, com que as organizações que se envolvem com projetos de infraestrutura já não se vinculem apenas à construção civil: englobam, também, corporações financeiras, não-financeiras (agropecuárias, industriais e comerciais) e prestadoras de serviços especializados, como as consultorias. Empresas de grande e médio porte, controladas de forma crescente pelo capital internacional, tornam-se portadoras de uma progressiva desnacionalização, provocando conseqüente perda de comando decisório sobre a infraestrutura no País. Mesmo práticas rentistas, baseadas na propriedade fundiária, sujeitam-se à financeirização (PAULANI, 2016; SANFELICI, 2013).

Em linhas gerais, se por um lado os investimentos em infraestrutura são capazes de promover a dinâmica de acumulação, aglutinar os interesses das classes dominantes em torno de políticas públicas e incorporar as expectativas das classes subalternas pela possibilidade da geração de emprego e renda a cada anúncio das obras, refletem, por outro lado, o caráter restrito, seletivo e truncado que caracteriza o desenvolvimento brasileiro, por serem vinculados aos objetivos imediatistas que imperam nas dinâmicas de acumulação financeira e mercantil.

Ao estarem desassociadas da possibilidade de adensar cadeias internas de valor, dado o caráter especializado que tem se caracterizado a estrutura produtiva brasileira e, ao restringirem seus efeitos multiplicadores à geração de emprego das obras, visto que apartadas de encadeamentos intersetoriais e restritas à dinamização de fluxos primário-exportadores, verifica-se que, finalizados os ciclos de obras e diante de oscilações depressivas na demanda externa de *commodities* para cujo escoamento têm sido provisionadas, as infraestruturas encerram em si os potenciais dinâmicos propiciados pelas rodadas de investimentos setoriais.

Como consequência, a oferta de infraestrutura periférica não promove uma maior coesão territorial, no sentido de reforçar a integração entre espaços subnacionais, aproveitando-se de potencialidades neles existentes. Em vez disso, reforça a ausência de solidariedade dinâmica inter-regional, além das fragilidades determinadas pela inserção internacional subordinada típica do subdesenvolvimento, atestada pelas dimensões financeira, produtiva e comercial. Assim, a sociedade brasileira é sujeitada, mediante políticas e intervenções restritas e seletivas, aos ditames dos agentes de mercado, sob a lógica financeira.

Na agenda pública recente, que elenca como prioritários os investimentos em infraestruturas a ponto de institucionalizar o Ministério de Infraestrutura, verifica-se o empenho em viabilizar, através desses investimentos, negócios desarticulados da imperiosa redução das desigualdades sociais. Desde um ponto de vista histórico, também dá lastro a essa afirmação o fato de que a trajetória brasileira esteve, prioritariamente, vinculada aos projetos de infraestrutura voltados à superação de gargalos para ampliar a competitividade da economia.

## **2. Estilo de desenvolvimento e investimentos em infraestrutura no Brasil (1930-2020)**

A provisão da infraestrutura, ao longo do processo de industrialização, foi assumida pelo Estado, em uma conformação pela qual se interessaram e da qual participaram grupos capitalistas nacionais em torno às demandas estatais. No processo de neoliberalização, em que a infraestrutura se apresenta como ativo, sucessivas rodadas regulatórias vêm acomodando ampliado interesses capitalistas em torno aos investimentos privados do “novo” mercado de infraestrutura.

Em termos de poder de classe, Tavares (1999) ressalta que a articulação do Estado com a burguesia nacional no projeto nacional-desenvolvimentista (1930-1980), a partir das demandas estatais, fortaleceu os grupos relacionados aos setores de insumos básicos e infraestrutura. Dain e Lessa (1982) destacam o tripé sobre o qual foi estruturado o capitalismo brasileiro, em que o Estado reservaria as órbitas industriais ao capital estrangeiro e as mercantis ao capital nacional, aí incluídos os ramos executores de obras públicas de grande porte, rodovias, energia elétrica, etc. como de preferência ao capital nacional. Campos (2012) atesta que ao final da ditadura militar (1964-1985) consolida-se o capital monopolista no setor de construção pesada, com a conformação de grandes conglomerados econômicos diversificados liderados pelas construtoras, o que os forjou enquanto parte do seletivo grupo do grande capital monopolista e financeiro brasileiro, conferindo aos empreiteiros de obras públicas poder político com ampla participação nas agências estatais e mecanismos de decisão das políticas públicas postas em prática no Brasil, mas também com significativa proeminência internacional.

Diante da consolidação de tais frações enquanto agentes de macrodecisão (FURTADO, [1967], 2013), os ciclos de acumulação mostraram-se fortemente relacionados aos seus interesses, cujo perfil assenta-se na acumulação mercantil. Ou seja: a lógica de diversificação interdepartamental que caracterizou a industrialização pesada (1955-1979), inicialmente com o Plano de Metas e em maior escala com o II PND, e a correspondente atuação do Estado na condução dessa estratégia, não logrou consolidar uma burguesia nacional capaz de conduzir o processo de acumulação fora dos marcos do capital mercantil, papel reservado ao capital estrangeiro (DAIN; LESSA, 1982).

Quando da articulação do país aos mercados globais no capitalismo sob dominância financeira, a partir de 1990, tais frações de classe amalgamaram as órbitas mercantis-financeiras (MIRANDA; TAVARES, 1999). Com efeito, após a crise fiscal e financeira da década de 1980, os anos de 1990 seriam marcados pela adesão do Brasil ao Consenso de Washington (1989), com a abertura comercial e financeira e as reformas de Estado. O Brasil responderia às mudanças no capitalismo global, a partir de sua inserção internacional, enquanto plataforma financeira de acumulação e *lócus* especializado em *commodities* agrícolas e minerais (COUTINHO, 1997; PAULANI, 2013) que estava, do ponto de vista institucional, em processo de ajustamento às recomendações emitidas por instituições econômicas internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Coube ao Estado, então, animar circuitos de acumulação em que os investimentos em infraestrutura se converteram em mercado para a diversificação daqueles capitais. Para tanto, foram encampadas as primeiras rodadas regulatórias sob neoliberalização (BRANDÃO, 2017), cujo intuito era o de atrair capitais privados para a realização de investimentos em infraestrutura, sob diretrizes de mercadejação que tornavam menos áridas as condições de retorno do capital investido.

Nos setores relacionados à provisão de infraestruturas e serviços públicos, destacam-se: o Programa Nacional de Desestatização (PND), de 1990; a regulamentação do Artigo 175, da Constituição Federal de 1988, referente à Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 1995); a Lei de outorga e prorrogação de concessões do serviço público (Lei nº 9.074, de 1995); a criação de agências reguladoras (Agência Nacional de Telecomunicações e Agência Nacional de Energia Elétrica, de 1997; Agência Nacional do Petróleo, de 1997; Agência Nacional de Transportes Aquaviários, 2002; Agência Nacional de Aviação Civil, 2005; entre outras); e Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079, de 2004).

Tal processo alterou as formas de provisão de serviços de infraestrutura, que passariam a ocorrer por meio das concessões e parcerias público-privadas, conformando distintos mercados: o de telecomunicações, o de energia elétrica, o de saneamento básico, o de transportes (logística), entre outros. Duas iniciativas suplementares marcaram a década de 1990 e o início da década de 2000: o Programa Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs), referente ao Plano Plurianual 1996-1999, e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Econômica Sul-Americana (IIRSA), de 2001. Tanto os ENIDs quanto a IIRSA tinham claro viés logístico, voltado a articular os espaços regionais aos mercados globais em um cenário de inserção internacional vinculado à exportação de matérias-primas e recursos naturais.

De acordo com Galvão e Brandão (2003), os ENIDs foram admitidos como “veículo-base da estratégia de desenvolvimento”, de maneira a responder aos desafios da globalização, da abertura comercial e da inserção competitiva da economia brasileira com uma estratégia de desenvolvimento especializada, “assentada nas ideias de logística, competitividade e redução do ‘custo Brasil’ associada a grandes obras de infraestrutura”.

Intentou-se “montar uma eficiente malha logística de corredores de exportação das produções regionais **já existentes** em cada região-eixo, integrando-a apenas aos mercados internacionais de *commodities*, e não a outras porções do território nacional” (BRANDÃO; GALVÃO, 2003, p.19).

A versão latino-americana dos “Eixos” é a proposta da IIRSA. Lançada em 2000 e coordenada por Instituições Financeiras Multilaterais, como a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o FONPLATA (Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai), a iniciativa buscava promover o desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e comunicações sob uma visão regional de integração entre os países (IIRSA, 2011). A IIRSA expressa, pois, o interesse de agências multilaterais na adequação logística do território continental à integração aos mercados globais, objetivando conectar o Atlântico ao Pacífico por meio de transportes multimodais (hidrovias, ferrovias e rodovias).

A crise de 2008, que em um primeiro momento pareceu colocar em xeque a ideologia neoliberal, foi – ao contrário – uma ocasião em que se aproveitou para consolidar o padrão de atuação do Estado, que vinha em curso desde os anos de 1990, na mercadejação da infraestrutura, sem ferir o padrão histórico de inserção internacional periférica e o próprio processo de neoliberalização.

Esse foi o caso, como destaca Aguiar (2017), do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 (Lei nº 11.578). Ainda que os Eixos e a IIRSA não tenham sido implementados plenamente durante os governos

Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), parte dos projetos que os compunham foram reempacotados, sob a nova denominação, nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), apesar de o Partido dos Trabalhadores reivindicar oposição no campo político às diretrizes adotadas pela gestão precedente.

O PAC teve como objetivo criar condições macrossetoriais para o crescimento do país no período 2007-2010, abarcando, sobretudo, a infraestrutura de logística e de energia. Para tanto, baseou-se em três medidas i) incentivar o crescimento econômico; ii) aumentar o investimento público em infraestrutura; e iii) remover os obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento (PÊGO; NETO, 2008), organizadas em cinco blocos: investimento em infraestrutura, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhora no ambiente de investimento, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo.

No que se refere ao financiamento, coube aos bancos públicos – Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), via Fundo de Amparo do Trabalhador – o papel fundamental de distribuir os recursos. A Caixa ficou a cargo do crédito para saneamento e habitação e coube ao BNDES o financiamento de outros investimentos, inclusive em infraestrutura. O lançamento do PAC 2 (2011-2014) deu continuidade aos programas de investimentos com ênfase nas questões urbanas, destacando-se os segmentos de habitação e mobilidade, relacionados aos megaeventos esportivos<sup>2</sup> (Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas em 2016).

Do ponto de vista macroeconômico, é fora de questão que o pacote do PAC foi central para a reversão cíclica da desaceleração provocada pela crise de 2008, bem como para sustentar as taxas de crescimento registradas entre 2010 e 2014. Os grupos econômicos a ele articulados remontam àqueles consolidados ainda no período nacional-desenvolvimentista. Andrade Gutierrez, Odebrecht, Camargo Correa, OAS e Queiroz Galvão, juntamente com grandes grupos dos setores associados às exportações e do setor bancário-financeiro, conformam parte relevante do bloco no poder no capitalismo nacional.

O fato é que, em contexto de neoliberalização, encerrado o período das obras e/ou diante do desaquecimento da demanda externa, os investimentos em infraestrutura evidenciaram terem sido incapazes de articular e promover um dinamismo territorial sustentado ao longo de vários anos. Diferentemente da ideia de infraestrutura enquanto pré-condição para possibilitar ampliação das bases materiais e dar suporte a novas atividades produtivas, em contexto periférico, após o surto de crescimento propiciado pela implantação de tais investimentos, há uma rápida reversão do potencial dinâmico de seus efeitos multiplicadores, dada a débil vinculação a cadeias de valor e os tímidos resultados de diversificação das estruturas produtivas nos lugares que os recebem.

Conforme destacou-se anteriormente, outro aspecto que torna os investimentos em infraestrutura distintos, sob neoliberalização, em relação ao modo como foi provisionado no processo de industrialização é a possibilidade de, hoje, eles se realizarem pelos atributos especulativos que podem possuir. Há um potencial de perda dos vínculos com a estrutura produtiva a que supostamente dariam suporte, uma vez que passam a se constituir enquanto destinatários de operações de *capital switching* (HARVEY, 1978), envolvendo recursos sobranes – especialmente em conjunturas de crise – cuja valorização

estará assegurada, pela mercadejação, segundo os parâmetros de mercado. As mudanças patrimoniais das sociedades de propósito específicos (SPE) criadas em função das parcerias público-privadas e nas cadeias societárias de empresas vencedoras de concessões evidenciam esse aspecto, a exemplo do setor elétrico, que passou a atrair empresas que pouca ou nenhuma relação prévia possuíam com a operação de empreendimentos de geração de energia (WERNER, 2019).

O impedimento da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016), em 2016, traria implicações para a mercadejação da infraestrutura, que recebeu novas diretrizes, sem que isso significasse perda de protagonismo nas políticas públicas. Ainda em 2016, o Presidente Michel Temer (2016-2018) lançou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), com o objetivo de “fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parcerias e de outras medidas de desestatização” (PPI, s/d).

A vitória eleitoral de Jair Bolsonaro (2018-2022) consolidou ainda mais a tendência à privatização e atração privada para investimentos em infraestrutura via concessões. Em 2019, foi criado o Ministério da Infraestrutura, responsável tanto pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL)<sup>3</sup>, estatal criada em 2012 no governo Dilma Rousseff (2010-2015), como pelo PPI, que passou a incorporar o Programa de Investimentos em Logística (PIL), lançado em 2015.

A agenda da infraestrutura tem sido levada a cabo por meio do Programa Nacional de Desestatização (PND) que, desde sua criação, em 1990, foi alterado em 1997, mas nunca revogado em sua finalidade. Além disso, o ano de 2020 testemunhou, já em meio à pandemia, a mudança regulatória do saneamento básico (Lei nº14026, 2020), com o intuito de privatizar e/ou conceder à iniciativa privada – em condições discutidas e desenhadas com a participação de agentes de Mercado – esse serviço. A novidade do novo marco regulatório é o fim do contrato de programa, que permitia, pela Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº11.107, de 2005), que os governos subnacionais contratassem consórcios públicos sem necessidade de licitação. Isso viabilizou a atuação de empresas públicas concessionárias de saneamento na prestação dos serviços. Novos contratos estão proibidos pelo novo marco regulatório.

A possibilidade de leilões de concessão, privatizações e parcerias público-privadas expressam o contínuo processo de conformação de mercados em torno das infraestruturas e serviços, tornando-as ativos financeiros para a diversificação dos portfólios de fundos financeiros nacionais e internacionais.

### **3. Pandemia e infraestrutura: limites e desafios frente ao contexto de mercadejação e neoliberalização**

Conforme Guimarães *et al.* (2020), a evolução do contágio da pandemia esteve associada às estruturas territoriais associadas aos fluxos por elas conformadas, seguindo as rotas de infraestrutura e expressando, de modo análogo, o padrão histórico-geográfico de ocupação do território brasileiro: atingindo, primeiramente, o centro-sul e o litoral para, posteriormente, interiorizar-se e disseminar-se pelas demais regiões do país.

Além disso, verifica-se que as implicações da pandemia têm se dado de maneira desigual, acometendo mais gravemente grupos sociais vulneráveis, aqueles que, em geral, possuem acesso restrito ou inexistente a bens de consumo coletivo. Pires *et al.* (2020) alertam para os efeitos devastadores sobre as regiões pobres, visto que as populações de baixa renda estão mais expostas

à contaminação pelo uso de transporte público, por ocuparem moradias precárias, pela ausência ou insuficiência dos serviços de saneamento básico. Tal cenário coloca a infraestrutura – especialmente a social – como elemento central de uma estratégia de minimização dos danos sociais, mas também revela o histórico de negligência perpetuado na sociedade brasileira quanto a sua inadequada provisão.

No que se refere à moradia, por exemplo, estima-se que o déficit habitacional do país é de 7,7 milhões de unidades, das quais 12,4% decorrem de habitação precária, 41,3% de coabitação, 42,3% de ônus excessivo com aluguel e 3,9% de adensamento excessivo (ABRAINCO, 2018). Diante desse quadro, atos simples, como o distanciamento – essenciais para a prevenção contra o vírus – são impossibilitados para parcela significativa da população do Brasil, sobretudo nas áreas urbanizadas.

Na educação, o recurso ao ensino remoto revelou-se um desafio para a sociedade brasileira, posto que cerca de 25% da população está desconectada das redes de internet. Com o advento da pandemia e a necessidade de uma infraestrutura robusta de acesso, constatou-se que o celular é o dispositivo mais usado pelas classes D-E para o ensino remoto e o teletrabalho. Enquanto 74% dos usuários com 16 anos ou mais das classes DE acessam a rede exclusivamente por esse meio, o percentual é de 11% nas classes AB, o que faz das conexões domiciliares utilizadas pelos 89% restantes uma expressão da magnitude das desigualdades no que se refere à digitalização (CETIC, 2019; CGI 2020).

Quanto à saúde, os dados são ainda mais alarmantes: menos de 25% da população tem planos de saúde, dependendo, três em cada quatro brasileiros, exclusivamente do Sistema Único de Saúde (SUS). Em tempos de pandemia, o retrato da desigualdade se revela na oferta de leitos de UTI disponíveis. Enquanto no SUS tem-se cerca de 13,6 leitos para cada 100 mil habitantes, no setor privado são 62,6 leitos para o mesmo número de pessoas, o que tem ocasionado crescente número de óbitos nas residências, enquanto há leitos particulares desocupados (GUIMARÃES, 2020). Essa desigualdade é ainda maior se analisada em termos regionais, em que Sudeste, Centro-Oeste e Sul, apresentam maiores ofertas de leitos privados do que Norte e Nordeste (MOTA, 2020).

O quadro da saúde no Brasil, já grave diante do subfinanciamento do SUS, de isenções fiscais para planos de saúde e do corte nos gastos com a Emenda Constitucional 95 (que conformam, em si, expressões da mercadejação de um serviço que deveria ser universal), mostrou-se dramático com a pandemia e acarretou na corrida de estados e municípios para a construção de hospitais de campanha, estruturas provisórias análogas a contextos de guerra (O GLOBO, 2020a).

A julgar pelos discursos governamentais e pelo apressado debate quanto aos ajustes fiscais e financeiros que deverão ser empreendidos, pelo Governo, assim que retomada a “normalidade” da vida cotidiana, tais equipamentos e serviços disponibilizados em função da pandemia deverão, em nome da austeridade fiscal, serem desmobilizados o caráter de campanha impressa a esses investimentos (OLIVEIRA, 2021).

Isso corrobora o que Werner e Rocha (2020) caracterizaram como uma pedagogia neoliberalizante, em que predomina um discurso anti-Estado e de reafirmação da eficiência do privado sobre o público, além da necessidade de

cortes nos gastos, a despeito das evidências quanto à importância do poder público para a provisão de serviços básicos para a população em todo o mundo. Apesar disso, a substituição do Estado pela iniciativa privada na oferta de infraestrutura requer, para que se criem condições de viabilidade, a disponibilidade de fundos públicos: créditos, fundos constitucionais regionais, dinheiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, fundos de pensão de empresas públicas etc. Essa premissa posiciona o sistema financeiro público enquanto elemento fundamental para os processos de *framing* e *overflowing* de tal mercadejação no Brasil.

A tendência de retomada da pauta neoliberalizante – consolidando o que Dardot e Laval (2017), a partir de M. Foucault, tratam como governamentalidade neoliberal – e de manutenção de processos de mercadejação na oferta de infraestrutura social, após a pandemia, foi reforçada com a alteração do Marco Regulatório do Saneamento Básico (Lei nº 14.026, de 2020), votado e sancionado em plena crise sanitária.

Em oposição ao argumento de que a universalização do saneamento – cujo malogro é recorrentemente avaliado como sendo fruto da incapacidade pública de fazer frente às demandas sociais – só se realizará plenamente caso o serviço obedeça à lógica dos mercados e, portanto, mediante a atuação de empresas privadas, o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) revela dados interessantes. Segundo a Agência Senado (2020), informações do SNIS apontam que os sistemas privados de saneamento no Brasil, em cotejo com os sistemas públicos, fazem menores investimentos per capita (o valor médio dos sistemas privados é de R\$ 377, ante R\$ 405 dos sistemas públicos), perdem mais água que o público (48,7% nos sistemas privados e 39% nos sistemas públicos) e custam mais caro aos consumidores (tarifa média dos sistemas privados é de R\$ 4,72 e, dos sistemas públicos, é de R\$3,78).

Outro exemplo da contradição da lógica neoliberalizante na oferta de infraestrutura, no Brasil, agravado pela pandemia, vem do setor elétrico brasileiro, com o drama recente vivido pela população do estado do Amapá, com o incêndio ocorrido em uma subestação em Macapá, em 3 de novembro de 2020, deixou 13 dos 16 municípios do estado sem energia elétrica. Foram interditados o acesso a todos aos bens e serviços, inclusive os básicos (água, alimentos, comunicação, serviços hospitalares, etc.), desvelando a fragilidade do processo licitatório que instituiu o modelo de concessão de serviços públicos de linhas de transmissão, a ausência de fiscalização e a falta de clareza quanto à responsabilidade corporativa em um setor cada vez mais complexo, desenhado por uma plêiade de agentes relacionados ao processo de mercadejação neoliberal iniciado na década de 1990.

O que poderia ser apenas um acidente acabou por revelar sucessivos episódios de negligência, descaso, precariedade e ausência de controle público:

i) a Linhas de Macapá Transmissão de Energia (LMTE), concessionária controlada por uma empresa espanhola denominada Isolux, responsável pela subestação, trabalhava apenas com três transformadores, dos quais dois estavam em uso e foram atingidos pelo incêndio, enquanto o terceiro estava em manutenção desde outubro de 2019, sem previsão de conserto (O GLOBO, 2020 b);

ii) a controladora Isolux, diante de problemas financeiros, tentava autorização junto à ANEEL para vender os ativos da empresa, sob condições

que foram negadas pela agência regulatória, que considerou que o ônus da empresa não deveria ser assumido pela nova detentora dos ativos;

iii) a empresa não cumpriu contratos de licitação na concessão de linhas de transmissão relacionadas à hidrelétrica de Belo Monte, Santo Antônio e Jirau, projetos prioritários pelo planejamento do setor de energia no Brasil e responsáveis pela integração da região Amazônica ao Sistema Interligado Nacional. Como consequência do descumprimento do contrato, a Isolux perdeu o direito de permanecer na concessão, o que levou a Aneel a realizar novas licitações, dado que não houve segundo colocado nos certames (ESTADÃO, 2016; 2017);

iv) a mesma Isolux já havia, em 2015, descumprido contratos com o Metrô de São Paulo (MEIER, 2017);

v) quando do acidente-crime do Amapá, a empresa Isolux apontada como responsável, já não participava da LMTE desde 2019, cedendo atribuições diretivas à empresa Gemini Energy, controlada por um fundo financeiro brasileiro especializado em adquirir ativos em dificuldade (Starboard Asset), em composição acionária com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), financiadora dos investimentos (UOL, 2020a; Isolux, s/d). Tal transação requer melhores esclarecimentos por parte da agência reguladora, visto que, em março de 2020, a ANEEL havia rejeitado a proposta (Estadão, 2020b). Logo após o incêndio a própria justiça do Amapá se referia à Isolux ao imputar a responsabilidade pelas ações de mitigação (VALOR, 2020a), o que revela falta de transparência quanto aos processos patrimoniais do setor elétrico, aspecto contrário ao determinado pela legislação;

vi) a despeito da concessão do serviço de transmissão a uma empresa privada e, conseqüentemente, a suposta responsabilidade da empresa para os reparos, é a Eletrobras, através da subsidiária Eletronorte, o Ministério de Desenvolvimento Regional e o Exército que têm realizado as ações para conter o estado de calamidade<sup>4</sup> em que se encontra o Amapá, com falta de energia elétrica, água, alimentos, comunicação, em explícita divergência com a persistente narrativa de eficiência dos mercados, ao menos nos setores de infraestrutura e serviços públicos (AGÊNCIA BRASIL, 2020; EPBR, 2020; MME, 2020)

A despeito do ocorrido, manteve-se o calendário de realização de novas concessões de linhas de transmissão por parte da Aneel, assim como posicionamentos por parte do governo quanto à necessidade de privatização da Eletrobras, proposta que tem suscitado conflitos no Congresso, diante do caso do Amapá (VALOR, 2020b; UOL, 2020b).

Os exemplos ora apresentados revelam a capacidade de reincidência e mesmo de reinvenção das práticas neoliberais diante das crises (HALL *et al.*, 2015) e a manutenção de processos de mercadejação sob a égide financeira. Confirmam, ademais, a natureza antissocial da engenharia política dos mercados de infraestrutura no Brasil, reiterada em pleno contexto de pandemia.

#### **4. Da infraestrutura enquanto mercado à infraestrutura emancipatória**

O histórico de provisão de infraestrutura e serviços públicos no Brasil evidencia esforços políticos e econômicos de criação de mercados de infraestrutura, em detrimento de assegurar que a oferta de bens de consumo coletivo se dê, efetivamente, em prol do bem-estar da população.

Desde o Plano de Metas, que promoveu a integração do mercado nacional, passando pelo II PND, com os acionamentos de regiões periféricas para a sustentação do processo de industrialização do centro-sul, até o PAC, com claro vínculo primário-exportador, a infraestrutura vinculou espaços subnacionais aos mercados nacionais e globais. Ainda que não se pretenda negar a importância desses investimentos para a dinâmica econômica, ressalta-se que a provisão de bens de consumo coletivos tem sido historicamente negligenciada, o que restringe tais investimentos à mera dinamização empresarial de grandes capitais.

Em contexto urbano, iniciativas como a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), na década de 1960; o Programa Minha Casa Minha Vida, de 2009; e investimentos em transporte, saneamento etc. ou foram aquém do necessário, ou não fugiram à lógica privada e ao atendimento dos interesses capitalistas que se consolidaram em torno à produção do espaço urbano (VETTER *et al.*, 1979; KOVARICK, 1979; SANTOS, 1993; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Diante da crescente descrença na política, da ascensão da extrema-direita, da deslegitimação das políticas públicas e do advento da pandemia, impõe-se redirecionar a provisão de bens e serviços públicos para a promoção de uma coesão territorial (físico-produtiva, econômica e social), capaz de engajar a sociedade na revalorização da Política e do coletivo enquanto princípios:

O Brasil necessita construir estratégias e instituições capazes de conectar os canais de interação entre crescimento econômico, integração territorial, construção de cidadania social, ciência, tecnologia e inovação e aprimoramento de capacidades humanas emancipadoras. Só assim, poderá romper a histórica e persistente marginalização da maior parte da população brasileira dos benefícios do progresso técnico e do acesso aos serviços sociais públicos coletivos básicos para a adequada construção da almejada homogeneização social, ainda mais nessa conjuntura de brutalidades e intolerâncias. A eterna dupla tarefa da nação brasileira (combater suas desigualdades e valorizar suas diversidades) nunca foi tão atual (BRANDÃO, 2015, p. 12).

Para tanto, é preciso um “tratamento de choque” na provisão de direitos,

com adequadas quantidade e qualidade, que promovam a habilitação cidadã, com base na oferta incisiva, concentrada e enfeixada de bens e serviços de utilidade pública, enquanto meios de reprodução da vida social, infraestruturas sociais e meios de consumo-direitos coletivos, ou seja, instrumentos auxiliares na formação ampliada das forças e capacidades produtivas e criativas-emancipatórias humanas, que possam desatar e mobilizar ações universalizantes e de criação de patamar adequado de homogeneidade social, pela via da construção da habilitação e das inovações sociais e institucionais (BRANDÃO, 2015, p.13)

Tal proposta requer o acionamento, o apoio e a articulação dos setores e segmentos prioritários de grande capilaridade espacial ligados aos complexos de saúde, educação, habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbanas, meio ambiente, energia. Sustenta-se que as ações de indução devam superar lógicas setoriais de fragmentação, que marcam o histórico brasileiro de políticas públicas (inclusive de infraestrutura), de modo a promover a capacidade articuladora do tecido sócio-produtivo-territorial e impulsionar os aparelhos produtivos regionalmente localizados e, com isso, lograr a distribuição de riqueza e renda, habilitando e distribuindo, pelo Brasil, direitos sociais aos cidadãos.

Esse horizonte estratégico legitimaria a provisão de uma *infraestrutura emancipatória*, subordinada aos propósitos do desenvolvimento, termo aqui assumido enquanto explicitação “do que está contido no ser, como possibilidade, e que precisa apresentar-se para se realizar” (PAULA, 2016, p. 1523), ressaltando o

Melhor do que todo o Ser é dotado, pela valorização do que em cada um é a convocação de transcendência, de liberdade, de transformação emancipatória, que sendo o termo da caminhada para o mais elevado, deve começar pelo local, pelo imediato, pelo contingente, pela valorização do que em cada um, em sua particularidade, convoca a liberdade. Para ser legítimo e efetivamente emancipatório tem que mobilizar o que no local, no regional, no nacional é constitutivo do que é a melhor realização do humano (HEGEL, 1974, *apud* PAULA, 2016, p. 1523).

Por esse aspecto, uma infraestrutura emancipatória é aquela capaz de promover a realização plena das potencialidades humanas, alargar os horizontes de possibilidade, resguardar e impulsionar a diversidade e a criatividade contida no tecido produtivo, econômico, social, cultural e ambiental no qual é engendrada. Contrastando com a incessante mercadejação, a infraestrutura emancipatória requer o engajamento, a coesão e a legitimidade territorial e societária para sua realização. É a infraestrutura pelas e para as diversidades. Tal projeto não está eximido de conflitos, mas deve, como princípio, reconhecer e valorizar os aspectos distintivos das formações sociais nas quais se realiza.

Não se propõe criar um modo paralelo ao hegemônico de provisão de infraestrutura, mas tornar hegemônica uma provisão de infraestrutura que esteja imbuída de valores emancipatórios, enquanto parâmetros e princípios de ação. Tampouco é possível eleger um sujeito único para a ação (o Estado; a empresa; o mutirão), pois se prescinde do engajamento e da subordinação dos sujeitos sociais envolvidos nas redes sociotécnica que envolvem tal provisionamento.

Refuta-se, entretanto, qualquer romantização de práticas contra-hegemônicas de provisão de infraestrutura que, no contexto atual, devem ser consideradas tais como são: resistências e insurgências que proporcionam soluções autogestionadas diante da ausência daquilo que deveria ser ofertado como direito. Essas práticas, inspiradoras pelo sentido de solidariedade e politização que evocam, não podem vir a ser perenes, por estarem à margem das práticas hegemônicas da mercadejação. Deve-se, sim, constranger os mercados realmente existentes a provisionar aquilo que escapa à sua capacidade de contribuir para realização do bem-estar coletivo e individual.

É preciso exigir, à engenharia política que constrói os mercados concretos, a preservação de valores julgados essenciais e uma permanente incorporação de novas necessidades sociais (CALLON, 1998). Assumindo que os mercados são uma construção política contínua, em constante conformação permeada por disputas, a questão estaria em garantir que valores emancipatórios sejam considerados nos processos de *framing* e *overflowing* que caracterizam a mercadejação.

No reconhecimento de que já teríamos experiências que potencializam a provisão de uma infraestrutura emancipatória no Brasil, Brandão (2015) aponta que

Essa ação de conjunto do Estado brasileiro [em múltiplas escalas e níveis de governo – N.A.] deveria partir de uma visão de “não inventar a roda” (não propor, de início, nem novas políticas públicas, nem novas

instituições), mas partir do que já se tem disponível (alguns ativos, capacitações e recursos ociosos ou latentes) em cada território: Equipamentos, ações e iniciativas já existentes, identificação de lideranças, agentes de transformação e novas lógicas de participação etc. Seria importante utilizar institucionalidades já disponíveis, capacitando-as para a nova tarefa, por exemplo, os CRAS — Centro de Referência da Assistência Social. Antes de tudo, cabe construir um “efeito demonstração” da presença robusta e benfazeja do Estado no território (a população precisa sentir “de que lado estão os aparelhos estatais!”). Esta ação deveria partir da própria Presidência da República, através de sua Secretaria-Geral (BRANDÃO, 2015, p.13).

Por efeito demonstração poderíamos elencar práticas já realizadas e cuja compreensão deve ser aprofundada e difundida: o Minha Casa Minha Vida Entidades; Programa Luz para Todos; o Programas Cisternas; o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); a criação de Consórcios Públicos; a instalação de Institutos Federais pelo interior; e, claro, o Sistema Único de Saúde. Ainda que tenham sido forjados enquanto programas de governo, todos esses casos descendem das reivindicações de amplos setores da sociedade e requerem, permanentemente, legitimação, engajamento e defesa para que não sejam ressignificados pelos agenciamentos mercantis.

### **Considerações finais**

A provisão de infraestrutura no Brasil, historicamente, revela o engajamento do Estado e dos agentes econômicos privados em resposta às necessidades do padrão de acumulação em curso, seja o processo de industrialização (1930-198), seja o processo de neoliberalização (a partir dos anos de 1990). A oferta de bens e serviços de consumo coletivo, em benefício de amplas parcelas da população à margem de condições de mínimas condições de bem-estar, foi e vem sendo negligenciada.

Com o advento do capitalismo sob dominância financeira, a oferta de infraestrutura tem extrapolado a característica de suporte às atividades produtivas para se converter em representação/forma parcial de valorização capitalista. Créditos, subsídios, isenções fiscais, concessões, parcerias público-privadas, privatizações, fundos públicos e outros instrumentos concorrem para a mercadejação da infraestrutura. Para tanto, também é fundamental o incessante processo de conformação de mercado que torna atrativo, ao capital privado, a realização de investimentos em capital fixo do tipo infraestrutura, a despeito de suas características se apartarem da liquidez requerida por uma circulação capitalista acelerada pelos parâmetros da Finança Global.

Revela-se, portanto, que a relação público-privada que caracteriza a oferta de infraestrutura no Brasil, em especial no contexto posterior aos anos de 1990, tem induzido o manejo de instrumentos orçamentários e encontrado/criado espaços fiscais para o financiamento público de obras consideradas rentáveis segundo os critérios de valorização financeira. Produtora de espaço, essa oferta conforma um mercado realmente existentes, haja vista serem as intervenções o resultado do desmonte, remontagem e reescalonamento do Estado (BRENNER, 2004; THEODORE *et al.*, 2009), dos processos de *framing* e *overflowing* e, portanto, da ação/pressão de agentes em múltiplas escalas (CALLON, 1998; KIRKEGAARD e CALISKAN; 2018).

A amplitude dos benefícios dessa atuação é, como se viu, restrita em termos sociais. É ilustrativo que o pleito das massas urbanas e rurais por serviços associados aos direitos básicos de cidadania – entre eles habitação, saneamento, transportes e, agora, conectividade digital – não tenha chegado a

pautar, de maneira efetiva, os esforços do Estado. Essa negligência é indicativa: (i) da canalização da ação pública para aquelas obras de infraestrutura consideradas lucrativas pelo bloco no poder; e (ii) de uma ausência de compromisso com a redução de carências sociais e, portanto, de desigualdades que marcam a realidade brasileira, tendo em vista a priorização das necessidades econômico-empresariais. À população em geral, resta o benefício sazonal da geração de empregos de baixa qualidade, além de espasmos associados à macrodinâmica do efeito-renda proporcionado pelos investimentos (DOMINGUES *et al.*, 2009).

Diante desse quadro e das contradições exacerbadas em contexto pandêmico, que se assomam à necessidade de romper com o conservadorismo e o retrocesso na agenda pública, ressalta-se a urgência em legitimar, enquanto pauta pública, a oferta de bens de consumo coletivo pelo território, para o que se propõe seguir os princípios de um infraestrutura emancipatória, capaz de ampliar e possibilitar o alcance das potencialidades humanas, promover a coesão territorial, resguardar e vivificar a diversidade do território brasileiro, rompendo com os processos de destituição, espoliação e desigualdade que conformam os espaços urbanos e regionais no país.

### Referências

- AGÊNCIA BRASIL. Ministério reconhece estado de calamidade pública no Amapá. 2020. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-11/ministerio-reconhece-estado-de-calamidade-publica-no-amapa>
- AGÊNCIA SENADO. Senado aprova novo marco legal do saneamento básico. 2020. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>.
- AGUIAR, Diana. **A geopolítica de infraestrutura da China na América do Sul: um estudo a partir do caso do Tapajós na Amazônia Brasileira**. Rio de Janeiro: ActionAid/FASE, 2017.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. ABRAINCC. Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos. Fundação Getúlio Vargas. 2018. Disponível em <https://www.abraincc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>
- BERNDT, Christian, RANTISI Norma; PECK, Jamie. M/market frontiers. *Environment and Planning A: Economy and Space*, Nova York: Sage Journals, V. 52, N. 1, 2020, pp. 14–26.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. 1.ed. Campinas: Editora Unicamp, 2007.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Prefácio. In Marília Steinberger (Org.). Brasília: Ler Editora, 2013a.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. Pacto federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para legitimar políticas de desenvolvimento regional no Brasil. In: Brandão, Carlos Antônio; Siqueira, Hipólita (Orgs.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Editora FPA, 2013 b. pp. 163-174.

BRANDÃO, Carlos Antônio. “Transformar a provisão de bens e serviços públicos e coletivos nos espaços urbanos e regionais”. **E-METRÓPOLIS**, Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, N. 23, 2015, pp. 6-8.

BRANDÃO Carlos Antônio. “Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil”. **Cadernos Metrôpole**, V. 19, N. 38, 2017, pp.45-69.

BRANDÃO, Carlos Antônio. “Espaços da destituição e as políticas urbanas e regionais no Brasil: uma visão panorâmica”. **Nova Economia**, Belo Horizonte: FACE/UFMG, V.26, 2017, N. Esp. pp. 1097-1132.

BRENNER, Neil. **New State Spaces**. Oxford, Oxford University Press, 2004.

BRENNER, N.; PECK, J. e THEODORE, N. “Após a neoliberalização?”. **Cadernos Metrôpole**. São Paulo: PUC/USP, V. 14, N. 27, 2012, pp. 15-39.

BUHR, Walter. “What is infrastructure?”. **Discussion Paper**. Siegen: University of Siegen, N. 107-23, 2003.

CALLON, Michel. “An Essay on Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology”. **The Sociological Review** ; 46 1998. pp. 244-269.

CALLON, Michel. “Qu’est-ce qu’un agencement marchand?” **Sociologie des agencements marchands. Textes choisis**. Paris: Presses des Mines, 2013

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora da Unesp, 2002.

CAMPOS, Pedro. **A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985**. Tese de Doutorado. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2012.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: ADAUTO LUCIO CARDOSO (org.). *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro : Letra Capital, 2013.

CETIC. Três em cada quatro brasileiro já utilizam a Internet, aponta pesquisa TIC Domicílios, 2019.

CGI. Painel TIC COVID-19, 2020. Disponível em <https://www.cgi.br/noticia/releases/celular-e-o-dispositivo-mais-utilizado-por-usuarios-de-internet-das-classes-de-para-ensino-remoto-e-teletrabalho-revela-painel-tic-covid-19/>

DAIN, Sulamis; LESSA, Carlos. . “Capitalismo Associado: algumas referências para o tema Estado e Desenvolvimento”. In: COUTINHO, R.; BELLUZZO, L.G.M. (Orgs.). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982, pp. 214-228.

DARDOT, Pierre.; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. Boitempo Editorial, São Paulo, 2017.

DOMINGUES, Edson Paulo; MAGALHÃES, Aline Souza; FARIA, Weslem Rodrigues. “Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: uma projeção dos impactos dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Minas Gerais”. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: IPEA, V. 39, N. 1. 2009, pp. 121-158

DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses**: Estado e Industrialização no Brasil 1930- 1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

EPL. Empresa de Planejamento e Logística S.A. Quem somos. (S/D). Disponível em <https://www.epl.gov.br/>

EPBR. Eletrobras assume suprimento emergencial de energia no Amapá. 2020. Disponível em <https://epbr.com.br/eletrobras-assume-suprimento-emergencial-de-energia-no-amapa/>

ESTADÃO. Espanhola Isolux trava disputa jurídica com Aneel. 2016. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,espanhola-isolux-trava-disputa-juridica-com-aneel,10000085603>

ESTADÃO. Aneel deve punir Isolux por atraso em linhão. 2017. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,aneel-deve-punir-isolux-por-atraso-em-linhao,70001935203>

ESTADÃO. Aneel rejeita proposta para venda de ativos da espanhola Isolux no Brasil. 2020. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,aneel-rejeita-proposta-para-venda-de-ativos-da-espanhola-isolux-no-brasil,70003227422>

FURTADO, Celso. **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classic Companhia das Letras, 2013.

GALVÃO, Antônio Carlos; BRANDÃO, Carlos Antônio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos” Nacionais de Integração e Desenvolvimento. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio, GALVÃO, Antônio Carlos (orgs). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Unesp/Anpur. 2003.

GUIMARÃES, Raul Borges; CATÃO, Rafael de Castro; MARTINUCI, Oséias da Silva; PUGLIESI, Edmur Azevedo; MATSUMOTO, Patrícia Sayuri Silvestre. “O raciocínio geográfico e as chaves de leitura da Covid-19 no território brasileiro”. **Estudos Avançados**. São Paulo: IEA/USP, V. 34, N. 99, 2020, pp.119-140.. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.008>.

GUIMARÃES, Cátia. Especialistas analisam a disponibilidade de leitos no país e discutem possibilidades. 2020 Disponível em <https://portal.fiocruz.br/noticia/especialistas-analisam-disponibilidade-de-leitos-no-pais-e-discutem-possibilidades>

GUTTMAN, Robert. “Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças”. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, N.82, 2008, pp. 11-33.

HALL, Stuart. MASSEY, Doreen. RUSTIN, Michael. After neoliberalism: analysing the present. In: Stuart Hall, Doreen Massey & Michael Rustin (Orgs.). *After Neoliberalism: The Kilburn Manifesto*. London Lawrence & Wishart, 2015.

HARVEY, David. (1978). “The urban process under capitalism: a framework for analysis”. **International Journal of Urban and Regional Research**. Nova Jersey: Wiley V. 2, N. 1-3. 1978, pp.101-131.

IIRSA. Iniciativa para a Integração Regional Sulamericana. Quem somos. Disponível em <http://www.iirsa.org/>

ISOLUX CORSÁN. 1191 quilómetros de transmissão eléctrica no Amazonas. Disponível em <http://www.isoluxcorsan.com/pt/projeto/1191-quilometros-de-transmissao-electrica-no-amazonas.html>

JARDIM, Maria Chaves. **Syndicats et fonds de pension durant le gouvernement Lula**. Paris: L'Harmattan, 2013

KIRKEGAARD, Julia Kirch; CALISKAN, Koray. "When socialists marketize: the case of China's wind power market sector". **Journal of Cultural Economy**, V.12, N. 2, 2019, pp. 154-168.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Paz e Terra. 1979

LESSA, Carlos. **Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978.

MARICATO, Ermínia. "Metrópole, legislação e desigualdade". **Estudos Avançados**, V. 17, N. 48, 2003. pp. 151-167.

MEIER, Ricardo.. Metrô rescinde mais um contrato com a Isolux Corsán. 2017 Disponível em <https://www.metrocptm.com.br/metro-rescinde-mais-um-contrato-com-isolux-corsan/>

MME. Ministério de Minas e Energia. Nota Oficial Energia elétrica começa a ser restabelecida à população do Amapá. 2020. Disponível em [http://antigo.mme.gov.br/web/guest/todas-as-noticias/-/asset\\_publisher/pdAS9lcdBICN/content/nota-oficial-energia-eletrica-comeca-a-ser-restabelecida-a-populacao-do-amapa/pop\\_up?\\_101\\_INSTANCE\\_pdAS9lcdBICN\\_viewMode=print&\\_101\\_INSTANCE\\_pdAS9lcdBICN\\_languageId=pt\\_BR](http://antigo.mme.gov.br/web/guest/todas-as-noticias/-/asset_publisher/pdAS9lcdBICN/content/nota-oficial-energia-eletrica-comeca-a-ser-restabelecida-a-populacao-do-amapa/pop_up?_101_INSTANCE_pdAS9lcdBICN_viewMode=print&_101_INSTANCE_pdAS9lcdBICN_languageId=pt_BR)

MIRANDA, José Carlos; TAVARES, Maria da Conceição. Estratégias de Conglomeração. In: José Luis Fiori (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento do Brasil*. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

MOTA, Eduardo. Norte e Nordeste têm defasagem de leitos de UTI em relação às outras regiões do país. 2020. Disponível em <https://coronavirus.ufba.br/norte-e-nordeste-tem-defasagem-de-leitos-de-uti-em-relacao-outras-regioes-do-pais>

O GLOBO. Corrida contra o tempo: estados e municípios preparam 80 hospitais de campanha. 2020a. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/corrida-contra-tempo-estados-municipios-preparam-80-hospitais-de-campanha-24366442>

O GLOBO. Apagão no Amapá: laudo inicial descarta que incêndio em subestação tenha sido provocado por raios. 2020b. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/apagao-no-amapa-laudo-inicial-descarta-que-incendio-em-subestacao-tenha-sido-provocado-por-raios-1-24741050>

OLIVEIRA, Francisco de. **Noiva da Revolução/Elegia para uma Re(li)gião**. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica a razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Fábio Lucas Pimentel de. "Saúde e subdesenvolvimento na encruzilhada do futuro". **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**. Vitória da Conquista: Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. V. 18, N. 32, 2021, pp. 51-67.

\_\_\_\_\_. Mediações teóricas para a análise da financeirização da produção do espaço na América Latina. **Semestre Económico**, V. 22, N. 50, 2019, pp. 47-69.

PACHECO, Carlos Américo. **A fragmentação da Nação**. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

PALLEY, Thomas. **Financialization: What It Is and Why It Matters**. Washington, D.C.: The Levy Economics Institute and Economics for Democratic and Open Societies, 2007.

PAULA, João Antônio. “Desenvolvimento: tentativa de conceptualização”. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, Belo Horizonte: UFMG, V.10, N. 27, 2016, pp. 1523-1539

PAULANI, Leda. “Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro”. **Estudos Avançados**, São Paulo: IEA/USP. V. 27 N. 77, 2013, pp. 237-261.

PAULANI, Leda. Acumulação e Rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, V. 36, N. 3 (144), 2016, pp. 514-535.

PÊGO, Bolívas; CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva. **O PAC e o setor elétrico: desafios para o abastecimento do mercado brasileiro (2007-2008)**. Brasília: IPEA, 2008.

PINTO, Anibal. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural. In: Bielschowsky, R. (org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Santiago: Cepal, (1970) 2000.

PINTO, Anibal. Notas sobre os estilos de desenvolvimento na América Latina. In: Bielschowsky, R. (org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Santiago: Cepal, (1976) 2000.

PIRES, Luis Nassif; CARVALHO, Laura; XAVIER, Laura de Lima. “COVID-19 e Desigualdade no Brasil”. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, 2020.

PPI. Programa de Parcerias de Investimentos. Disponível em <https://www.ppi.gov.br/>

QUERBACH, Tobias; ARNDT, Christiane. Regulatory policy in Latin America: an analysis of the state of play. OECD. **Regulatory Policy Working Papers**, N.7. Paris: OECD Publishing, 2017.

SANFELICI, Daniel. “Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate”. **EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Santiago: PUC Chile, V. 39, N. 118, 2013, pp. 27-46.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, território e dinheiro. In José Luís Fiori (org.). *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

THEODORE, Nick; PECK, Jamie; BRENNER, Neil. “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. **Temas Sociales**, Santiago: Ediciones SUR, N. 66, 2009, pp. 1-12.

UOL. Em crise financeira, espanhola vendeu concessão de energia no Amapá. 2020a. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/11/11/apagao-amapa-isolux-gemini.htm>

UOL. Apagão no Amapá gera reação no Congresso contra privatização da Eletrobras. 2020 b. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/11/12/apagao-poe-venda-da-eletobras-em-risco.htm>

VALOR ECONÔMICO. Justiça dá 3 dias para Isolux voltar a operação total no Amapá. 2020a. Disponível em <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/11/08/justica-da-3-dias-para-isolux-voltar-a-operacao-total-no-amapa.ghtml>

VALOR ECONÔMICO. Guedes defende venda da Eletrobras, mas diz que acordo no Congresso trava privatizações. 2020b. Disponível em <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/11/19/guedes-defende-venda-da-eletobras-mas-diz-que-acordo-no-congresso-trava-privatizacoes.ghtml>

VETTER, Davis Michael; RODRIGUES, Elza Freire; MASSENA, Rosa Maria Ramalho. “Espaço, valor da terra e equidade dos Investimentos em infraestrutura no Município do Rio de Janeiro”. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro: IBGE, V. 41, N.1-2, 1979, pp. 32-71.

WERNER, Deborah. “Estado, Capitais Privados e Planejamento no Setor Elétrico Brasileiro após as reformas setoriais das décadas de 1990 e 2000”. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro: IPEA, N. 52, 2019, pp. 189-230.

WERNER, Deborah. “Rodadas de neoliberalização, provisão de infraestrutura e “efeito-China” no Brasil pós-1990”. **EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Santiago: PUC Chile, V. 46, N. 139, 2020, pp. 143-162.

WERNER, Deborah.; Brandão, Carlos Antônio. “Infraestrutura e Produção Social do Espaço: Anotações sobre suas principais mediações teóricas”. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté: Universidade de Taubaté, V. 15, N. 5, 2019, pp. 287-301.

WERNER, Deborah.; ROCHA, Clarice. “A pandemia Covid-19 como pedagogia neoliberalizante no Brasil”. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**. Vitória da Conquista: Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. V. 17, N. 30, 2020, pp. 218-226.

WORLD BANK. Reforming Infrastructure. **Privatization, Regulation and Competition**. Washington D.C : The World Bank, 2004.

---

<sup>1</sup> Por estilo de desenvolvimento compreende-se a maneira como, dentro de um determinado sistema, os recursos humanos e materiais são organizados e distribuídos, com o objetivo de resolver as indagações sobre o que, para quem e como produzir técnico tenderiam a se concentrar nos centros industriais. Além disso, parte do excedente gerado ao invés de se constituir em crescimento ou incorporação do progresso técnico seria canalizado para o centro e por fim, seriam reforçadas a defasagem estrutural que está na base da diferenciação entre as produtividades médias e rendas médias bens e serviços (PINTO, [1976] 2000).

<sup>2</sup> Além da CEF e do BNDES como principais financiadores, o PAC contou, ainda, com fundos de pensão de empresas públicas e a liberação do FGTS para aplicações em fundo de infraestrutura,

que poderiam realizar investimentos em obras de energia, rodovia, ferrovia, hidrovía, portos e saneamento (G1, 2009). Conforme Jardim (2013), os governos petistas teriam tentado “domesticar” o capitalismo neoliberal em função do desenvolvimento, de modo a tornar os trabalhadores protagonistas dos investimentos.

<sup>3</sup> A Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL) é uma empresa estatal, criada pela lei nº 12.743, de 2012, com a finalidade de estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias (EPL, 2020).

<sup>4</sup> O Estado de Calamidade foi oficialmente decretado em 21 de novembro de 2020 e confere segurança jurídica ao governo federal para antecipar pagamentos de aposentadorias e benefícios assistenciais como Benefício de Prestação Continuada e Bolsa Família.