

Estado, mercados e organizações: influências da lógica financeira no setor de infraestrutura de transportes rodoviários no Brasil

Paulo Renato Peruchi¹
Mário Sacomano Neto²
Júlio Cesar Donadone³

Resumo

O artigo aborda como a alteração no modelo de investimentos em infraestrutura de transportes rodoviários no Brasil, iniciado a partir da década de 1990, impactou mercados e organizações do setor. O texto discute como a presença de novos agentes e a influência da lógica financeira contribuíram para a construção de uma “nova forma” de pensar a área de infraestrutura, impactando o mercado, e contribuindo para a redefinição de estruturas organizacionais como forma de operacionalizar a lógica financeira nos diferentes níveis organizacionais. As análises realizadas sob as lentes da sociologia econômica indicam que a mudança nos investimentos associada à difusão

- 1 Pesquisador do Núcleo de Estudos em Sociologia Econômica e das Finanças (NESEFI) na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), doutorando em Ciência, Tecnologia e Sociedade no Programa de Pós-Graduação em Ciência Tecnologia e Sociedade (PPGCTS) na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)
- 2 Pesquisador da Sociedade Brasileira de Estudos Organizacionais (SBEO), do Núcleo de Sociologia Econômica e das Finanças (NESEFI/UFSCar) e do Núcleo de Estudos Organizacionais (NEO) na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Atualmente é professor de Organizações do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos e do Departamento de Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e Bolsista Produtividade pelo CNPq.
- 3 Professor Titular do Departamento de Engenharia de Produção na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), e do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade (PPGCTS) na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), coordenador do Núcleo de Estudos em Sociologia Econômica e das Finanças (NESEFI) na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).



Direito autoral e licença de uso: Este artigo está licenciado sob uma Licença Creative Commons. Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra, forneça um link para a licença, e indicar se foram feitas alterações.

de novos conteúdos gerenciais contribuiu para a ascensão da gestão contratual, evidenciada na figura do gerente de contrato, como forma de adaptação à mudança citada. Os resultados apontam a movimentação do setor em direção à financeirização, e ilustram as interações entre os diferentes espaços sociais: Estado, mercados e organizações.

Palavras-Chave: Financeirização, Infraestrutura, Transportes rodoviários, Sociologia econômica, Gerente de contrato.

I. Introdução

Historicamente a infraestrutura de transportes rodoviários no Brasil, esteve ligada aos investimentos dos governos, sendo esses investimentos associados à capacidade de promover as condições necessárias ao desenvolvimento, visão que norteou o setor até meados da década de 1990. Este período, que data da década de 1990, marcou o início da diminuição dos investimentos públicos e o início de um “novo modelo” de investimentos, caracterizado principalmente pelas concessões de parte da malha rodoviária à iniciativa privada. Nesse sentido, um breve histórico referente à trajetória do setor rodoviário se mostra útil, a fim de proporcionar suporte às análises desenvolvidas no decorrer do texto.

A trajetória do setor de infraestrutura no Brasil, remete à década de 1930, período no qual, de acordo com Souza (2008), teve início o processo de industrialização no país, para tanto foi necessário promover condições capazes de fornecer suporte à industrialização e realizar investimentos em infraestrutura. Assim, em 1939, buscando proporcionar condições necessárias ao desenvolvimento da indústria de base, o governo lançou o Plano Nacional de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, e passou a direcionar investimentos ao setor de infraestrutura.

Nesse contexto, o setor de infraestrutura no Brasil apresenta suas origens intimamente ligadas às iniciativas do Estado, sendo este o responsável pelos investimentos, pelos projetos e pela operacionalização dos serviços, modelo que permaneceu hegemônico até o início da década de 1990.

Cabe destacar que o setor de infraestrutura rodoviária ganhou maior relevância a partir da década de 1950, momento a partir do qual ocorreu de forma efetiva a instalação da indústria automotiva no Brasil. Esse fato contribuiu para que o setor de infraestrutura rodoviária obtivesse

maior centralidade em relação aos investimentos do governo destinados à infraestrutura.

Ferreira e Malliagos (1999) destacam a importância destinada ao setor rodoviário quanto aos investimentos do período (1957-1961), indicando a opção do governo pelo modal rodoviário.

Os resultados obtidos nas ferrovias e carvão (bem abaixo do previsto) refletem a opção pelo transporte rodoviário (um índice de 138% das rodovias construídas em relação às metas originais) refletindo nos vultosos investimentos em infraestrutura rodoviária. A parcela do investimento do DNER como proporção do investimento da União no período 1947-1950 atingiu em média 20,7%, em 1951-1955 aumentou para 37,5% e em 1956-1960 aumentou para 60%. Quanto à parcela de investimentos dos Departamentos de Estradas Estaduais (DER-E) em relação aos investimentos estaduais, foram destinados no período 1956-1960 em média 71,9% (34,9% em 1947-1950 e 55,7% em 1951-1955). (FERREIRA; MALLIAGROS, 1999, p. 4)

A opção pelo modal rodoviário, além de ter fornecido suporte à recém-instalada indústria automotiva, contribuiu para o direcionamento dos investimentos em infraestrutura de transportes no decorrer das décadas seguintes, e, ainda, para a consolidação de organizações, construtoras, atuantes no setor de infraestrutura rodoviária, direcionadas por uma concepção de controle norteada por aspectos relacionados à esfera da produção, tendo os governos federal e estaduais como principais clientes.

É importante destacar que, embora apresentando investimentos públicos mais intensos em determinados períodos, o setor é marcado pela robusta presença do Estado até meados da década de 1990.

Em 1990, Fernando Collor de Melo assumiu a presidência da república e deu início às privatizações das empresas estatais, processo que teve continuidade e que foi intensificado nos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso indicando novas políticas para os investimentos do governo federal em diversos setores, dentre os quais a estava a infraestrutura.

No setor de infraestrutura rodoviária não ocorreram privatizações como em outros setores, mas foram realizadas concessões de parte das malhas rodoviárias (federal e estaduais) e Parcerias Público Privadas (PPP's) contribuindo, assim, para a constituição de um “novo modelo” de investimentos

destinado ao setor. Esse “novo modelo” foi marcado pela diminuição dos investimentos públicos, e promoveu alterações no mercado e nas empresas. Fornecendo suporte teórico a esse entendimento, Fligstein (1990) propõe entender a dinâmica dos mercados como um embricamento entre Estado e demais agentes do campo, como Estado e organizações.

Portanto, consideramos a abordagem contemplada em Fligstein (1990), na qual a concepção de controle constitui uma perspectiva de como as empresas se organizam para resolver seus problemas nos ambientes interno e externo, ou seja, competição e relações com o mercado. Gestores e empreendedores constroem novos cursos de ação com base em análises e problemas enfrentados (FLIGSTEIN, 1990). Essa concepção de controle reflete a estrutura da empresa, na disposição de poder e nas estratégias utilizadas pelos agentes.

Assim, esse trabalho aborda como a alteração no modelo em infraestrutura de transportes rodoviários no Brasil, iniciado a partir da década de 1990, impactou o mercado e as organizações do setor. O texto discute como a presença de novos agentes e a influência da lógica financeira contribuíram para a construção de uma “nova forma” de pensar a área de infraestrutura, impactando o mercado, e contribuindo para a redefinição de estruturas organizacionais como forma de operacionalizar a lógica financeira nos diferentes níveis organizacionais. O estudo analisa, então, o setor de infraestrutura rodoviária de maneira a contemplar não somente aspectos econômicos tradicionalmente utilizados nas análises sobre o setor, mas também aspectos organizacionais. Buscando discutir por meio da trajetória do setor e das mudanças no “modelo” de investimentos, os impactos sobre as organizações (novos formatos, composições acionárias, dinâmicas organizacionais, seus agentes e as lógicas que orientaram tais dinâmicas), bem como as interações entre Estado, mercados, e organizações, utilizando, para tanto, suporte teórico oriundo da sociologia econômica.

2. Estado, mercados e organizações

Na busca pelo entendimento das motivações que levaram o Estado a diminuir os investimentos no setor de infraestrutura, Bourdieu (2012) traz luz e proporciona análises que transcendem motivações meramente econômicas.

É importante entender o conceito de Estado, Bourdieu (2012) proporciona tal entendimento ao apresentar o Estado como um espaço disputado por grupos distintos. A ocupação desse espaço por diferentes grupos com suas lógicas e estratégias é materializada em ações, que, dessa maneira, conferem ao espaço determinadas características que representam a ocupação dele por um grupo dominante como resultado de tensões e disputas.

Assim, é possível entender o Estado como espaço ocupado, o qual possui características de um espaço social, e que pode ser entendido como a arena na qual ocorrem as disputas por poder, estabilidade e legitimidade.

Posteriormente ao analisarmos o interior das organizações o conceito de espaço social também será útil para o entendimento das dinâmicas organizacionais. A abordagem bourdesiana mostra-se apropriada ao contemplar o governo e suas políticas, uma vez que o Estado como espaço ocupado por diferentes grupos e/ou coalisões de grupos irá se materializar institucionalmente e direcionar as políticas de governo. Em alinhamento a esses conceitos citados, Fligstein (2001), aborda a arquitetura dos mercados e, nela, discute como a ocupação do Estado por diferentes grupos tende a produzir diferentes tipos de intervenção econômica, contribuindo para diferentes estruturas e relações de mercado.

No caso da infraestrutura de transportes rodoviários no Brasil tais fatos podem ser ilustrados pela diminuição da participação dos investimentos dos governos no setor e pelos dispositivos legais utilizados para sustentação do “novo modelo” (Lei n.8.987/1995 a Lei das Concessões; Lei n.11.079/2002 a Lei das PPP’s; e, ainda, a lei das Licitações de 1993).

Ao analisar as bases que nortearam a implantação do “novo modelo” é possível verificar as influências da Nova Economia Institucional (NEI), por meio da qual a importância destinada aos contratos (visto que o contrato ganha status de uma nova instituição), o comportamento oportunista dos atores assumido como pressuposto, a preocupação destinada à assimetria de informações e os custos de transação, juntos, compuseram o arsenal que suportou inicialmente o “novo modelo”. Além disso, norteou também as discussões referentes à regulação da infraestrutura de maneira ampla, contemplando diferentes setores, conforme abordado em Pires e Piccinini (1999).

Os efeitos da mudança no “modelo de investimentos”, marcado pela diminuição dos investimentos públicos e pela concessão de parte da malha rodoviária, como decorrência da ocupação do espaço Estado por um “novo” grupo, podem ser ilustrados através dos efeitos sobre os mercados e as organizações.

A fim de analisar tais impactos nos valem de conceitos presentes na Teoria de Campos de Ação Estratégica de Fligstein e McAdam (2012), os quais permitem discutir as dinâmicas dos espaços sociais e as interações entre eles. Os autores definem campos como sendo “arenas socialmente construídas, nas quais atores possuidores de variados recursos disputam por vantagens” (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012, p. 10), indicando a aproximação entre os conceitos de campos e espaços sociais.

A teoria citada destaca as disputas por poder e as tensões no interior do espaço, e, nessas disputas, o poder define a estrutura do espaço, sendo o domínio obtido em função das disputas entre incumbentes (possuidores de maior poder dentro do espaço) e desafiantes (agentes com menor poder, que entram em disputas com os incumbentes, a fim de obter maior poder, e pela definição de uma nova ordem e estabilidade). Nas disputas pelo domínio do espaço, os agentes são possuidores de diferentes aportes de capitais/ recursos, aportes que são fundamentais para que possam alcançar determinadas posições, e, conseqüentemente, maiores possibilidades de obter o controle do espaço social em questão.

Vale ressaltar que a teoria em questão destaca a importância das interações entre os diferentes espaços e suas relações, sendo essas relações decisivas para determinar a ordem e a estabilidade no interior dos espaços, e entre os diferentes espaços. A Teoria de Campos de Ação Estratégica destaca, ainda, o conceito de habilidade social, presente nos diferentes agentes como elemento capaz de promover a cooperação e a construção de significados compartilhados, sendo essa habilidade importante nas disputas por poder.

Embora a Teoria de Campo de Ação Estratégica assim como o conceito bourdesiano de Estado sejam dotados de maior complexidade, conforme abordado em Fligstein e McAdam (2012) e Bourdieu (2012) respectivamente, tais conceitos são aqui utilizados a fim de compor o suporte teórico empregado nas análises referentes às disputas e às disposições de

poder presentes no interior de determinados espaços sociais (organizações) e entre diferentes espaços sociais (interações entre Estado, mercado e organizações).

3. Construção do “novo modelo”

Campos Neto, Moreira e Mota (2018) ao analisarem as concessões federais realizadas ao longo dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma destacam como, no decorrer desses governos, aspectos regulatórios ganharam em sofisticação no sentido do compartilhamento ou mesmo da transferência dos riscos. Cabe destacar que os riscos citados relacionam-se às responsabilidades que podem vir a gerar impactos financeiros e afetar o desenvolvimento geral das concessões, o qual envolve poder concedente e concessionárias (vale lembrar que, até então, os riscos financeiros caíam quase que exclusivamente aos governos). Os autores destacam, ainda, como aspectos econômico-financeiros relacionados aos contratos de concessão ganharam relevância, com destaque para o Equilíbrio Econômico Financeiro (EEF) dos contratos.

É importante citar que, além das concessões federais, ocorreram também concessões estaduais. Pedro (2012) destaca que as concessões estaduais estão concentradas nas regiões sudeste e sul, e argumenta que tal fato apresenta relação com o desenvolvimento das regiões, relaciona à capacidade de atrair investimentos ao retorno financeiro dos próprios investimentos, e aponta para o alinhamento dos Estados com as políticas de concessão e a solidez institucional regulatória dos Estados como fatores que contribuíram sensivelmente para o sucesso dos programas de concessões.

Campos Neto (2016), ao analisar as concessões de rodovias federais no Brasil no período compreendido entre os anos de 2003 a 2015, apresenta dados que indicam o aumento significativo dos investimentos privados e a queda dos investimentos públicos federais no setor, e aponta ainda para a utilização das concessões rodoviárias de maneira intensa pelo Brasil em relação aos países de destaque no cenário internacional, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro I - Concessões de Rodovias no Mundo (2015)

País	Malha Total (km)	Malha Concedida (km)	%
Alemanha	644.258,00	12.812,00	2,0%
China	4.240.000,00	154.000,00	3,6%
Estados Unidos	6.493.355,00	8.430,00	0,1%
Espanha	666.519,00	3.404,00	0,5%
França	1.040.173,00	887,00	0,1%
Grã-Bretanha	419.596,00	42,00	<0,1%
Itália	492.149,00	5.698,00	1,2%
Portugal	79.513,00	1.783,00	2,2%
Suécia	220.862,00	16,00	<0,1%
Brasil (somente malha pavimentada)	183.792,00	18.736,00	10,2%

Fonte: Adaptado de Campos Neto (2016).

4. Métodos e coleta de dados

Para suporte ao estudo, foi utilizado o método de análise documental, uma vez que esse permite observar a evolução dos processos de indivíduos, grupos sociais, conceitos, conhecimentos, comportamentos e mentalidades, e acrescentar a dimensão temporal aos estudos conforme abordado por Tremblay (1968).

Dados econômicos referentes ao setor foram coletados nas publicações do Banco Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico (BNDES), nas publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicações do Ministério da Economia (BRASIL, 2019), e em Ferreira e Malliagros (1999).

Dados referentes às empresas atuantes no setor foram obtidos por meio de informações disponíveis nos sites dos grupos que controlam as concessionárias de rodovias, nos relatórios anuais da Associação Brasileira das Concessionárias de Rodovias (ABCR), no site da ABCR, em dados

disponibilizados pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e em Oliveira (2017).

Para as análises das dinâmicas organizacionais, foram coletados dados contendo as trajetórias profissionais presentes nos currículos de profissionais atuantes na área de gestão contratual – área essa que obteve destaque como possível decorrência das mudanças no modelo de investimentos. E, também, foram coletados dados em vagas destinadas à gestão contratual (área presente em diversos segmentos do setor da construção). Para tanto foram utilizados dados disponíveis em sites de recolocação profissional destinados aos níveis *meso* e operacional.

Ademais buscando proporcionar maior entendimento referente à gestão contratual, foram analisadas grades curriculares de cursos de pós-graduação relacionados à área de gestão contratual.

5. Efeitos do “novo modelo”

A implantação do “novo modelo” proporcionou o surgimento de “novas” organizações (as concessionárias de rodovias). Ao buscarmos pelos grupos controladores das empresas concessionárias de rodovias, é possível verificar que poucos grupos controlam grandes extensões da malha concedida, fato esse que indica a concentração do setor conforme destacado e abordado em detalhes em Oliveira (2017). Dados de 2019 confirmam os argumentos presentes em Oliveira (2017) e indicam que apenas sete grupos controlam 76,64% da malha concedida.

O Quadro 2 apresenta, a seguir, o ano de fundação desses sete principais grupos atuantes nas concessões rodoviárias no Brasil, os percentuais da malha administrados por esses e as respectivas composições acionárias.

Quadro 2 - Principais grupos atuantes em concessões rodoviárias no Brasil (2019)

Grupos	Ano de Fundação	% da Malha Concedida até 2019	Composição Acionária
AB Concessões S.A	2012	8,47%	Grupo Atlântia; Grupo Bertin.;
Arteris	1997	16,82%	Participes em Brasil (Brookfield; Abertis) Brookfield Aylersbury S.A.R.L.;
CCR Concessões	1998	16,44%	Andrade Gutierrez; Grupo Mover 4; Soares Penido ; Novo Mercado.;
Ecorodovias	1997	10,51%	Primav (Grupo Gávio; C. R. Almeida); Novo Mercado.;
Invepar	2000	9,78%	BB Fundos de Investimentos e Ações; FIP Yosmite; PETROS ; FUNCEF.;
Odebrecht Transport	2010	4,18%	Odebrecht S.A; FI - FGTS; BNDESPAR;
Triunfo	1999	10,44%	THP - Triunfo Holding e Participações; Explorador Capital Management; Controladores e Administradores; Ações em Tesouraria; BNDESPAR ; outros.;

Fonte: Adaptado de Oliveira (2017), sites: Artéris, Grupo CCR, Ecorodovias, Invepar, Triunfo, AB Concessões, Odebrecht Transport (Relatório Anual 2018).

Ao analisarmos os dados presentes no Quadro 2, é possível verificar que os grandes grupos foram fundados após 1995 (ano de publicação da Lei das Concessões), indicando o surgimento desses grupos como fruto da alteração no “modelo de investimentos” em infraestrutura rodoviária. As análises referentes às composições acionárias dos grupos citados indicam a presença de novos agentes no setor, compostas basicamente por empresas estrangeiras atuantes no setor de infraestrutura, fundos de investimentos

4 Grupo Mover refere-se à holding Camargo Corrêa que em 14 de maio de 2018 alterou o nome para Grupo Mover.

nacionais e estrangeiros, fundos de pensão, ainda construtoras nacionais com histórico de atuação no setor rodoviário.

É importante destacar a presença dos fundos de investimentos e demais agentes oriundos do setor financeiro, os quais indicam a aproximação do setor com a lógica financeira, e refletem os conceitos apresentados em Krippner (2005) ao abordar o controle das organizações modernas por agentes financeiros; afinal esse fato contribuiu para que a concepção de controle financeira influenciasse as atividades das organizações e as relações de mercado, convergindo, em grande medida, com as discussões presentes em Fligstein (1990) ao abordar as concepções de controle e as lógicas associadas a essas concepções.

A presença dos fundos de investimentos no setor desperta especial atenção e merece ser objeto de pesquisas futuras, a fim de avaliar o comportamento desses agentes. A intensificação da presença de agentes financeiros no setor constitui um fato importante e pode ser ilustrada pela recente concessão de 1.273km de rodovias paulistas, ocorrida em janeiro de 2020. Essa concessão, apresentou como vencedor o Consórcio Infraestrutura Brasil, formado pela gestora de Investimentos Pátria e pelo fundo soberano de Singapura GIC, ambos ligados ao universo das finanças.

Além da presença dos fundos de investimentos (nacionais e estrangeiros) nas composições acionárias, desperta a atenção a presença de empresas estrangeiras atuantes no setor de infraestrutura e grandes construtoras nacionais com histórico de atuação no setor de infraestrutura rodoviária.

A presença das empresas estrangeiras pode ser relacionada à abertura da economia iniciada na década de 1990, e ao fato de as concessões rodoviárias constituírem um “negócio” relativamente novo no Brasil. Fatos esses que podem ser entendidos como uma oportunidade para expandir a atuação no contexto da economia globalizada, e a atuação em um mercado até então pouco explorado.

A presença de grandes construtoras nacionais com histórico de atuação no setor de infraestrutura rodoviária pode ser relacionada à diminuição dos investimentos por parte dos governos no setor de infraestrutura rodoviária ocorrida no decorrer da década de 1980 e intensificada ao logo da

década de 1990, e esse fato contribuiu para a diversificação das atividades das grandes construtoras.

A presença das construtoras nacionais, merece destaque, uma vez que essas historicamente têm ocupado as primeiras posições no ranking das maiores construtoras do Brasil, segundo dados disponíveis na Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC). Esse fato que suporta o entendimento de que as concessões rodoviárias foram ocupadas em parte pela elite das construtoras nacionais, ou, ainda, de acordo com os conceitos presentes Fligstein e McAdam (2012), ocupadas por parcela significativa das empresas incumbentes dentro do espaço social composto pelas construtoras nacionais.

Além da presença de construtoras nacionais e empresas estrangeiras atuantes no setor de infraestrutura nas concessionárias de rodovias — embora inicialmente apresentem ligação com a diversificação das atividades no caso das empresas nacionais, e com a busca de novos mercados no caso das empresas estrangeiras; e apresentem relação com aspectos técnicos e operacionais das atividades — pode ser justificada também por elas possuírem experiência no setor e conhecerem os riscos associados às atividades. Tais fatos proporcionam a aproximação com agentes oriundos do universo financeiro (com destaque para os fundos de investimentos), no sentido de antever, de evitar os riscos relacionados aos aspectos técnicos e operacionais, e os efeitos dos possíveis riscos citados nos resultados econômico-financeiros do negócio.

Além da presença de novos agentes no setor, é importante destacar as relações entre as concessionárias e o poder concedente. E, nesse sentido, o contrato passou a ser elemento central e nortear as relações.

O estudo da evolução dos contratos de concessão das rodovias federais indica a importância do EEF. Nesse sentido, os contratos ultrapassaram o caráter regulador e o objetivo inicial de substituto funcional para a confiança originários da NEI e passaram a incorporar em grande escala conceitos oriundos do universo financeiro, evidenciando as disputas referentes às responsabilidades das partes e os riscos (financeiros em grande medida) a essas responsabilidades relacionados, ampliando dessa forma o leque de

opções estratégicas para alcançar bons resultados econômico-financeiros em curto prazo.

Tais fatos contribuíram para que as concessionárias destinassem especial atenção à gestão contratual, como estratégia para obtenção de melhores resultados, fatos esses que auxiliam o entendimento da importância destinada à gestão contratual.

Além de nortear as relações entre as concessionárias de rodovias e poder concedente, a utilização da gestão contratual passou a ser utilizada nas relações entre as concessionárias e empresas contratadas (dentre as quais destacamos as construtoras e empresas de projeto). Cabe destacar que a gestão contratual passou a influenciar também as relações entre as empresas da construção (construtoras de maneira geral), corroborando assim com conceitos referentes à reprodução de comportamentos organizacionais presentes em DiMaggio e Powell (2005).

O trabalho de DiMaggio e Powell (2005), ao abordar o isomorfismo organizacional, contemplando a reprodução de comportamentos e de estruturas organizacionais, destaca como o processo de isomorfismo pode ocorrer de três diferentes formas, as quais, a título de breve explanação, são apresentadas na sequência, sendo elas: coercitiva, mimética e a normativa.

O isomorfismo coercitivo é abordado como fruto de pressões formais e informais existentes entre organizações que apresentam relações de dependência. Dessa maneira a adoção de determinadas estruturas e comportamentos pode possibilitar vantagens nos relacionamentos entre essas organizações e nas relações delas com o meio, podendo ainda impactar nas relações de poder existentes no interior das organizações.

A reprodução mimética pode ser relacionada como uma forma de enfrentamento ao ambiente de incertezas. Para tanto, as organizações tomam outras organizações, bem-sucedidas e legítimas, como modelo, nesse sentido, promovem alterações em suas estruturas e a adoção de novas práticas, que tende a impactar as relações e a distribuição de poder no interior das organizações, como no caso do estudo em questão.

Além do isomorfismo coercitivo e mimético, DiMaggio e Powell (2005) apresentam as mudanças organizacionais decorrentes da profissionalização

das profissões e da regulação das atividades, uma vez que essas impõem normas relacionadas ao exercício das profissões e às execuções das atividades, possibilitando, dessa forma, impactos nas estruturas e nas dinâmicas organizacionais, constituindo o isomorfismo normativo.

O “novo modelo” de investimentos em infraestrutura rodoviária, além de promover uma nova estruturação do mercado, através das concessões, contribuiu para o surgimento de novos produtos financeiros relacionados ao setor. Abordamos aqui de maneira breve dois desses produtos: as debêntures de infraestrutura e os sistemas eletrônicos de cobranças.

Buscando suportar a diminuição dos investimentos públicos em infraestrutura, o qual inclui infraestrutura rodoviária, o governo promulgou a Lei n.12.431/2011, criando as debêntures incentivadas de infraestrutura fornecendo benefícios tributários (isenção da cobrança de imposto de renda) para tais emissões.

Wajmberg (2014) ao abordar o financiamento de infraestrutura via debêntures, destaca que as debêntures são parte integrante do project finance, no qual a principal fonte de receitas para os pagamentos do projeto são as próprias receitas do projeto.

No caso do financiamento de projetos de infraestrutura, via debêntures, são emitidos títulos pela sociedade responsável pelo projeto, e as receitas oriundas da venda desses títulos são utilizadas para a execução do projeto de infraestrutura em questão. Após determinado período (no caso da infraestrutura, comumente superior a cinco anos) os compradores recebem os valores pagos pelos títulos acrescidos de remuneração, sendo tais valores originários da operação do próprio projeto- alvo de financiamento.

Além da promulgação da Lei n.12.431 de junho de 2011, o governo promoveu mudanças no sentido de facilitar as emissões das debêntures de infraestrutura e diminuir as exigências e ostrâmites burocráticos para tais emissões. Nesse sentido, Wajmberg (2014) discute tais fatos de forma detalhada e auxilia a compreensão da utilização do produto financeiro debêntures de infraestrutura como suporte à diminuição dos investimentos públicos no setor. Dados do Ministério da Economia (BRASIL, 2019) apontam a crescente utilização das debêntures incentivadas para o financiamento de projetos de infraestrutura, como destacados no Quadro 3.

Quadro 3 - Histórico dos Investimentos em Debêntures Incentivadas (2012 a setembro 2019)

Setor da Debênture	Valor em R\$ milhões								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Energia	25,0	1.720,8	1.504,0	1.903,6	3.004,3	7.408,9	19.346,3	14.807,5	49.720,4
Transporte e Logística	675,0	2.696,0	3.250,0	3.009,0	1.038,1	1.079,2	1.916,2	2.017,2	15.680,7
Telecomunicações	-	-	-	160,0	210,0	502,0	76,5	-	948,5
Saneamento	-	-	-	190,0	-	155,0	268,0	500,0	1.113,0
Total	700,0	4.416,8	4.754,0	5.262,6	4.252,4	9.145,1	21.607,0	17.324,7	67.462,6

Fonte: Brasil (2019)

Dando continuidade aos “novos produtos financeiros” relacionados à infraestrutura rodoviária vale destacar os sistemas eletrônicos de cobrança, os quais são apresentados e analisados detalhadamente em Oliveira (2017). Os sistemas de cobrança eletrônica consistem em sistemas de pagamentos de tarifas de pedágio para usuários de rodovias, sob regime de concessões e, em alguns casos, contemplam também pagamentos de tarifas referentes à utilização de estacionamentos presentes em grandes cidades (por exemplo: estacionamentos de *shopping centers*).

Recentemente alguns dos sistemas de cobrança têm ampliado a atuação para além dos pagamentos de pedágios, estendendo os serviços de pagamentos aos abastecimentos de combustíveis, e, aproximando-se aos conceitos utilizados nas tradicionais compras com pagamentos via cartões de crédito.

Abordaremos aqui, a caráter de exemplo, dois sistemas de cobrança, o Sem Parar e Conect Car, uma vez que nos últimos anos eles têm despertado a atenção e o interesse de agentes financeiros.

Em 2016, o Sem Parar apresentava entre seus acionistas a CCR, a Arteris, que são dois importantes grupos atuantes nas concessões de rodovias no Brasil, e a Raízen, empresa com histórico de atuação na produção de açúcar, etanol e distribuição de combustíveis. No ano citado, essas acionistas anunciaram a venda de 100% da participação à DB Trans, empresa

pertencente à FleetCor Technologies, de origem estadunidense com atuação no ramo de pagamentos para transportes rodoviários de carga.

O Conect Car foi alvo de alterações na composição acionária quando, em setembro de 2015, o Itaú Unibanco comprou 50% referente à participação da Odebrecht Transport, e passou a dividir a governança com o Grupo Ultra, tradicional grupo nacional.

Tais fatos ilustram o crescente interesse e a presença de agentes financeiros nas atividades e nas empresas relacionadas ao setor rodoviário (incluindo as responsáveis pelos sistemas de cobrança eletrônicos) e contribuem para o entendimento da aproximação entre o setor e o universo das finanças.

Frente aos indícios contemplados ao longo dessa seção — nova estruturação do mercado, intensificação de agentes oriundos do universo financeiro no setor e o surgimento de novos produtos financeiros relacionados ao setor — é possível entender a escalada de conteúdos relacionados ao universo das finanças no setor de infraestrutura rodoviária e uma possível movimentação desse setor em direção à financeirização.

Embora diferentes abordagens confirmam ao termo financeirização caráter polissêmico, proporcionando a ele grande número de definições, é necessário contemplar os principais conceitos presentes em diferentes abordagens a fim de auxiliar as análises realizadas nas seções seguintes. Isso posto, destacamos abordagens referentes à financeirização relacionadas a diferentes níveis de análise presentes nos trabalhos de Van de Zwan (2014) e em Klink e Souza (2017), sendo essas abordagens o Regime de Acumulação, a Economia Política e Regulação, o Shareholder Value e a Financeirização da Vida Cotidiana.

Ao analisarmos a financeirização sob as lentes da abordagem Regime de Acumulação, é possível verificar que ela contempla análises destinadas ao nível macro e relaciona a financeirização a uma nova fase do capitalismo. Por meio da qual os lucros se mostram predominantemente originários de canais financeiros em detrimento a lucros relacionados à produção. Van der Zwan (2014) ao contemplar tal abordagem aponta para pesquisadores como Lapsavtisis (2009) que se valem de argumentos que relacionam

como a fragilidade econômica associada aos lucros oriundos de canais financeiros impactam salários e aprofundam o endividamento.

Ainda no nível macro e com grande aproximação à abordagem Regime de Acumulação — podendo, em certa medida, ser entendida como uma corrente dentro da abordagem Regime de Acumulação — destacamos a abordagem Economia Política e Regulação. Essa, como o próprio nome indica, é suportada por elementos teóricos oriundos da economia política e apresenta o Estado como tema central, contemplando, em muitos casos, a influência das finanças e da internacionalização do capital sobre as políticas públicas. Nesse sentido, Boyer e Chesnays são autores de destaque e defendem a regulação das atividades como alternativa, conforme discutido em Klink e Souza (2017).

No nível micro destacamos a abordagem Financeirização da Vida Cotidiana, a qual contempla como os aspectos típicos do universo financeiro são incorporados culturalmente e passam a integrar o cotidiano das pessoas e famílias, incentivando diferentes camadas da população a investir, a fim de proporcionar aumento na renda. Nesse sentido, temas como a financeirização do varejo, os investimentos populares, o mercado hipotecário são presentes na ampla gama de assuntos contemplados pela Financeirização do Cotidiano. A título de ilustração, conceitos presentes nessa abordagem podem ser observados em Erturk *et al.* (2007), e Saltorato *et al.* (2014), entre outros.

A abordagem da financeirização Shareholder Value destina as análises ao nível *meso*, sendo comum a utilização dessa abordagem nos estudos referentes às dinâmicas organizacionais. Nessa abordagem, a financeirização pode ser entendida como um mecanismo capaz de proporcionar maior retorno aos acionistas em curto prazo, fato esse que confere às atividades financeiras maior relevância em detrimento às atividades de outras áreas, como a produção.

Através das lentes do Shareholder Value é possível entender como a financeirização se opõe à forma clássica de entendimento da empresa. Na abordagem *Shareholder Value* a empresa pode ser entendida como um nexo de contratos, os quais devem ser analisados de forma individual em função da sua capacidade em proporcionar retorno financeiro. Indicando dessa

forma a centralidade dos conteúdos financeiros, e essa abordagem pode ser encontrada em Foud *et al.* (2006) quando discute as influências do mercado financeiro na estratégia corporativa, e em Mundo Neto (2011), quando aborda a difusão da lógica financeira na indústria sucroalcooleira nacional, além de poder ser vista na obra de Carmo, Sacomano Neto e Donadone (2021) na qual eles discutem a financeirização da indústria automotiva.

Frente às diferentes faces da financeirização, cabe destacar que, ao longo desse texto, ao nos referirmos ao termo em questão, estamos utilizando os conceitos presentes na abordagem Shareholder Value para analisar os efeitos sobre as organizações e nas interações entre as organizações.

6. Financeirização da empresa, estruturas organizacionais e a ascensão dos gerentes de contrato

Até o momento, o desenvolvimento desse artigo buscou concentrar-se nas análises da construção do “novo modelo”, marcado pela diminuição dos investimentos públicos e pela concessão de parte da malha rodoviária, sobre a formação de um novo mercado e nas relações presentes nele. Porém é importante destacar que análises voltadas às organizações fornecem elementos que corroboram com a construção do entendimento da difusão da lógica financeira no setor.

A partir desse ponto, o artigo passa a contemplar os agentes e as mudanças organizacionais associadas a esses, como fio condutor para as análises das transformações do setor.

Matsuda e Donadone (2015), ao abordarem as mudanças nas carreiras dos dirigentes do setor elétrico paulista como decorrência da privatização e das respectivas dinâmicas organizacionais, indicam que a alta gerência, ocupada em grande escala por engenheiros, foi alvo de reconversão à área financeira e contribuiu para o entendimento da ocupação de posições de destaque no interior das organizações, por agentes ligados ao universo das finanças. Essa situação nos desperta para as dinâmicas organizacionais referentes ao setor de infraestrutura rodoviária decorrentes do “novo modelo” de investimentos. Entretanto no estudo em questão destinamos especial

atenção aos níveis inferiores das organizações a fim de verificar a difusão da lógica financeira e a operacionalização dessa nos níveis *meso* e operacional.

Nesse sentido, ao focarmos nas organizações (construtoras de maneira geral) atuantes no setor de infraestrutura rodoviária é importante destacarmos o contexto no qual ocorreu a implantação do “novo modelo” de investimentos: segunda metade da década de 1990 e início da década de 2000, cujo período foi marcado pela difusão de novos conteúdos gerenciais, os quais destinavam grande ênfase à redefinição da atuação das empresas, privilegiando aspectos relacionados à gestão em detrimento à produção e contribuindo, de maneira significativa, para que a subcontratação e terceirização ganhassem relevância e se tornassem frequentes no setor da construção de maneira geral. Isso acabou favorecendo elementos que influenciaram a intensificação da gestão contratual (por parte de contratantes e contratados), indicando a importância destinada à área para obtenção de melhores resultados econômico-financeiros.

Tais fatos, associados às influências do “novo modelo” de investimentos, contribuíram para alterações nas estruturas organizacionais das construtoras.

As análises das estruturas organizacionais das empresas construtoras indicam que historicamente os profissionais atuantes na área técnica (gerentes de obras) possuíam considerável status e destaque no nível *meso*, indicando uma concepção de controle na qual a ênfase encontrava-se relacionada à produção. No caso, o gerente de obras era responsável pela implantação das obras e respondia por assuntos técnicos e por parcela dos assuntos administrativos (mão de obra e suprimentos), os quais eram divididos com a área administrativa.

No novo contexto, as construtoras promoveram alterações em suas estruturas, e nessa nova formatação, a área destinada à gestão contratual ganhou relevância e passou a responder pelos resultados totais do contrato (os quais englobam os resultados financeiros), e, para tanto assumiu diferentes áreas. Dentre essas áreas, vale destacar Obras (produção), Qualidade, Administração Geral e de Escopo Contratual, Manutenção e Suprimentos. Tal fato limitou a atuação do gerente de obras às questões técnicas e de implantação, ou seja, no novo cenário a área técnica responde

à administração contratual e tem sua atuação voltada aos assuntos estritamente operacionais.

É importante destacar que, nesse novo cenário, embora o gerente de contratos responda pelos resultados financeiros, ele não faz parte do setor financeiro e não possui autonomia em relação ao setor financeiro, mas sim presta contas dos resultados a este setor.

O próprio nome gerente de contratos traz um forte simbolismo, uma vez que se opõe à área técnica, até então possuidora de considerável *status* nas organizações do setor, destaca o contrato em detrimento do projeto e da obra. A atenção destinada ao contrato e a maior possibilidade de utilizar aditivos, revisões contratuais e solicitações de reequilíbrio para a obter melhores resultados econômico-financeiros a curto prazo, ou, ainda fornecer argumentos para a diminuição dos riscos e até mesmo embasar a saída do negócio, indicam não somente a presença de maior flexibilidade e liquidez, como também a aproximação com elementos presentes na lógica financeira.

A fim de proporcionar maior entendimento referente às dinâmicas organizacionais e à ascensão da área de gestão contratual, materializada na figura dos gerentes de contratos, bem como às possíveis lógicas presentes na atuação desses profissionais, buscou-se entender as atividades desenvolvidas por profissionais atuantes na função, por meio das suas respectivas trajetórias profissionais e formações acadêmicas. Nesse sentido, os dados e as análises presentes em Peruchi (2020) suportam o estudo em questão.

No estudo, citado foram analisados 103 currículos de profissionais que exercem e/ou exerceram a função (com atuação na área de infraestrutura rodoviária) e 28 vagas disponíveis para contratação destinadas à gestão contratual de áreas diversas da construção: Infraestrutura (rodovias, energia, saneamento, petróleo e gás); Industrial e Edificações, uma vez que a gestão contratual foi incorporada por diferentes áreas da indústria da construção⁵.

A utilização de currículos e vagas proporciona maior amplitude às análises, uma vez que os currículos tendem a ilustrar o entendimento da gestão

5 Os dados referentes aos currículos e ao anúncio de vagas para contratação foram coletados nos seguintes sites de recolocação profissional. Currículos: Catho, Manager. =Vagas disponíveis para Contratação: Catho, BNE; IDEED; Infojobs, Vagas.

contratual sob as lentes dos próprios profissionais, e as vagas tendem a apresentar o olhar das organizações.

Os currículos foram analisados, e as atividades desenvolvidas pelos gerentes de contratos categorizadas em quatro áreas, sendo estas: Área Técnica, Área de Administração (a qual engloba a administração contratual e administração geral), Área Financeira e Área de Suporte. O Quadro 4 apresenta as diferentes áreas de atuação e atividades a essas relacionadas.

Quadro 4 - Principais atividades dos gerentes de contrato e respectivas áreas de atuação

Coordenação ou Atuação			
Área Técnica	Área de Administração (Contratual + Adm. Geral de Obra)	Área Financeira	Suporte
- Planejamento;	- Gestão de escopo;	- Análises financeiras dos resultados;	- Controles e burocracia;
- Obras;	- Adm. geral de obras;	- Orçamentos (CAPEX, OPEX) e custos;	- Análise e/ou confecção de cronogramas;
- Engenharia;	- Gestão de empresas subcontratadas e empresas parceiras;	- Suporte e/ou negociações de aditivos contratuais, claims e reequilíbrios contratuais;	Relacionamento com cliente;
	- Mobilização / desmobilização e encerramento de contratos;	- Medições (clientes e/ou subcontratados) - Análise de riscos;	

Fonte: Peruchi (2020).

Uma vez categorizadas as atividades nas áreas citadas, foram obtidos resultados conforme ilustrados na Figura 1.

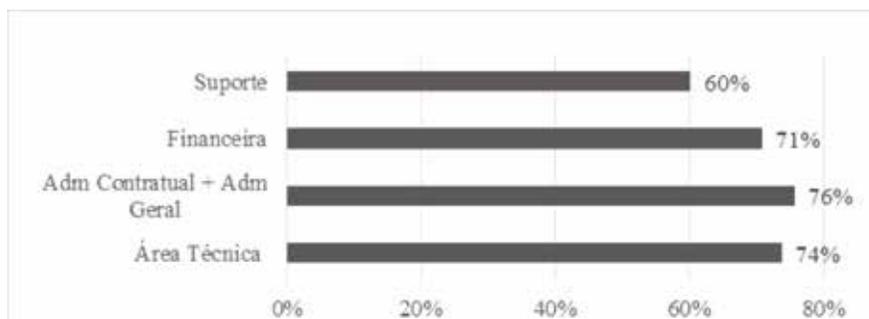


Figura 1: Atuação dos gerentes de contrato (análise de currículos).

Fonte: Peruchi (2020).

Além das atividades desenvolvidas pelos gerentes de contratos, os currículos forneceram elementos para análises referentes às trajetórias profissionais desses gerentes. Os dados indicam que 98% dos profissionais possuem graduação em engenharia civil, e que a pós-graduação de longa duração (especialização na imensa maioria dos casos) está presente em 53% dos currículos. Observamos, ainda, que a gestão de projetos está presente em 42% dos casos, seguida por especializações voltadas à atuação técnica com 30%, gestão empresarial com 12% e gestão financeira com 9% e apontam que 17% possuem cursos de curta duração.

Com base nas análises dos currículos, é possível entender que a função foi amplamente ocupada por engenheiros civis com trajetória marcada por passagens pela área técnica (obras, engenharia e planejamento) com formação complementar na área de gestão. Vale destacar que o tempo médio de atuação profissional para atingir a função de gerente de contrato é de 11 anos (característica presente no histórico dos profissionais com intensa manifestação após a segunda metade da década de 1990, período após a alteração no modelo de investimentos em infraestrutura rodoviária), e que esse tempo caracteriza a necessidade de experiência nas atividades do setor, e fornece elementos que indicam a função de gerente de contratos como uma posição de destaque (nível *meso*) na progressão de carreira dos engenheiros, vindo essa função a substituir hierarquicamente a tradicional função de gerente de obra, inclusive apresentando maiores salários e ampliando o escopo de atuação em relação às funções de um gerente de obras

As atividades relacionadas à área técnica presentes em 74% dos currículos podem ser relacionadas às origens e trajetórias profissionais destacadas nos currículos, pois os profissionais que desenvolveram carreira com ampla atuação na área técnica tendem a privilegiar as questões técnicas. Portanto, essas questões são citadas em percentuais elevados, uma vez que os currículos refletem os discursos dos profissionais e destacam aspectos valorizados por esses profissionais. Os elevados percentuais relacionados às outras áreas (administração 76% e área financeira 71%), indicam que tais áreas passaram a ocupar posições de destaque. Contudo, essas atividades historicamente não eram centrais nas atividades dos engenheiros oriundos da área técnica (obras, engenharia e planejamento), o que indica a aproximação do gerente de contratos com conceitos oriundos do universo financeiro, que são necessários para exercer atividades de gestão no nível *meso* das organizações.

Buscando enriquecer as análises foram também analisadas as vagas disponíveis para contratação referentes à função gerente de contratos, sendo utilizados os mesmos critérios e procedimentos de categorização adotados nas análises dos currículos, e ainda considerados os requisitos necessários para ocupar a função. Os percentuais de atividades relacionados às diferentes áreas são apresentados na Figura 2.

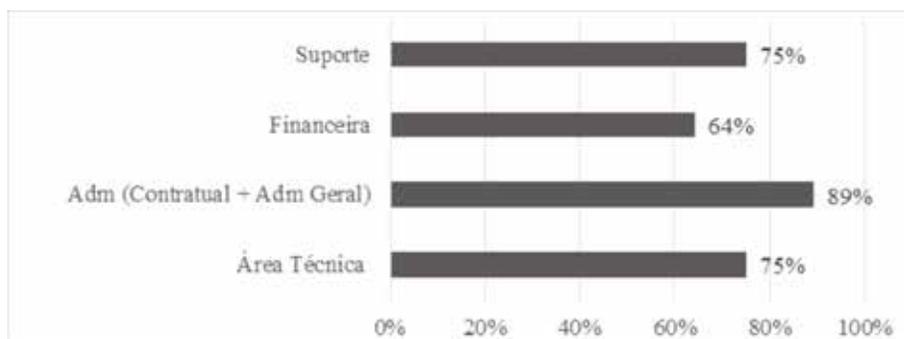


Figura 2. Atuação gerente de contratos (análise de vagas).

Fonte: Peruchi (2020).

As análises das vagas indicam que as organizações necessitam que os profissionais destinem maior atenção à área de administração (contratual e geral de obras), já que a administração é citada em 89% das vagas analisadas. Vemos, ainda, que a atuação na área técnica é citada em 75% dos casos, e que as atividades de suporte estão presentes em 75% dos casos e as atividades relacionadas à área financeira estão presentes em 64%.

Cabe destacar que as atividades de suporte são destinadas ao apoio das outras três áreas, nestas, é marcante a presença da burocracia estruturada, com a finalidade de construir e fornecer indicadores que permitam o desenvolvimento de análises para alimentar a gestão das áreas, e também com a finalidade de organizar dados, fatos, indicadores e bases contratuais que forneçam legitimidade às possíveis solicitações de reequilíbrios, aditivos contratuais e readequações no contrato de maneira geral. Nesse sentido, a presença de profissionais com histórico de atuação na área técnica (engenheiros civis) contribui para fornecer legitimidade às possíveis solicitações.

Dados presentes nas vagas relacionados aos requisitos da formação acadêmica apontam que o elevado percentual referente à necessidade de conhecimentos em gestão contratual tem contribuído para o surgimento de cursos de pós-graduação no nível de especialização relacionados à gestão de contratos. Isso indica o crescimento e a consolidação da área no interior das organizações, o que contribui para legitimar a trajetória acadêmica relacionada à gestão contratual como requisito para a função, podendo impactar a formação acadêmica dos gerentes de contrato.

O Quadro 5 apresenta os conteúdos programáticos de dois cursos de pós-graduação relacionados à gestão contratual, e auxilia o entendimento de que a função contempla elementos da lógica financeira e representa a internalização e contextualização no ambiente organizacional do “novo modelo” baseado nas Concessões e PPP’s. Indica, ainda, a incorporação de práticas de mercado por parte da academia, fato esse que chama atenção e merece ser alvo de futuros estudos.

Quadro 5 - Conteúdos programáticos de cursos relacionados à gestão contratual (PUC – Minas)

MBA Gestão e Negociação de Contratos	MBA em Gestão de Contratos e Licitações
- Ética, Cidadania e Responsabilidade Social (EAD);	- Desenvolvimento em Competências Gerenciais (EAD);
- Gestão da Terceirização;	- Estratégia Empresarial e Competitividade (EAD);
- Gerenciamento e Execução de Contratos Privados;	- Gestão de Processos (EAD);
	- Inovação e Empreendedorismo;
- Princípios Gerais de Contratação;	- Princípios Gerais de Contratação;
- Elaboração e Análise dos Contratos;	- Elaboração e Análise dos Contratos;
	- Gestão da Terceirização e Legislação Trabalhista;
- Gerenciamento da Execução de Contratos Privados;	- Gerenciamento da Execução de Contratos Privados;
- Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos;	- Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos;
- Licitações, Concessões Públicas e PPP's;	- Licitações, Concessões Públicas e PPP's;
- Gerenciamento de Pleitos em Contratos;	- Gerenciamento de Pleitos em Contratos;
- Técnicas de Administração de Conflitos;	- Técnicas de Administração de Conflitos;
- Análise Tributária no Setor de Contratação;	- Análise Tributária no setor de Contratação;
- Análises Financeiras de Contratos;	- Análises Financeiras de Contratos;
- Processo de Arbitragem, Mediação e Conciliação;	- Processo de Arbitragem, Mediação e Conciliação;
- Noções Básicas de Gerenciamento de Projetos;	- Noções Básicas de Gerenciamento de Projetos;
- Workshop Técnico de Contratos;	- Workshop Técnico de Contratos;
	- Compliance na Gestão de Contratos;
- Captação e Negociação de Recurso para Contratos	

Fonte: Peruchi (2020)

As análises referentes às funções apontam que, embora a função gerente de contratos possa indicar uma posição hierárquica superior no interior das organizações, na verdade ela se limita ao nível *meso* e, na maioria dos casos, se apresenta próxima às atividades relacionadas à condução das atividades de rotina das obras e a gestão das atividades relacionadas às obras e aos contratos. Porém, incorpora conceitos financeiros na avaliação e no direcionamento dessas atividades, indicando a presença da lógica financeira no nível *meso* das organizações do setor.

Vale destacar que, ao contrário do que o senso comum leva a crer, a função não é ocupada por profissionais originários do setor financeiro, mas, sim, por engenheiros com histórico de atuação na área técnica (planejamento, engenharia e obras) atuando na gestão de atividades técnicas e administrativas, nas quais são incorporados elementos do universo financeiro. Esse fato evidência a importância da lógica financeira no setor, uma vez que essa lógica se manifesta em diferentes áreas e níveis das organizações do setor de construção, a ponto de estar presente em áreas aparentemente distantes.

Dessa forma, é possível entender que a figura do gerente de contratos ilustra a aproximação do setor com conceitos da lógica financeira e com a operacionalização desta no nível *meso* das organizações.

7. Análises e considerações finais

A construção do “novo modelo” de investimentos e suas interações com os mercados e as organizações, e as transformações dos agentes internos das empresas nos permitem dialogar com o conceito de Estado presente em Bourdieu (2012), e com elementos da Teoria de Campos de Ação Estratégica presente em Fligstein e McAdam (2012), sendo possível verificar a materialização das disputas por poder e legitimidade no interior dos diferentes espaços (Estado, mercado e organizações) e ainda as relações e as influências entre os diferentes espaços.

Dessa maneira, é possível entender que o “novo modelo” de investimentos em infraestrutura, marcado pela diminuição dos investimentos públicos, reflete como o grupo “vencedor” de disputas no interior do espaço Estado direcionou a política de investimentos para o setor. A formação do mercado

voltado às concessões reflete os impactos do novo modelo, indicando a existência de relações entre espaços dependentes conforme abordado na Teoria de Campos de Ação Estratégica. Nesse sentido, vale destacar como a presença de novos agentes: fundos de investimentos (nacionais e internacionais), empresas estrangeiras ligadas ao setor de infraestrutura e grandes construtoras nacionais contribuíram para a nova estruturação na qual conceitos oriundos do universo financeiro obtiveram maior protagonismo.

Ao pensarmos as construtoras e suas dinâmicas organizacionais, é possível entendê-las como espaços sociais ocupados, nesse sentido a utilização da Teoria de Campos de Ação Estratégica se mostra aderente. Assim, é possível entender que a alteração no modelo de investimentos em infraestrutura rodoviária apresenta características de um choque exógeno, o qual contribuiu para abalar a estabilidade até então existente no interior das construtoras, impactando as estruturas organizacionais e, opondo os tradicionais gerentes de obras (historicamente norteados por aspectos relacionados à produção) aos gerentes de contratos (profissionais responsáveis pela gestão de atividades técnicas e administrativas, que intensificaram a utilização de atividades e conceitos financeiros como a diminuição dos riscos e maior liquidez na busca por melhores resultados).

Logo é possível entender que a alteração no modelo de investimentos e as adaptações organizacionais decorrentes refletem a relação entre espaços dependentes em um momento inicial. Contudo, a adoção de novas estratégias pelas organizações, que contempla as novas formas de estruturação frente ao novo cenário, também foi capaz de influenciar a atuação dos governos, já vez que a atuação das organizações, incorporando elementos da lógica financeira e caracterizada pela busca pela isenção dos riscos e pela liquidez, tem produzido nos governos a necessidade de adequações institucionais na regulação e nos investimentos relacionados à infraestrutura rodoviária, o que caracteriza uma relação de espaços interdependentes, na qual os espaços exercem influência mútuas e de mesma grandeza.

Vale destacar que as dinâmicas organizacionais contemplando as disputas por poder e legitimidade apresentam, em certa medida, homologia com as disputas ocorridas no espaço Estado, e contribuem para ilustrar a disseminação da lógica financeira nos diversos níveis das organizações,

conforme abordado em Davis e Kim (2015), e ilustram os reflexos das interações entre diferentes espaços sociais (Estado, mercado e organizações).

Os dados apresentados e as análises desenvolvidas sobre a trajetória da infraestrutura rodoviária no Brasil, a formação de um novo mercado decorrente da mudança no “modelo de investimentos”, e os impactos organizacionais decorrentes da mudança citada contribuem para construir de um mosaico interdisciplinar referente à infraestrutura de transportes rodoviários no Brasil, no qual conceitos oriundos da sociologia econômica se mostram importantes para o entendimento do setor e ilustram as dinâmicas de diferentes espaços sociais e as interações entre estes (Estado, mercados e organizações) e seus agentes.

Os resultados obtidos indicam a crescente influência da lógica financeira na nova estruturação do setor, bem como no interior das organizações, e apontam que a redistribuição de poder em diferentes níveis organizacionais ocorreu de forma a incorporar conceitos oriundos do universo financeiro. Destacam ainda, a importância da gestão dos contratos para obter bons resultados financeiros e o caráter estratégico desta gestão.

Nesse sentido, as dinâmicas do setor de infraestrutura constituem objeto de estudos da sociologia econômica e nos despertam para uma nova agenda de pesquisa relacionada à atuação dos agentes financeiros no mercado voltada à infraestrutura, aos impactos sobre atividades profissionais, ao surgimento de novos produtos financeiros relacionados à infraestrutura, e ainda como a lógica financeira e a financeirização têm impactado os conceitos referentes ao desenvolvimento.

O estudo da trajetória do setor e, a ascensão do gerente de contratos no interior das organizações fornecem elementos para ampliar o entendimento das dinâmicas do processo de financeirização, auxiliando o entendimento da operacionalização da lógica financeira e os agentes envolvidos, na reconfiguração dos espaços organizacionais e ampliando influências nos diferentes espaços, Estado, mercado e organizações, e suas interações.

Referências

- AB CONCESSÕES. Disponível em: <<https://abconcessoes.com.br/>> Acesso em: 7 out.2019.
- ARTERIS. Disponível em: <<https://www.arteris.com.br>>. Acesso em: 1 out. 2019.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS (ABCR). Disponível em: <<https://abcr.org.br>>. Acesso em: 7 out. 2019.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS (ABCR). Relatório Anual 2018. Disponível em <<https://abcr.org.br>>. Acesso em: 1 out. 2019
- BNE. Disponível em: <<https://www.bne.com.br>>. Acesso em: 5 nov. 2019.
- BOURDIEU, P. Sobre O Estado. São Paulo: Editora Schwarz, 2012.
- BRASIL. Boletim de debêntures incentivadas, 70 ed.; Brasília: Ministério da Economia. set, 2019.
- CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em 10 set. 2019.
- CAMPOS NETO, C. A. S. Reflexões sobre investimentos em infraestrutura no Brasil. Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior, Brasília, n. 47, p. 7-21, out. 2016. disponível em: <<https://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2019.
- CAMPOS NETO, C. A.; MOREIRA, V. M.; MOTTA, L. V. Modelos de concessão de rodovias no Brasil, no México, no Chile, na Colômbia e no Estados Unidos. Texto para Discussão, n. 2378, Rio de Janeiro, mar. 2018. disponível em: <<https://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2019.
- CARMO, M. J., SACOMANO NETO, M.; DONADONE, J. C. Financialisation in the Automotive Industry: Capital and Labour in Contemporary Society. London: Routledge, 2021.
- CATHO. Disponível em:<<https://catho.com.br>>. Acesso em: 5 nov. 2019.
- DAVIS, G. F; KIM, S. Financialization of economy. Annual Review of Sociology, v. 41. p. 203-221, mar. 2015.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. Revista RAE, v.45, n. 2, p. 74 - 89, abr/jun. 2005.
- ERTURK, I.; FROUD, J.; JOHAL, S.; LEAVER, A; WILLIAMS, K. The democratisation of finance promises, outcomes and conditions. Review of Political Economy, v. 14, p. 553-575, 2007.
- FERREIRA, P. C; MALLIAGROS, T. G. Investimentos, fontes de financiamento e evolução do setor de infraestrutura no Brasil: 1950 – 1996. Ensaio Econômico, n. 346, maio 1999. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br>>. Acesso em 10 set. 2019.
- FLIGSTEIN, N. The Transformation of Corporate Control. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

FLIGSTEIN, N. *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. *A Theory of Fields*. New York: Oxford University Press, 2012.

FROUD, J.; JOHAL, S.; LEAVER, A.; WILLIAMS, K. *Financialization and Strategy: Narrative and Numbers*. London: Routledge, 2006.

GRUPO CCR. Disponível em: <<http://www.grupoccr.com.br>>. Acesso em 10 out. 2019.

GRUPO ECORODOVIAS. Disponível em: <<https://www.ecorodovias.com.br>>. Acesso em 10 out. 2019.

INDEED, Busca Grátis de Emprego. Disponível em: <<https://www.indeed.com>>. Acesso em: 10 out. 2019.

INFOJOBS. Disponível em: <<https://www.infojobs.com.br>>. Acesso em 11 nov. 2019.

INVEPAR. Disponível em: <<http://www.invepar.com.br>>. Acesso em: 7 out 2019.

KLINK, J.; SOUZA, M. B. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópole*, v. 19, n. 39, p. 379-406, 2017.

KRIPPNER, G. R. The financialization of American economy. *Socio Economic Review*, v. 3, n. 2, p. 173-208, 2005.

MANAGER. Disponível em: <<https://www.manager.com.br>>. Acesso em: 15 set.2019.

MATSUDA, P. M.; DONADONE, J. C. A mudança da carreira dos dirigentes após o processo de privatização: estudo de caso do setor elétrico paulista. *Gestão e Produção, São Carlos*, v.22, n.2, p.419 - 415, 2015.

MUNDO NETO, M. Difusão da lógica financeira e internacionalização da indústria sucroalcooleira brasileira. *In: DONADONE, J. C.; JARDIM, M. A.C. As Centralidades e as Fronteiras das Empresas do Século 21*. Bauru: EDUSC, 2011. p. 393-445.

ODEBRECHT TRANSPORT. Relatório Anual 2018. Disponível em: <<http://www.otp-sa.com.br>>. Acesso em: 29 junho 2019.

OLIVEIRA, C, A. Concessões de rodovias no Brasil: formação de grupos econômicos e concentração de capitais. *Revista da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)*, v. 13, n.22, p. 86-117, set./dez. 2017.

PEDRO, L. M. *Análise dos diferentes contratos de concessão rodoviária e suas contabilizações*. 2012. 126f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade. Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.

PERUCHI, P. R. *A infraestrutura de transportes rodoviários no Brasil e as trilhas da financeirização*. 2020. 130f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020.

- PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. A regulação dos setores de infraestrutura no Brasil. *In*: GIAMBIASI, F.; MOREIRA, M. M. A economia brasileira nos anos 90. 1. Ed. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 217-260.
- PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS (PUC-MG). MBA em gestão de contratos e licitações. Disponível em: <<https://www.pucminas.br>>. Acesso em 29 mar.2019.
- PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS (PUC-MG). MBA em gestão e negociação de contratos. Disponível em: <<https://www.pucminas.br>>. Acesso em 29 mar. 2019.
- SALTORATO, P.; DOMINGUES, L. C., DONADONE, J. C.; NEVES GUIMARAES, M. R. From Stores to Banks: The Financialization of the Retail Trade in Brazil, *Latim American Perspectives*. v. 41, p. 110-128, 2014.
- SOUZA, N. A. Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2008.
- TREMBLAY, M. A. La Technique d'Observation, *In*: TREMBLAY, M.A. Initiation a la recherche dans les sciences humaines. 1. ed. Montreal: McGraw Hill, 1968, p. 271-286.
- TRIUNFO, Disponível em: <<http://www.triunfo.com/>>. Acesso em 8 de out. 2019.
- VAGAS, Disponível em: <<https://www.vagas.com.br>>. Acesso em: 16 nov. 2019.
- VAN DER ZWAN, N. Making sense of financialization. *Socio-economic review*, v. 12, n. 1, p. 99-129, 2014.
- WAJNBERG, D. Debêntures de infraestrutura: emissões realizadas e perspectivas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 41, p. 331-378, 2014.

Recebido em 29/07/2020
Aceito em 15/09/2021
Versão final em 07/12/2021;

State, markets and organizations: influences of financial logic in the road transport infrastructure sector in Brazil

Abstract

The paper addresses how the change in the investments model in road transport infrastructure in Brazil, which began in the 1990s, pressured markets and organizations in this sector. The paper discusses how the presence of new agents and the financial logic contributed to the construction of a “new way” of thinking about the infrastructure area. The construction of this market impacts the market, and contributes to the redefinition of organizational structures, as a way to operationalize the financial logic at different organizational levels. The analyzes carried out under the lens of economic sociology, indicates that the change in investments associated with the diffusion of new managerial content contributed to the rise of contractual management, as evidenced in the figure of contract managers, as a way of adapting to the changes mentioned. The results point to the sector’s movement towards financialization, and illustrate the interactions between the different social spaces, State, markets and organizations.

Palavras-chave: Financialization, Infrastructure, Road transport, Economic sociology, Contract manager