As metrópoles e o capitalismo financeirizado

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
ORGANIZADOR

FAPERJ
Observatório das Metrópoles
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia
LETRCAPITAL

Copyright © Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, 2020

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998. Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.

A publicação do presente livro foi viabilizada pela utilização dos recursos concedidos ao projeto "Governança e o direito à cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro" (Proc. E-26/203.026/2016) na forma de bolsa Cientista de Nosso Estado (Edital nº 09/2016) pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), a quem agradecemos o seu amparo e apoio. Ressalta-se a continuidade e permanência deste apoio, de caráter fundamental à Ciência brasileira, em parceria ainda com outras instituições de financiamento de pesquisa, no nível federal, cuja existência está vinculada à sustentação de toda pesquisa desenvolvida em território nacional. Desse modo, registramos em complemento nosso agradecimento também às agências CAPES e CNPq, responsáveis igualmente pela construção e permanência de nosso programa INCT Observatório das Metrópoles.

Editor João Baptista Pinto
Capa Rian Narcizo Mariano
Projeto Gráfico e Editoração Luiz Guimarães
Revisão Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

R369m

Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz, 1947-
As metrópoles e o capitalismo financeirizado / Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2020.
600 p. : il. ; 15,5x23cm.

Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7785-730-2

1. Ciências sociais. 2. Urbanização - Brasil. 3. Capitalismo. Política urbana - Brasil. I. Título.

20-64362

CDD: 307.760981
CDU: 316.334.56(81)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária CRB-7/6439

Observatório das Metrópoles - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ
Tel/Fax 55-21-3938-1950
www.observatoriodasmetropoles.net

Letra Capital Editora
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781
letracapital@letracapital.com.br

Conselho Editorial
Coleção Metrópoles

Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro – IPPUR/UFRJ
Presidente do Conselho

Dr. Adauto Lucio Cardoso – IPPUR/UFRJ
Dra. Ana Lucia de Paiva Britto – PROURB/UFRJ
Dra. Ana Lúcia Rodrigues – PPGCS/UEM
Dra. Andrea C. Catenazzi – UNGS/Argentina
Dr. Aristides Moysés – PUC-Goiás
Dra. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira – IESA/UFG
Dr. Emilio Pradilla Cobos – UAM
(Universidade Autonoma Metropolitana), México
Dr. Eustógio Wanderley C. Dantas – PPGG/UFC
Dr. Frederico Rosa Borges de Holanda – FAU/UNB
Dr. Gilberto Corso Pereira – FAU/UFBA
Dra. Inaiá Maria Moreira de Carvalho – PPGCS/UFBA
Dr. José Borzacchiello da Silva – PPGDMA/UFC
Dr. Juliano Pamplona Ximenes Ponte – FAU/UFPA
Dra. Jupira Gomes de Mendonça – FAU/UFMG
Dra. Livia Izabel Bezerra de Miranda – FAU/UFCG
Dra. Lúcia Maria Machado Bógus – PPGCS/PUC-SP
Dra. Luciana Correa do Lago – IPPUR/UFRJ
Dra. Luciana Teixeira Andrade – PPGCS/PUC Minas
Dr. Luciano Joel Fedozzi – Dept. Sociologia/UFRGS
Dr. Luís Renato Bezerra Pequeno – FAU/UFC
Dra. Madianita Nunes da Silva – FAU/UFPR
Dra. Marcia da Silva Pereira Leite – IFCS/UERJ
Dr. Manuel Villaverde Cabral – Universidade de Lisboa
Dr. Marcelo Gomes Ribeiro – IPPUR/UFRJ
Dra. Maria Angela de Almeida Souza – FAU/UFPE
Dra. Maria Clélia Lustosa Costa – Dept. Geografia/UFC
Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino – NAPP/UFRN
Dra. Marinez Villela Macedo Brandão – UNIFESP
Dra. Maura Pardini Bicudo Véras – PPGCS/PUC São Paulo
Dra. Olga Firkowski – Dept. Geografia/UFPR
Dr. Orlando Santos Junior – IPPUR/UFRJ
Dr. Pablo Silva Lira – FAU/UVV
Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares – Dept. Geografia/UFRGS
Dr. Roberto Kant de Lima – INCT-InEAC/UFF
Dr. Rômulo José da Costa Ribeiro - PPG-FAU/UNB
Dra. Rosa Moura – IPARDES/PR
Dra. Rosetta Mammarella – FEE/RS
Dr. Sergio de Azevedo – CCH/UENF
Dra. Suzana Pasternak – FAU/USP

Sumário

Nexos Financeirização/Urbanização: construindo um marco teórico 7
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Igor Pouchain Matela
Nelson Diniz
Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Parte I – Financeirização, Capitalismo e Dependência

Crise de sobreacumulação global iniciando uma crise de civilização 63
François Chesnais

O sistema-mundo capitalista e os novos alinhamentos geopolíticos no século XXI: uma visão prospectiva 89
Carlos Eduardo Martins

Financierización en América Latina: implicancias de la integración financiera subordinada 119
Annina Kaltenbrunner
Juan Pablo Painceira

Parte II – Financeirização, Capitalismo e Território

Financeirização e mercantilização à luz dos ciclos sistêmicos de acumulação e de urbanização 167
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Nelson Diniz

Circuitos de extração: valor em processo e o nexo mineração/cidade 219
Martín Arboleda

Máquinas de crescimento urbano – mas em que escala? .. 245
Neil Brenner

Metrópole, moeda e mercados. A agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais 275
Jeroen Klink

A metrópole para além da nação: globalização e crise urbana 311
Maurilio Lima Botelho

Urbanización del capital y difusión de ideologías urbanas en América Latina: la ciudad como máquina de crecimiento económico..... 339
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Marcelo Rodríguez Mancilla

Parte III – Os Ajustes Regulatórios da Ordem Urbana Brasileira

Inflexão ultraliberal e a financeirização da ordem urbana brasileira: explorando algumas hipóteses..... 371
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Capitalismo sob dominância financeira e a terra urbana – uma análise do caso brasileiro a partir da regulação fundiária 419
Tarcyla Fidalgo Ribeiro

A financeirização do Estado por meio da securitização de ativos no Brasil..... 443
Igor Pouchain Matela
Nelson Diniz

Parte IV – Estudos de Caso

Grupos econômicos e acumulação urbana na cidade do Rio de Janeiro: Odebrecht e Carvalho Hosken 489
Lucas Faulhaber
Hipolita Siqueira

Arranjos Multiescalares da atividade imobiliária e a (re)produção da metrópole 519
Alexandre Yassu

Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo 551
Alvaro Luis dos Santos Pereira
Gabriel Maldonado Palladini

Parte V – Roteiro de leituras a partir da experiência do Grupo Metrópole, Estado e Capital: bibliografia comentada..... 583

Nexos Financeirização/Urbanização: construindo um marco teórico

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Igor Pouchain Matela
Nelson Diniz
Tarcyla Fidalgo Ribeiro

O presente livro reúne os resultados do trabalho coletivo de pesquisa e reflexão realizado pelos integrantes do **Grupo de Pesquisa Metrópole, Estado e Capital,** criado em 2015, no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia **Observatório das Metrópoles.** Na origem, a principal justificativa para a criação deste grupo deveu-se ao interesse dos seus integrantes em estabelecer um diálogo teórico e analítico entre a matriz teórica braudeliana-arrighiana[1] e o pensamento crítico presente no campo dos estudos urbanos e regionais. Ao fazê-lo, buscávamos alternativas de interpretação sobre as conexões entre as transformações do capitalismo, em curso desde os anos 1970, e os processos de reestruturação urbana-regional em suas variadas dimensões, como a econômica, social, política e cultural.

Os capítulos resultam da produção dos seus integrantes e de autores e autoras com quem mantivemos interações intelectuais, diretas ou indiretas, compartilhando indagações, análises e inquietações teóricas.

A unidade do livro é dada pelos marcos teóricos, analíticos e empíricos construídos pelo grupo a partir da leitura e discussão sistemáticas de vasta bibliografia, nacional e internacional, em

[1] Por matriz teórica braudeliana-arrighiana entendemos as correntes constituídas em torno do conceito de capitalismo histórico, inspiradas pelas obras de Fernand Braudel e cujos mais renomados expoentes são Giovanni Arrighi, Immanuel Wallerstein, Samir Amin, Janet Abu-Lughod, André Gunder Frank, entre outros. No Brasil e na América Latina, são conhecidos representantes dessa matriz teórica Theotônio dos Santos, Carlos Eduardo Martins, Marcelo Arend, entre outros. Mais adiante explicitamos a maneira pela qual manejamos essa matriz teórica em nossa investigação.

torno da dimensão financeira da atual lógica rentista do capitalismo. Bibliografia que considera, ainda, as possíveis expressões dessa lógica na dinâmica da produção do espaço urbano. Portanto, os textos aqui reunidos dialogam com as várias correntes do pensamento crítico organizado em torno da hipótese da financeirização do capitalismo pós-1970. Segundo a literatura sobre o tema, a financeirização não se resume à esfera da economia, mas atinge em múltiplas escalas os domínios da vida social, política e mesmo cotidiana. É isso que sugere, por exemplo, o argumento de Aalbers (2015), cuja obra tem grande influência nesse debate e no campo dos estudos urbanos, ou de Braga (1997), para quem a financeirização representa o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo[2].

A literatura sobre financeirização se multiplicou e se diversificou em suas abordagens após a crise de 2007-2009, passando a ter enorme influência em diversas disciplinas das ciências sociais e promovendo incontestáveis avanços na investigação dos atributos do capitalismo contemporâneo. Até então era um tema pouco presente na agenda de pesquisa do campo dos estudos urbanos, tanto no Brasil quanto nos demais países da América Latina. É pioneira a pesquisa de Fix (2007) sobre os fundamentos financeiros da conversão de São Paulo em uma cidade global, mas até então a financeirização urbana, propriamente dita, era uma questão marginal e pouco teorizada. Por outro lado, as principais investigações sobre a reestruturação das cidades latino-americanas e sua correspondência com as características do capitalismo contemporâneo pautavam-se, muito mais, pelos

[2] Aalbers (2015) define a financeirização do seguinte modo: "Dominância crescente de atores, mercados, práticas, medidas e narrativas financeiras, em múltiplas escalas, resultando na transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias" (p. 214, tradução nossa). Braga (1997), por sua vez, considera a financeirização como o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo porque "ela não decorre apenas da práxis de segmentos ou setores – o capital bancário, os rentistas tradicionais –, mas, ao contrário, tem marcado as estratégias de todos os agentes privados relevantes, condicionando a operação das finanças e dispêndios públicos, modificando a dinâmica macroeconômica" (p. 196). Enfim, para o autor, a financeirização é intrínseca à configuração contemporânea do capitalismo, manifestando-se "nas finanças das famílias (até porque seus rendimentos provenientes do trabalho vêm sofrendo limitações), nas finanças empresariais, na rentabilidade dos financistas e nas finanças do Estado" (p. 227).

processos de globalização e neoliberalização. O que não significa que a problemática da dominância financeira estivesse completamente ausente, uma vez que temas e termos tais como globalização financeira já eram objeto de atenção.

Como observa Lapavitsas (2013), o fenômeno sublinhado pelo conceito de financeirização remete a alguns dos atributos mais importantes da globalização, a exemplo do alcance global dos mercados de capitais, dos fluxos de empréstimos e da esfera de atuação das instituições financeiras. Ao mesmo tempo, as reflexões sobre o neoliberalismo dificilmente escapam da alusão à proeminência dos capitais de aplicação financeira, como é o caso da abordagem de Duménil e Lévy (2014) ou de Harvey (2008b).

Enfim, como sugerem autores como Epstein (2005) e Foster (2007), globalização, neoliberalização e financeirização formam uma tríade de conceitos/processos inter-relacionados que indicam os traços gerais da atual fase de desenvolvimento do capitalismo. Mas, como defendido por Christophers (2015), podemos constatar na literatura sobre as transformações do capitalismo produzida nos anos 1990, 2000 e 2010 a sucessão da predominância de cada um desses conceitos.

Assim, diga-se novamente, apenas depois da crise de 2007-2009, trabalhos como os de Royer (2009), Fix (2011), Sanfelici (2013), Pereira (2015), Rolnik (2015), Shimbo (2016) e Rufino (2017) passaram a utilizar, com mais frequência, o conceito de financeirização para interpretar as dinâmicas recentes da produção social do espaço urbano no Brasil. Trabalhos dedicados sobretudo aos mercados imobiliários residenciais e ao tema dos chamados grandes projetos de reestruturação urbana impulsionados, principalmente, pelo intenso ciclo dos megaeventos esportivos. Ao mesmo tempo, surgem os primeiros esforços de revisão e sistematização da literatura nacional e internacional sobre a financeirização, como, por exemplo, os de Klink e Barcelos de Souza (2017) e de Ribeiro e Diniz (2017), ambos inseridos em uma edição de *Cadernos Metrópole* especialmente dedicada ao debate sobre a dominância financeira. Cabe destacar, ainda, a obra organizada por Schimbo e Rufino (2019), que consiste numa seleção de trabalhos apresentados no seminário internacional "Financeirização e estudos urbanos: olhares cruzados Europa e América

Latina", realizado em maio de 2018 no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP).

Nos demais países da América Latina ocorreu algo semelhante, uma vez que os primeiros estudos aludindo mais frequentemente à *financiarización urbana* são posteriores à crise de 2007-2009. Dentre eles, podemos ressaltar, por exemplo, os de Pineda (2011), Daher (2013a; 2013b; 2014), Cetre (2015), De Mattos (2014; 2016), Martínez-Toro (2016) e Socoloff (2019). Estudos apresentados em um contexto que, na escala continental, acompanhou a expansão da literatura internacional sobre a financeirização em geral e a urbana em particular.

Em articulação com esse movimento acadêmico, nosso Grupo de Pesquisa Metrópole, Estado e Capital resolveu desdobrar o investimento anterior realizado em torno dos temas da globalização e da neoliberalização. Para tanto, nos emprenhamos em compreender teoricamente o tema da financeirização, seus impactos e possíveis desdobramentos nas dinâmicas urbanas e metropolitanas. Partíamos de um relativo incômodo intelectual a respeito do modo como a hipótese da financeirização vinha sendo absorvida na América Latina e no Brasil.

Por exemplo, à semelhança do que ocorreu com a globalização, achávamos existir certo mecanicismo na maneira como as reflexões acerca da financeirização eram transferidas para o contexto periférico. Em geral, a dominância financeira tendia a ser interpretada como uma ideia autoevidente e uma transformação do capitalismo cuja amplitude e profundidade modificava direta e plenamente o funcionamento da economia, a reprodução da sociedade e a reestruturação das cidades e dos territórios latino-americanos. O que, em nossa opinião, exigia, no mínimo, a construção de mediações teóricas e históricas.

Além disso, nosso incômodo foi reforçado pelo contato com os argumentos de Christophers (2015), para quem a influência crescente do conceito de financeirização, apesar dos avanços, também resultou em uma relativa imprecisão, em termos de delimitação do fenômeno. Segundo o autor, o balanço da vasta, crescente e diversificada literatura sobre o tema indica a existência de uma espécie de *buzzword*. Ou seja, tanto a emergência de um "chavão", de um "lugar-comum" nas formas de compreensão da

dominância financeira, quanto uma "bagunça" conceitual que, no extremo, pode diminuir a capacidade de mobilizar essa ideia para oferecer uma crítica do capitalismo e uma explicação de distintos processos societários.

Em sua revisão da literatura anglo-saxônica, Christophers (2015) faz alusão aos limites analíticos, teóricos, estratégicos, ópticos e empíricos da financeirização.

Os limites analíticos correspondem aos riscos de fragmentação do conceito, de comprometimento de sua coerência básica e redução de seu poder explicativo, especialmente em virtude de sua acelerada e demasiada expansão, sem maiores rigores em termos da definição e do alcance desse mesmo conceito. Os limites ditos teóricos referem-se à maior ou menor profundidade de *insights* genuinamente novos produzidos pelo discurso em torno da financeirização. Os limites estratégicos, por sua vez, apontam que os retornos positivos do investimento nesse discurso devem diminuir rapidamente, tendo em vista, por exemplo, que as pesquisas acerca da financeirização desencorajaram e obstruíram outras investigações sobre as finanças de importância igual ou, talvez, maior, como as que concernem aos seus fundamentos monetários e aos seus vínculos com os poderes estatais e territoriais. Os limites ópticos assinalam que as escalas espaço-temporais acionadas para compreender a financeirização costumam exagerar a magnitude e a novidade histórica desse processo. Por fim, os limites empíricos ressaltam que as narrativas sobre a dominância financeira tendem a designá-la como uma tendência linear, ininterrupta e inelutável.

O investimento do Grupo de Pesquisa Metrópole, Estado e Capital, na forma de leitura da bibliografia, produção de dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicação de artigos e apresentação de comunicações em eventos científicos – culminando no presente livro –, teve como objetivo contribuir nesse debate teórico e conceitual, buscando a construção de marcos de reflexão sobre a dominância financeira que ajudassem a superar aqueles limites. Nesse sentido, começamos a mapear e compreender as distintas matrizes teóricas que dão sentido à financeirização, como as leituras marxistas, keynesianas,

pós-keynesianas, regulacionistas, histórico-estruturais, as análises do sistema-mundo, dentre outras. Algumas das quais foram incorporadas, ao longo do tempo, à nossa própria maneira de compreendê-la, marcadamente influenciada pelo contato com a matriz braudeliana-arrighiana.

No decorrer da nossa investigação, incorporamos também, como marco teórico orientador das nossas reflexões, o debate sobre a característica rentista assumida pela atual fase da expansão do capitalismo. Fizemos isso em razão da sua afinidade com aquela matriz teórica e por oferecer um quadro de compreensão mais amplo do fenômeno da financeirização. Explicitemos os fundamentos dessa escolha.

Capitalismo histórico, rentismo e financeirização

Em consonância com Paulani (2013), podemos dizer que a definição do capitalismo financeirizado, apesar do que possa parecer, não é dada, prioritariamente, por sua dimensão especulativa. Isso porque a especulação generalizada deveria ser compreendida, ao contrário, como "um subproduto derivado da recorrente formação de bolhas de ativos provocada pelo crescimento descontrolado da riqueza financeira" (p. 254). Assim, em que pese a importância dessa dimensão, a autora destaca o rentismo, e não a especulação, como a mais decisiva característica da etapa atual de desenvolvimento do capitalismo. Perspectiva semelhante à de Braga (1997), que reconhece que o "jogo e a especulação se tornaram sistêmicos", mas que sublinha, principalmente, a institucionalização do rentismo, "no sentido de que parece responder a necessidades sociais básicas (urdidas pelo dinheiro como capital), identificável em códigos de conduta, com caráter de relativa permanência" (p. 227).

Acompanhando os pressupostos da economia política marxista, em particular os que se encontram no Livro III de *O capital*, a interpretação de Paulani (2013) sugere que os rendimentos obtidos pelo capital podem ser divididos em duas categorias. De um lado, os que derivam da propriedade, isto é, do capital que está *fora* do processo de produção e busca retornos na forma de juros, rendas e dividendos. De outro, os que são

formados *dentro* do processo de produção, assumindo a forma do lucro propriamente dito.

O primeiro caso refere-se, por exemplo, aos empréstimos concedidos pelos proprietários do dinheiro aos capitalistas funcionantes – tal como Marx denominou os agentes que operam diretamente na esfera da produção –, aos retornos oriundos da propriedade da terra, de ações, de títulos, dentre outros ativos. O segundo, à organização e controle de processos produtivos determinados, quer dizer, à combinação da propriedade dos meios de produção com a exploração do trabalho, resultando na criação de excedentes na forma de mais-valia (lucro).

Atualmente, haveria uma centralidade dos mecanismos de acumulação que se baseiam na lógica descrita para o primeiro caso. Ou seja, no que tange às atividades dos principais agentes capitalistas, os rendimentos derivados da propriedade estariam se tornando cada vez mais importantes, em detrimento dos que se originam na produção. Em outras palavras, hoje, o poder capitalista estaria "crescentemente articulado em torno a pagamentos de rendas, sejam elas provenientes da exploração de recursos naturais, da criação de monopólios, da existência de diferenciais de produtividade, ou das mais diferentes formas de *rent seeking*" (PAULANI, 2016, p. 526). A autora chega mesmo a afirmar que "o capital terceirizou a exploração, delegou a outrem o trabalho de comandar a expropriação, deixou de lado o lucro e instalou-se confortavelmente nos espaços sociais que lhe garantem ganhos" (p. 533-534).

Note-se que, à semelhança de leituras como a de Chesnais (2002; 2016), a autora sustenta que a financeirização não anula o trabalho social como fundamento do valor, e, portanto, não deixa de considerar o juro e a renda como categorias distributivas da mais-valia, criada na esfera da produção. Sua análise apenas indica uma predominância cada vez maior da externalidade, do comando da acumulação capitalista de *fora* do processo de produção, permitindo-lhe defender, diga-se novamente, que o rentismo, "definido como o movimento de valorização do valor que tem como causa a mera propriedade" (PAULANI, 2013 p. 254), é a chave fundamental de compreensão das dinâmicas do capitalismo contemporâneo.

Essa forma de definir a centralidade contemporânea do rentismo tornou-se fundamental para o desenvolvimento de nossas investigações, uma vez que passamos a considerar, à luz da matriz braudeliana-arrighiana, que o capitalismo é a camada superior não especializada da vida econômica, cujo fim é transformar dinheiro em mais dinheiro (D-D'), seja na forma de lucro ou renda. Quer dizer, hoje, e talvez isso seja verdadeiro para outros momentos, o rentismo é "constitutivo do processo de acumulação, e não um 'pecado contra a acumulação', como chegou a ser interpretado pela economia política quando de seu nascimento" (PAULANI, 2016, p. 526). Ainda que continue sendo necessário encontrar as atuais correspondências entre o que ocorre na esfera da busca e captura de rendas e o que é próprio da esfera da produção.

No que concerne à financeirização, constatamos que as distintas abordagens podem ser classificadas, a princípio, segundo duas maneiras básicas de enfrentar o debate. Por um lado, existem as perspectivas mais comprometidas com uma espécie de teoria geral das atuais transformações do capitalismo. Por outro, há as que se referem a essas transformações como algo dado e que não precisa, necessariamente, ser problematizado em termos teóricos. Desde o início, procuramos escapar desse segundo viés. Nossas primeiras aproximações ao debate, sobretudo a partir do contato com a literatura a respeito da financeirização urbana, indicaram, precisamente, a necessidade de maior rigor teórico e conceitual.

Tal como ressaltou Christophers (2015) sobre os limites do debate da financeirização, sustentamos não só o imperativo de ampliar a teorização acerca desse conceito, mas também a possibilidade de o tratar segundo alguns âmbitos de análise fundamentais, como o da financeirização da governança corporativa, da vida cotidiana, do Estado e da propriedade imobiliária. Interessa-nos, acima de tudo, esse último âmbito, uma vez que nossas preocupações centrais giram em torno dos impactos da dominância financeira nas dinâmicas urbanas e metropolitanas.

Ademais, nossas pesquisas têm sido pautadas por outras questões básicas, referidas, por exemplo, às narrativas e ideologias legitimadoras da financeirização, aos modos como ela se

realiza na periferia do sistema-mundo e às relações entre mercantilização e financeirização. Todas elas mediadas, repita-se, pela ênfase nas dimensões da produção social do espaço, do uso e da apropriação dos territórios.

Enfim, levando em conta o que foi dito até aqui, o principal objetivo desta publicação é apresentar os resultados da nossa investigação teórica, supondo que isso possa contribuir com o desenvolvimento do debate sobre a financeirização, em especial no campo dos estudos urbanos. Esse objetivo explica, por exemplo, o fato de incluirmos, ao final do livro, resumos dos artigos e obras que foram objeto dessa investigação. Com esses resumos e com o que é dito a seguir, oferecemos um mapa do nosso percurso e do repertório de ideias, conceitos e análises presentes no debate em questão.

Mapa do percurso: à busca de fagulhas inspiradoras

Em nossa opinião, a compreensão mais delimitada e precisa da financeirização depende do que entendemos como capitalismo no campo do pensamento crítico, fundado, notadamente, na perspectiva marxista[3]. Nesse aspecto em particular, há ao menos três posições distintas, ainda que relativamente convergentes. Posições expressas nos seguintes conceitos: i) de modo de produção, que remonta à obra do próprio Marx; ii) de regime de acumulação e de modo de regulação, elaborados, originalmente, pela escola da regulação francesa, mas utilizados por autores marxistas, como Chesnais (2002); e iii) de capitalismo como sistema histórico mundial, de viés braudeliano e trazido para o debate sobre a dominância financeira contemporânea por Arrighi ([1994] 2003).

O reconhecimento dessas três posições também foi um ponto de partida de nossa pesquisa, tendo sido mobilizados autores e obras representantes de cada uma delas. Tomamos como referência básica o diálogo entre essas vertentes, mas

[3] A alusão ao marxismo não é arbitrária, pois, como observa Lapavitsas (2013): "A financeirização [...] tem origens marxistas e suas marcas de nascença permaneceram evidentes mesmo quando o termo foi empregado por diferentes tradições intelectuais" (p. 19, tradução nossa).

assumindo a centralidade da matriz teórica braudeliana-arrighiana, em virtude de afinidades eletivas com as concepções e interesses teóricos dos integrantes do grupo e por permitir pensar o capitalismo como sistema de produção, circulação e distribuição em sua relação com a história e a sociedade. A partir dessa escolha, nossa intenção foi a de identificar paisagens teóricas e conceituais, considerando textos que tratam direta ou indiretamente da financeirização, e construir um repertório por intermédio do qual poderíamos interpretar o fenômeno e sua incidência nas dinâmicas territoriais. Ou seja, pretendíamos formular um ponto de vista coerente com a nossa opção teórica e axiológica, mas legitimado pelo diálogo sistemático com outras abordagens.

Nos animava, igualmente, a atitude intelectual de David Harvey, mencionada na famosa entrevista à *New Left Review* e traduzida na metáfora da busca de inspiração pelo ato de friccionar rochas distintas, blocos conceituais, para produzir fagulhas, "fogo intelectual", com capacidade de induzir movimentos de inovação dentro de um arcabouço teórico[4].

Ao mesmo tempo, assumimos que a financeirização deveria ser entendida como um fenômeno de afirmação e ampliação, e não de deformação, da lógica do capital como forma de produção, circulação e distribuição de mercadorias, bem como de reprodução da vida social. Fato que se expressaria nas respostas dos principais agentes capitalistas às contradições acumuladas em fases de desenvolvimento anteriores, sintetizadas na referência à crise do fordismo, muito corrente na literatura e acompanhada pela ascensão do debate em torno da globalização e da neoliberalização. Em virtude dessa orientação, nossos primeiros investimentos de análise correspondiam à busca por alternativas de leitura para essas duas problemáticas fundamentais. Problemáticas que, ao longo dos últimos anos, permearam os debates no campo do planejamento e dos estudos urbanos.

No que tange à globalização, existia, entre os integrantes do grupo, uma inquietação quanto às formas mais difundidas de utilização desse conceito e seus correlatos para discutir questões urbanas e territoriais da passagem do século XX ao XXI. Um

[4] Cf. Harvey (2005a).

incômodo, por exemplo, em torno de algumas teses do advento das cidades globais.

Como sugere Brenner (2019), ao menos desde os anos 1980, pesquisadores urbanos identificaram a ascensão de inúmeras cidades globais "como os principais nós espaciais da economia mundial, os pontos de base locais para a acumulação de capital em uma era de integração geoeconômica intensificada" (p. 115, tradução nossa). Desde então, a teoria das cidades globais, emergentes no contexto da globalização, teria se transformado em um dos quadros de referência mais influentes nas investigações sobre a urbanização contemporânea e as mudanças na organização territorial do capitalismo[5].

Os avanços do debate a respeito das cidades globais são incontestáveis, notadamente em termos de explicação das atuais dinâmicas de reestruturação espaço-temporal e pela capacidade de penetração em outros campos. Pode-se dizer, a título de ilustração e ainda de acordo com Brenner (2019), que ele encorajou autores e autoras da economia política internacional e analistas do sistema-mundo, dentre outros, a levar em conta "as variegadas geografias subnacionais do capitalismo, que são produzidas por intermédio dos processos de urbanização" (p. 116, tradução nossa). O que é igualmente verdadeiro para a consideração das geografias supranacionais, onde quer que elas tenham sido negligenciadas. Nesse sentido, ao relacionar a nova formação escalar da hierarquia urbana mundial às mais recentes estratégias de acumulação, esse debate contribuiu para superar a herança estadocêntrica e o nacionalismo metodológico característicos de diversas abordagens em ciências sociais[6].

---

[5] A agenda inicial de pesquisa acerca das cidades globais remonta aos textos seminais de Friedmann e Wolff (1982) e Friedmann (1986). Note-se, ainda conforme Brenner (2019), que os termos "cidade global", "cidade mundial" e "cidade globalizada" são facilmente intercambiáveis, sem maiores prejuízos à coerência teórica e analítica. Ainda que o último seja mais preciso, na medida em que "ressalta que as cidades em questão não são um 'tipo' estático, mas estão passando por processos específicos de transformação que exigem mais especificações com referência à dinâmica da globalização" (p. 114, tradução nossa).

[6] Referindo-se às elaborações de Ulrich Beck, Maciel (2013) afirma o seguinte sobre a manifestação do nacionalismo metodológico no âmbito da sociologia e das reflexões a respeito das desigualdades sociais: "O nacionalismo metodológico é a percepção da desigualdade social como uma questão estritamente

No entanto, também há limites nesse debate. Dentre eles, Brenner (2019) destaca a tendência de minimização da continuada importância da escala nacional para explicar o papel dos processos de acumulação, regulação e contestação social na mediação tanto de padrões globais de urbanização quanto de trajetórias de desenvolvimento urbano local. Para o autor, as pesquisas sobre as cidades globais deram lugar ao que poderia ser chamado de um jogo de soma zero na conceituação das escalas: "O significado crescente de uma escala geográfica implicando, por definição, na marginalização, fragmentação ou erosão de outras" (p. 117, tradução nossa). Tudo isso resultando na difusão mais ou menos explícita de argumentos sobre o declínio dos poderes dos Estados nacionais e territoriais, em virtude da predominância de dinâmicas que operam em escala global, conectadas diretamente às configurações espaciais locais e regionais[7].

Em nossa opinião, tanto o nacionalismo metodológico quanto a tendência de minimizar a importância explicativa da escala nacional devem ser questionados, o que temos feito na forma da alusão à escala sistêmica dos processos globais de acumulação de poder e capital e da adesão ao arcabouço teórico braudeliano-arrighiano. Arcabouço capaz de ser mobilizado para problematizar, ainda, a própria definição da globalização, e sobretudo da financeirização, como fenômenos inéditos na história do capitalismo. Temos lidado sistematicamente com esse segundo aspecto, procurando novos horizontes de análise diante das explicações "presenteístas" da atual fase de desenvolvimento do capitalismo. Presenteísmo entendido como o exagero da novidade histórica das tendências que caracterizam o capitalismo contemporâneo. O que se manifesta, frequentemente, por intermédio

nacional, o que ignora suas formas globais de produção e reprodução. [...] Este movimento teórico e político, com seu enfoque exclusivo nos Estados nacionais como objeto de estudo, torna opacas na análise as forças supranacionais que conformam as desigualdades sociais" (p. 86).

[7] Brenner (2019) resume esse tipo de argumento referindo-se à "suposição duvidosa de que o poder do Estado nacional está erodindo sob as condições da globalização acelerada" (p. 117, tradução nossa). Dardot e Laval (2016), por sua vez, referem-se à "tese pós-moderna da morte da soberania do Estado e do surgimento de novas formas de poder mundial" (p. 287). Tese equivocada, na perspectiva dos autores, uma vez que não estaríamos diante da erosão dos poderes do Estado, mas de mudanças em seu formato e em suas modalidades de ação.

da ênfase em mudanças pretensamente inauguradas após a crise econômica dos anos 1970.

Grande parte da dinâmica recente de reestruturação socioespacial, responsável por modificar as paisagens urbanas e metropolitanas tanto no centro quanto na periferia do sistema-mundo, foi interpretada nos termos do presenteísmo. Mas seria esse o enquadramento temporal mais adequado para compreender essa modificação? A cidade e a metrópole contemporâneas resultam de mudanças totalmente inéditas na história do capitalismo? A globalização impulsionou, de fato, o completo deslocamento dos poderes estatais e territoriais em favor das redes e dos fluxos econômicos dirigidos por agentes econômicos globais, como as empresas multinacionais?

Por fim, além de não nos parecerem adequados tanto o presenteísmo quanto o nacionalismo metodológico, típico dos estudos urbanos e perpetuado apesar das mudanças advindas da globalização, buscávamos alternativas ou, no mínimo, mediações para as tendências de transferência, para realidades periféricas, de teorias formuladas com ênfase no caso dos países centrais. Tendências em descompasso com a necessidade de uma abordagem não só multiescalar, mas também histórica e geograficamente contextualizada.

Essas e outras inquietações nos conduziram à obra de Giovanni Arrighi. A partir dela, desejávamos encontrar respostas inovadoras para pensar não só a globalização, mas, especialmente, suas relações com a transformação das cidades e a reestruturação dos territórios. Em geral, apesar desse autor pensar o capitalismo como o resultado das articulações sempre tensas e conflituosas entre dinâmicas de acumulação do capital e do poder territorial, a sua produção tem sido pouco utilizada no âmbito dos estudos urbanos. Assim, nos empenhamos numa leitura sistemática de *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*, livro mais importante do autor, ao mesmo tempo em que recorríamos aos textos que o sucederam, como *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*, organizado em parceria com Beverly J. Silver, e *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*.

No curso da familiarização com a obra de Arrighi, não apenas assimilamos a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação, que, grosso modo, sugere a recorrência de fases de expansão finan-

ceira do capitalismo e sua coincidência com crises hegemônicas, como também estabelecemos contato mais rigoroso com a matriz de pensamento braudeliana que lhe dá sustentação. Nesse sentido, exploramos tanto as contribuições teóricas de Fernand Braudel quanto de outros autores cujas perspectivas se identificam com elas, a exemplo dos aportes de Immannuel Wallerstein e, no Brasil, de José Luís Fiori. Contribuições reunidas em torno de um campo unificador que, em linhas gerais, propõe alternativas ao nacionalismo metodológico e a ampliação dos horizontes espaço-temporais de análise do capitalismo. O que é verdadeiro a despeito das diferenças encontradas quando se comparam as elaborações de cada um desses autores[8].

Como dito, o apelo às abordagens do capitalismo histórico como sistema mundial e ao que se poderia chamar de marxismo braudeliano nos desviou da ênfase na escala nacional, em favor da escala sistêmica dos processos de acumulação de poder e de capital. Ao mesmo tempo, consolidou, entre os integrantes do grupo, a ideia de que as mudanças políticas e econômicas contemporâneas possuem determinações que, efetivamente, não se limitam aos acontecimentos pós-1970. Isso porque há, nessas abordagens, um modo qualitativa e quantitativamente singular de enquadrar as dinâmicas temporais de desenvolvimento do capitalismo e do sistema interestatal.

Do ponto de vista qualitativo, recorre-se à diferença, estabelecida por Braudel, entre os tempos curtos (dos eventos), médios (das conjunturas) e longos (das estruturas). Quantitativamente, priorizam-se as oscilações cíclicas e os tempos longos, de mais de um século, ou seja, a longa duração (*longue durée*). Algo que, evidentemente, também atribui ao tempo qualidades distintas[9].

---

[8] Para uma síntese das diferenças entre as perspectivas de Giovanni Arrighi e Immanuel Wallerstein, cf., por exemplo, Arrighi e Silver (2001). No que se refere às diferenças de abordagem existentes entre Giovanni Arrighi e José Luís Fiori, cf. Fiori (2008).

[9] Uma referência clássica a respeito das temporalidades diferenciais braudelianas pode ser encontrada em Braudel ([1958] 1990). Para uma síntese desse e de outros aspectos fundamentais da obra do autor, cf. Rojas (2013). Cumpre mencionar, ainda, que Wallerstein (2006) tomou não só esses três tempos, mas também o que Braudel designou como o tempo longuíssimo (*très longue dureé*), da história dos sábios (*l'histoire de savants*), com o objetivo de "alegar que para cada um desses tempos há um espaço correlato" (p. 163). Ao fazê-lo, propôs o

Para autores como Arrighi ([1994] 2003), por exemplo, fases de expansão material e fases de expansão financeira do capitalismo se sucederam e se alternaram ao menos desde o século XIV. E esse é outro argumento básico de sua teoria: juntas, essas duas fases constituem um completo ciclo sistêmico de acumulação. A passagem de uma fase à outra caracterizada, de um lado, por situações periódicas de sobreacumulação, definidas como momentos em que há mais capitais disponíveis do que oportunidades de reinvesti-los com lucro na produção. De outro, por um recrudescimento da competição interestatal e intercapitalista.

Arrighi ([1994] 2003) identificou quatro ciclos sistêmicos de acumulação, quais sejam: i) o ciclo genovês (do século XV ao início do século XVII); ii) o ciclo holandês (do fim do século XVI até a maior parte do século XVIII); iii) o ciclo britânico (da segunda metade do século XVIII até o início do século XX); e iv) o ciclo norte-americano (do final do século XIX até o período contemporâneo). Cada um dos quais, com exceção do primeiro, esteve vinculado a uma hegemonia no sistema interestatal instituído a partir de 1648, com o Tratado de Vestefália. Hegemonias desafiadas e superadas nas fases de expansão financeira, ou melhor, ao longo das crises que as encerraram[10].

---

conceito de TempoEspaço, sublinhando a existência do espaço geopolítico imediato, do espaço ideológico, do espaço estrutural e do espaço eterno.

[10] Note-se que, segundo o argumento de Arrighi ([1994] 2003), a hegemonia holandesa foi responsável por constituir o próprio sistema interestatal moderno e que a hegemonia dos Estados Unidos vem sendo questionada desde os anos 1970, mas ainda não passou por sua crise terminal. Entre elas, predominou a hegemonia britânica. O autor reconstruiu a ascensão, o pleno desenvolvimento e a queda das hegemonias anteriores precisamente para explorar o que haveria de específico e de recorrente na derrocada da hegemonia norte-americana. Ressalte-se, ainda, que essa forma de explicar as relações entre as fases de expansão financeira do capitalismo e as sucessões hegemônicas no sistema interestatal já estava presente nas elaborações anteriores de Fernand Braudel. Como observa Lapavitsas (2013): "O insight original da teoria de Arrighi [...] remonta à análise de Fernand Braudel da *longue durée* do capitalismo. No segundo volume de *Civilização material, economia e capitalismo*, Braudel propôs um padrão de ascensão histórica recorrente das finanças, baseado principalmente no exame da expansão do comércio mundial capitalista desde o início da era moderna. Em todas as ocasiões em que as finanças emergiram como atividade capitalista ascendente, o 'sinal do outono' marcou o poder do Estado que assumiu a liderança no desenvolvimento financeiro. Nessa perspectiva, a financeirização de uma formação social é um presságio de seu declínio" (p. 22, tradução nossa).

Assim, como já antecipado, essas abordagens nos aproximaram não só do debate sobre a centralidade das finanças para o desenvolvimento do capitalismo, sugerindo uma mudança de ênfase, da globalização para a financeirização, mas também nos colocaram no caminho do que Fiori (2014) define como "uma teoria do poder e da acumulação do poder e de suas relações com o capital e a acumulação de capital" (p. 16). Definição que se apoia em uma constatação central de Braudel (1987), segundo a qual o "capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando ele é o Estado" (p. 25).

Destaque-se, ainda a respeito dessas abordagens, que a obra de Arrighi ([1994] 2003) propõe, justamente, uma interdependência entre as lógicas capitalista e territorialista do poder, e que, mais recentemente, autores como Harvey (2011; 2014) assumiram essa proposição para sublinhar a existência do nexo Estado-finanças, quer dizer, da fusão entre essas duas lógicas, em distintos arranjos institucionais, na longa geografia histórica do capitalismo[11]. Hoje, por exemplo, essa fusão e esses arranjos se expressariam na capacidade crescente de coordenação do sistema de crédito desempenhada pelos bancos centrais, em especial pelo banco central norte-americano (FED). Algo que, diga-se de passagem, ao menos desde os anos 1980, tem sido objeto das investigações de autores e autoras brasileiros, como Tavares (1997) e Tavares e Melin (1997), ao apontarem que a crise e a retomada da hegemonia norte-americana deve ser analisada, a um só tempo, em termos do poder militar dos Estados Unidos e da chamada diplomacia do dólar forte[12].

---

[11] Embora existam afinidades entre as abordagens de G. Arrighi e de D. Harvey a esse respeito, há, contudo, distinções importantes entre os autores. Com efeito, enquanto para Harvey a lógica territorialista corresponde às políticas impulsionadas pelo Estado e a lógica capitalista à racionalidade da produção, das trocas e da acumulação, para Arrighi ambas lógicas são assumidas pelo Estado. Consultar, a esse respeito, Arrighi (2008), em especial o Capítulo 8, no qual o autor incorpora na análise das sucessões dos ciclos sistêmicos de acumulação a teoria de D. Harvey sobre as soluções espaciais das crises de sobreacumulação.

[12] O artigo de Tavares (1997) foi publicado, numa primeira versão, em 1985. Grosso modo, a diplomacia do dólar forte indica a capacidade dos Estados Unidos de manipular sua moeda, como dinheiro mundial não conversível, em benefício dos principais agentes e estruturas que sustentam o poder econômico e político norte-americano.

Em suma, trata-se de uma armação teórica que implica em uma compreensão do capitalismo e, consequentemente, do fenômeno da financeirização do capital, fundamentalmente distinta das formas de explicação predominantes no campo marxista. Ao identificar o capitalismo como um sistema histórico, sujeito simultaneamente a padrões sistêmicos de repetição e a transformações históricas, essa vertente contrapõe-se à própria ideia do capitalismo como modo de produção, impulsionado, em sua evolução, por uma dinâmica contraditória interna. Isso porque, de acordo com essa perspectiva, o que define o capitalismo e a ação dos agentes capitalistas e estatais, na longa duração, não é a rigidez de uma configuração determinada, inaugurada com a Revolução Industrial e a subsunção real do trabalho ao capital, nos termos de Marx ([1863] 1978), mas sim a liberdade e a flexibilidade para assumir diferentes arranjos, ora territorializando-se, ora desterritorializando-se; ora especializando-se na produção material, ora na expansão financeira, e assim por diante.

Ademais, ainda de acordo com essa perspectiva, para entender o capitalismo, em sua evolução e dinâmica na longa duração, é importante considerar como, em cada momento ou ciclo, uma configuração específica de arranjos institucionais de atores empresariais e estatais desencadeou lógicas sistêmicas de acumulação ilimitada de poder e capital. Por outro lado, esses ciclos contêm, como dito, fases de expansão material e de expansão financeira, em função dos efeitos de sobreacumulação gerados pela concorrência entre os capitais. Quando a rentabilidade da expansão material diminui, os capitais buscam as formas líquidas de existência, para manter a sua essência, que é o poder de escolha na aplicação. E é exatamente isso que leva à definição da financeirização do capital como um fenômeno cíclico da evolução do capitalismo.

Mas como utilizar a matriz teórica braudeliana-arrighiana, e mais especificamente a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação, para compreendermos o processo de urbanização em escala mundial e suas múltiplas expressões nas diversas escalas espaço-temporais do sistema-mundo capitalista? Essa pergunta nos interessa, particularmente, para construirmos um quadro teórico que nos permita dialogar com a hipótese da chegada à cidade da lógica da financeirização do capitalismo.

Capitalismo histórico e a produção do espaço

A dimensão espacial da constituição do sistema-mundo capitalista e da explicação de seus ciclos de longa duração não foi objeto de elaboração sistemática pelos expoentes desse campo teórico de compreensão do capitalismo, fato reconhecido por Giovani Arrighi em seu já citado *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*[13]. Encontramos algumas referências nas obras seminais de Fernand Braudel, em especial na trilogia *Civilização material, economia e capitalismo* e no seu pequeno livro de síntese, intitulado *A dinâmica do capitalismo*[14]. Trata-se de referências à produção do espaço por indicações a respeito do papel de algumas grandes metrópoles e das redes de cidades na constituição das conexões de troca e na articulação das hierarquias das zonas que conformam "o esquema espacial da economia-mundo" (BRAUDEL, 1996a, p. 16). Esquema que, por sua vez, expressa a organização e sustenta a dinâmica da economia-mundo.

Braudel também enunciou regras para a compreensão das tendências de conformação, evolução e diferenciação dos tipos de economias-mundo. Regras conforme as quais o espaço surge como dimensão importante. A primeira indica que o espaço varia no tempo lentamente, tem uma permanência, uma inércia, em relação às outras camadas da civilização, como o próprio capitalismo, entendido em termos de camada superior da hierarquia da vida econômica e como sistema histórico. A segunda regra sugere que há sempre uma cidade dominante em cada grande ciclo de desenvolvimento capitalista, com os primados urbanos se sucedendo no tempo. A terceira aponta que as capacidades de dominação das cidades se diferenciaram, ao longo da história, em função dos seus distintos poderes econômicos e políticos. Por último, o autor assinala que, em todas as etapas da evolução

[13] Na referida obra, Arrighi (2008) observa o seguinte a respeito da negligência em relação à dimensão da produção social do espaço: "Uma das características mais essenciais (e teoricamente negligenciadas) do capitalismo histórico é a 'produção de espaço'. Esse processo não só foi essencial para a sobrevivência do capitalismo em conjunturas especialmente difíceis, como defendeu Henri Lefebvre, como também foi condição fundamental para a formação e o aumento do alcance global do capitalismo como sistema social histórico" (p. 225).

[14] Cf. Braudel (1987; 1996a; 1996b; 1996c).

da economia-mundo capitalista, existiu um *hinterland*, na forma da justaposição de zonas organizadas em uma estrutura espacial centro-periferia.

Cumpre destacar que a referência a algum tipo de estrutura centro-periferia está presente nas obras dos mais diversos autores e autoras vinculados às análises do sistema-mundo e ao que chamamos de matriz braudeliana-arrighiana. Está na base, por exemplo, da concepção do sistema capitalista mundial como constelação de metrópoles-satélites, de André Gunder Frank (1967), segundo a qual os satélites periféricos, especializados em atividades primário-exportadoras, giram ao redor dos centros desenvolvidos, fornecendo-lhes grande parte de seus excedentes. Encontra-se, igualmente, nas ponderações de Arrighi (1997) sobre o centro, a semiperiferia e a periferia, respectivamente, como "andares" superior, intermediário e inferior do capitalismo como sistema histórico mundial.

Uma de nossas principais hipóteses com a qual pretendemos orientar o desdobramento da nossa pesquisa buscará explorar as relações dos ciclos de acumulação sistêmica com o que poderíamos denominar como ondas de produção do espaço urbano na longa duração do capitalismo. Ao fazê-lo, pretendemos articular os aportes da matriz braudeliana-arrighiana aos sentidos atribuídos e consagrados à produção social do espaço na obra de Henri Lefebvre ([1974] 2013). Sentidos que, mais recentemente, alimentaram o debate em torno das chamadas teses da urbanização planetária. Interessa-nos, em particular, construir um quadro teórico que nos permita dialogar criticamente com a hipótese amplamente difundida no campo dos estudos urbanos e regionais, a respeito da chegada à cidade da lógica da financeirização do capitalismo. O que, consequentemente, levaria a novas dinâmicas e padrões de crescimento urbano, quando comparados àqueles constituídos com a industrialização.

Considerada essa hipótese, nossa intenção é incentivar pesquisas em três direções. A primeira delas corresponde à própria elaboração teórica das ondas de produção do espaço urbano, na longa duração do capitalismo, problematizando a relação dessas ondas com os ciclos sistêmicos de acumulação, suas fases alternadas (material e financeira) e sua historicidade.

Nos parece que, justamente em função dessa historicidade, essas ondas poderiam resultar da predominância tanto de lógicas territorialistas quanto de lógicas capitalistas de poder, tendo como consequência tendências à diversificação dos processos de produção do espaço urbano. Diversificação que, em última instância, é revelada pela própria historicidade e espacialidade específicas das distintas ondas de urbanização que se sucederam no tempo e se materializaram no espaço.

Poderíamos assumir que o sentido das ondas ou seu efeito agregado, na longa duração, seria exatamente o da constituição do que hoje é entendido como urbanização planetária, remetendo às formulações seminais de Henri Lefebvre sobre a sociedade urbana e a revolução urbana. Para tanto, também pode-se partir da análise feita por Arrighi (2008) sobre a relação entre os ciclos sistêmicos de acumulação e a teoria dos ajustes espaço-temporais, de David Harvey. Teoria desenvolvida ao longo de toda a obra do autor e que enfatiza a necessidade de periódicos ajustes espaciais (*spatial fix*) para resolver as crises que interferem na continuidade da "acumulação interminável de poder e capital", para utilizar os termos da matriz braudeliana-arrighiana. Essa seria a chave para colocar nesse quadro teórico a hipótese da urbanização planetária. Mas, para tanto, seria necessário ampliar a apropriação feita por Arrighi (2008), incorporando a ideia da implosão-explosão do espaço e da relação entre a produção do espaço e a reprodução das relações sociais, como faz Lefebvre ([1974] 2013), particularmente em *A produção do espaço*. O que evolve mencionar as teses que sugerem que a produção capitalista do espaço é impulsionada, simultaneamente, pelas lógicas da hierarquização, da homogeneização e da fragmentação do espaço. Seria importante, igualmente, explorar as relações entre os espaços percebido, concebido e vivido, isto é, entre as práticas espaciais, as representações do espaço e os espaços de representação.

A segunda direção é a da discussão das relações entre financeirização e mercantilização, vinculada ao debate sobre a neoliberalização e o neoliberalismo como modalidade de governança urbana. A terceira, por fim, é a da problemática mais recente sobre o neoextrativismo, que aponta para a atuação desse

processo como força propulsora das ondas de produção do espaço urbano na periferia e semiperiferia, sobretudo em razão da dinâmica de acumulação oriunda da ascensão da China como centro da expansão material do sistema-mundo capitalista em sua atual fase de desenvolvimento.

Ondas de urbanização e ciclos sistêmicos de acumulação

Já existem pesquisas históricas e comparativas sobre os processos de urbanização ocorridos no centro, na semiperiferia e na periferia do sistema-mundo capitalista que buscam algum tipo de conexão entre esses processos e o desenvolvimento cíclico do capitalismo na longa duração.

Por exemplo, Taylor et al. (2010) propõem a construção de um panorama global e comparativo utilizando a teoria do sistema-mundo capitalista para problematizar mudanças econômicas nas cidades. Os autores buscam identificar essas mudanças a partir da análise da demografia urbana. Trata-se, mais precisamente, de identificar cidades com crescimento excepcional, a demografia sendo utilizada como uma ferramenta para entender as transformações econômicas que poderiam explicar modificações na dinâmica da urbanização. Os autores testam a hipótese clássica, formulada por Jane Jacobs, sobre o vínculo intrínseco entre o crescimento das cidades e o desenvolvimento econômico. Ao fazê-lo, contrapõem essa hipótese a uma interpretação das ondas de urbanização que parte das conexões espaço-temporais entre os territórios dos sucessivos núcleos, semiperiferia e periferia do sistema-mundo e os ciclos de acumulação gerados pela expansão desse sistema, segundo a formulação de Immanuel Wallerstein.

De fato, como mencionamos anteriormente, já nos trabalhos seminais de Fernand Braudel faz parte da elaboração da teoria da economia-mundo capitalista a consideração da constituição de uma geografia histórica que participa da formação das características de cada etapa da sua evolução. Por outro lado, a importância da dimensão espacial retorna na obra de Giovanni Arrighi, sobretudo quando o autor constrói o conceito de capitalismo como a fusão das lógicas de acumulação do poder e do

capital, e ao diferenciar os ciclos sistêmicos de acumulação em função das condições históricas e dos arranjos institucionais que articularam atores estatais e capitalistas em cada um deles. Observamos, portanto, na formulação de Arrighi ([1994] 2003), um avanço na consideração da dimensão espacial, na medida em que a acumulação do poder implica na expansão territorial como força propulsora do sistema. Em outras palavras, os ciclos sistêmicos de acumulação têm como fundamento do seu dinamismo a capacidade de aquisição de territórios como meio de acumular capital, e essa capacidade depende do cálculo dos custos de incorporação espacial frente à rentabilidade do capital, variável importante na medida em que surge um sistema interestatal competitivo, dirigido por um Estado hegemônico a partir de Vestefália, abrangendo o vasto espaço europeu e regulando a força territorial expansiva do capitalismo.

A expansão espacial do sistema gerou uma trajetória em pêndulo, que regula os padrões institucionais e as dinâmicas territoriais dos ciclos sistêmicos de acumulação. Tais padrões têm a ver com a lógica que presidiu a dinâmica expansiva do capitalismo. Quando predominou a lógica capitalista, o cálculo econômico entre rentabilidade e custos de incorporação de território tendeu a prevalecer. Ao contrário, quando prevaleceu a lógica territorialista do poder, a racionalidade econômica foi substituída pela racionalidade política e assistimos à emergência de uma dinâmica expansiva na qual o Estado atuou como vanguarda da expansão do capital.

Nesse sentido, os ciclos sistêmicos de acumulação não se diferenciam apenas em fases de expansão material e financeira, mas também de acordo com as lógicas que presidiram a expansão territorial do sistema capitalista em sua longa duração. Martins (2011) observa que essas lógicas foram ser conceituadas por Arrighi ([1994] 2003) em cosmopolitas-imperialistas e corporativas-nacionalistas. A primeira refere-se ao advento de regimes sistêmicos de acumulação extensivos e conquistadores, em que o aumento de produtividade está fortemente ligado à incorporação de uma nova base demográfica e territorial à economia-mundo, redefinindo os seus paradigmas de gestão. A segunda, por seu turno, corresponde a regimes de acumulação intensivos e

consolidadores. Os regimes corporativos-nacionalistas sucedem os primeiros e vinculam o aumento de produtividade a mudanças qualitativas da gestão institucional da economia-mundo existente, sem implicar em maiores alterações de seus limites geográficos. Os ciclos genovês e inglês foram do tipo cosmopolita-imperialista; o holandês e norte-americano, do segundo tipo.

Essas e outras indicações tornam ainda mais relevantes a ideia de que há distintos esquemas espaciais da evolução do sistema-mundo capitalista e nos ajudam a compreender as lógicas e dinâmicas da expansão territorial desencadeada pelos sucessivos ciclos sistêmicos de acumulação. Elas podem ser úteis para a elaboração de uma agenda de pesquisa e de um quadro teórico que permita delinear o que poderíamos chamar de **ciclos sistêmicos de urbanização** ou mesmo de **ciclos sistêmicos de produção do espaço,** impulsionados por aquelas lógicas e dinâmicas territoriais.

Considere-se, a título de ilustração, as grandes intervenções urbanas na América Latina, na passagem do século XIX ao XX, que corresponderam à fase de expansão financeira do ciclo sistêmico de acumulação britânico e ao que Lênin ([1917] 2011) chamou, na ocasião, de exportação de capitais do centro para a periferia do capitalismo. Ou seja, capitais excedentes, sob a forma financeira, foram canalizados para os países latino-americanos, viabilizando operações de embelezamento e o estabelecimento de serviços urbanos e infraestruturas em geral, de transporte, de comunicação etc. Hoje, um volume gigantesco de capitais, sob a mesma forma e em busca de alternativas de valorização, é comumente investido na produção do ambiente construído, não só na América Latina, mas em todas as partes do mundo, em especial na China e no Sudeste Asiático.

Seja como for, nos dois casos citados acima há uma explícita correspondência entre fases de expansão financeira e a transferência de grandes volumes de capital para o domínio dos investimentos financeiro-imobiliários, indicando um ajuste de tendências de crise em virtude de excesso de capital, que não encontra possibilidades lucrativas de inversão na esfera da produção. Mas ajustes das condições espaciais da acumulação interminável de capital também ocorreram em fases de expansão material,

quando grandes volumes de capital também foram imobilizados no espaço, dando suporte a essa mesma expansão. Poderíamos falar, nesse caso, do padrão de suburbanização prevalecente nos Estados Unidos e do rodoviarismo típicos do pós-Segunda Guerra Mundial e de grandes projetos modernistas de criação de cidades, a exemplo da construção de Brasília.

Esses e outros casos contribuem para esboçar a ideia dos ciclos sistêmicos de urbanização ou de produção do espaço urbano. Contribuem, igualmente, para esse esboço, os argumentos tanto de Harvey (2005b) quanto de Arrighi (2008) sobre o duplo sentido da palavra *fix*, que compõe o conceito de *spatial fix*: o sentido literal, de fixação no espaço das condições indispensáveis à acumulação interminável de capital; e o sentido metafórico, de "ajuste", "conserto", "reparo" das contradições dessa mesma acumulação.

Enfim, as etapas de expansão material, fases DM, nos termos de Arrighi ([1994] 2003), seriam marcadas por um momento de acentuada produção/fixação no espaço das infraestruturas físicas e sociais que dão suporte à expansão material, ampliando e revolucionando a geografia do sistema. Nas etapas de expansão financeira, fases MD, a geografia anterior da acumulação é novamente revolucionada. Dessa vez, por intermédio de uma série de ajustes ou soluções espaciais para o problema subjacente da sobreacumulação, na forma da transferência massiva de recursos para a esfera dos investimentos financeiro-imobiliários.

Tudo indica que, em fases de expansão material, predomina a lógica territorialista do poder. É ela que funciona como motor fundamental da revolução da geografia do sistema. E que, em fases de expansão financeira, prevalece a lógica capitalista. Há que se considerar, ainda, que os regimes sistêmicos de acumulação cosmopolitas-imperialistas, o genovês e o britânico, tenderam a impulsionar a expansão espacial propriamente dita do sistema. Enquanto os regimes corporativos-nacionalistas, o holandês e o norte-americano, promoveram a consolidação da geografia histórica do capitalismo. De todo modo, o efeito agregado são os saltos ou o incremento da escala e do alcance espacial do sistema. O que, mais recentemente, poderia ser interpretado, em nossa opinião, à luz da concepção da urbanização planetária.

Acompanhando as elaborações de Brenner (2013; 2014), Arboleda (2015) ressalta que, no contexto da urbanização planetária, "vastos territórios estão sendo operacionalizados, redesenhados, fechados e integrados à divisão internacional do trabalho por um tecido urbano em expansão" (p. 4, tradução nossa). O que ocorreria segundo uma dinâmica que vincula a conformação desse tecido, em diversos níveis e escalas, ao processo de financeirização[15]. Tudo isso dando lugar a um movimento de implosão/explosão urbana, tal como proposto no argumento seminal de Lefebvre ([1970] 2008). Um movimento contraditório em que "a aglomeração nas cidades (uma implosão) é invariavelmente associada à provisão de infraestruturas para o turismo, comunicações, logística, disposição de resíduos e extração de recursos (uma explosão) através do espaço" (ARBOLEDA, 2015, p. 6, tradução nossa). Além disso, o autor sustenta que essa implosão/explosão só foi possibilitada por "uma combinação de estruturas de governança neoliberal, capitais financeirizados e inovações tecnológicas sofisticadas" (p. 6, tradução nossa).

O desenvolvimento da ideia dos ciclos sistêmicos de urbanização ou de produção do espaço urbano se deve à tentativa de articular as contribuições teóricas de Giovanni Arrighi às de David Harvey, amplamente difundidas no campo dos estudos urbanos. Nos inspirava, como dito acima, o desejo de friccionar blocos conceituais. Além disso, na medida em que explorávamos a matriz braudeliana-arrighiana, a lembrança de que Harvey ([1989] 2008a) já havia reconhecido a possibilidade das finanças assumirem uma posição hegemônica na determinação dos ritmos e da lógica da acumulação nos levou não só à reconsideração de seus argumentos em *Condição pós-moderna*, mas, principalmente, à leitura sistemática de sua obra mais importante, *Os limites do capital*, escrita ao longo dos anos 1970 e originalmente publicada em 1982[16].

---

[15] Arboleda (2015) oferece, por exemplo, "um relato da financeirização dos recursos naturais que explora as densas interconexões entre o sistema financeiro internacional, as geografias da extração de recursos e a produção de ambientes urbanos cotidianos no vale Huasco, uma região no norte do Chile que está sendo reconfigurada em um distrito de mineração" (p. 4, tradução nossa).

[16] O livro *Os limites do capital* só foi publicado, no Brasil, em 2013, e não há dúvida de que foi muito menos influente, no debate brasileiro, do que outras obras do autor.

Ressalte-se, aqui, a aparente contradição dessa escolha, ao menos em relação ao que podemos chamar de nosso *input* inicial: a perspectiva braudeliana-arrighiana do capitalismo como sistema histórico. Harvey ([1982] 2013) postula uma concepção do capitalismo muito distinta dessa perspectiva, isto é, uma concepção do capitalismo como modo de produção. Sem dúvida, o autor não minimiza as consequências da construção de um marco teórico abstrato que negligencia, por exemplo, a história e o papel concreto do Estado. Mas, em sua opinião, é necessário deixar de lado esses aspectos em nome de uma leitura que privilegia o motor econômico do capitalismo, os processos gerais de acumulação do capital. Há, portanto, não apenas contradição, mas uma aguda diferença teórica em relação aos pressupostos da abordagem de Arrighi ([1994] 2003).

Na perspectiva de Harvey ([1982] 2013), o capitalismo como modo de produção possui uma racionalidade interna que precisa ser desvendada antes de se considerar o que lhe é externo. Primeiro, explicam-se as determinações intrínsecas do modo de produção. Em seguida, elementos como o território, o Estado, a cultura, dentre outros, entram em jogo. Por sua vez, nosso *input* original, incorpora, desde o início, tais elementos como centrais para a explicação do desenvolvimento capitalista na longa duração. Do mesmo modo, tudo na obra de Harvey ([1982] 2013) tem como compromisso manter de pé a teoria marxista do valor. O que não é verdadeiro, em última instância, no que concerne à matriz braudeliana-arrighiana, mesmo que seja possível designá-la como uma espécie de marxismo braudeliano.

A despeito das diferenças fundamentais entre as abordagens de David Harvey e Giovanni Arrighi, prosseguimos com a tentativa de relacionar e friccionar suas perspectivas. Ao fazê-lo, consideramos o fato de que, tanto para Harvey ([1982] 2013) quanto para Arrighi ([1994] 2003), o capitalismo tende, em função de sua própria dinâmica interna, a evoluir para uma situação em que as finanças se autonomizam e adquirem proeminência. A diferença residindo na constatação de que, para Arrighi ([1994] 2003), a dinâmica da competição pelo poder no sistema interestatal é igualmente importante para

explicar essa evolução. Algo que, ao menos em *Os limites do capital*, foi negligenciado por seu autor.

Mas, se Harvey ([1982] 2013) minimiza a dimensão do poder, Arrighi ([1994] 2003) não oferece a necessária teoria da circulação do capital. E, do nosso ponto de vista, quando não se recorre a essa teoria, a análise da financeirização fica comprometida.

Dentre as principais contribuições de Harvey ([1982] 2013), sobressai a ênfase na descrição do capital enquanto fluxo e movimento. Trata-se de pensar o capital como um processo de circulação ininterrupto – as interrupções indicando limites, contradições e possíveis crises. Nessa perspectiva, nem tudo que é indispensável à acumulação capitalista está circunscrito à fábrica e/ou à esfera da produção. Deve-se levar em conta, com igual importância, a circulação, antes e depois do processo produtivo, assim como as circunstâncias de realização do capital. Desse modo, o capital só existe como processo orientado ao crescimento infinito, num movimento permanente cujo sentido é a autoexpansão. Note-se que isso não é produto de ganância, autointeresse, egoísmos etc. É, ao contrário, uma realidade estrutural, determinada por um processo objetivo e incontornável.

Ainda conforme essa perspectiva, uma série de condições são imprescindíveis para que a autoexpansão do capital se perpetue. Condições extremamente contraditórias, que colocam limites para que isso aconteça. Os capitalistas tentam superar esses limites, mas, ao fazê-lo, os recolocam de maneira ampliada.

O primeiro e mais importante limite à autoexpansão ilimitada do capital resulta, dialeticamente, do seu próprio movimento. Movimento que, em geral, provoca as já citadas situações periódicas de sobreacumulação. Como não é a lógica das necessidades sociais que governa a acumulação capitalista, e sim a racionalidade do valor de troca, esse fenômeno é recorrente e assume formas como a da superprodução de mercadorias, de capital ocioso dentro do processo de produção, de capital monetário excedente etc.

Para que a tendência à sobreacumulação seja parcial e/ou temporariamente superada, os capitalistas precisam responder não apenas aos limites que estão na esfera da produção, mas,

igualmente, aos que correspondem à esfera da circulação. Além do mais, é preciso que o que foi produzido e entrou na esfera da circulação encontre oportunidades de realização. Se isso não for possível, o único ajuste viável advém da desvalorização e/ou da destruição do capital. O que equivale, para Harvey ([1982] 2013), ao primeiro corte ou recorte da teoria da formação da crise no capitalismo.

Mas, enfim, como o capital supera esses limites? Segundo o autor, há um conjunto de formas de controle e coordenação que contribuem para ajustar os movimentos do capital no tempo e no espaço.

Harvey ([1982] 2013) destaca, em primeiro lugar, o papel do crédito e do capital financeiro, oferecendo uma concepção renovada em relação às formulações clássicas do marxismo, tal como as de Hilferding ([1910] 1985) e Lênin ([1917] 2011). O autor não concebe o capital financeiro apenas como um bloco de poder ou uma configuração de alianças fracionárias no interior da burguesia, mas, prioritariamente, como um tipo particular de processo de circulação do capital que se concentra no sistema de crédito. O que o leva ao resgate e à atualização da teoria do dinheiro, dos juros e do capital fictício de Marx. Com efeito, Harvey ([1982] 2013) propõe que o sistema de crédito, absolutamente funcional e indispensável à existência do capitalismo, funciona como uma espécie de sistema nervoso central, que resolve parcialmente, na dimensão do tempo, as contradições entre produção, distribuição, circulação e consumo. Há, portanto, nesse caso, um deslocamento para a frente, no tempo, do problema da sobreacumulação. Trata-se do segundo corte ou recorte da teoria da formação das crises capitalistas, do ajuste temporal das contradições do capitalismo por intermédio do sistema de crédito.

Por fim, Harvey ([1982] 2013) examina de que maneira a formação do capital fixo e a produção de configurações espaciais contribui para solucionar, parcial e transitoriamente, os limites que impedem a articulação equilibrada e a unidade das relações entre produção, distribuição, circulação e consumo. Nesse sentido, o autor sustenta que estruturas materiais, dentro e fora das fábricas, são erguidas não somente para que as mercadorias

e o valor em geral circulem de maneira ininterrupta, mas, simultânea e/ou sucessivamente, como uma forma de absorver capitais excedentes. O recurso ao capital fixo e às configurações espaciais constituem outras saídas que jogam para frente as contradições do capital e criam fronteiras de acumulação, ao revolucionar as relações espaciais e o uso do território. No entanto, esse processo não está isento de contradições, tendo em vista que o capital fixo e as configurações espaciais tornam-se, posteriormente, um limite ampliado. Isso porque o capital, que é definido pelo movimento permanente, se imobiliza. Sobrevém, então, a necessidade de desvalorização do capital fixo. Tudo isso corresponde, nos termos de Harvey ([1982] 2013), ao terceiro corte ou recorte da teoria da formação das crises capitalistas, ao ajuste espacial das contradições do capitalismo.

Não se deve perder de vista, ainda, que o argumento geral de Harvey ([1982] 2013), em torno da importância analítica da circulação do capital, dos ajustes espaço-temporais e das condições de formação e solução das crises capitalistas, é o mesmo que está na base de sua interpretação da urbanização do capital e das ondas longas de investimento no meio ambiente construído (HARVEY, 1985a; 1985b). De acordo com essa interpretação, as contradições do capitalismo podem ser mediadas e parcialmente resolvidas à medida que o capital superacumulado é deslocado do circuito primário (produtivo) para os circuitos secundário (financeiro-imobiliário) e terciário (ligado às atividades científicas, tecnológicas e à criação de infraestruturas sociais, como as de educação e saúde, que, não raro, também envolvem dinâmicas de territorialização). Deslocamento que resulta, assim, na periódica reestruturação das paisagens urbanas e configurações espaciais. Ressalte-se, por fim, que todo esse raciocínio permite falar de uma teoria da transferência de capitais (*capital switching*, no original em inglês).

Conforme Harvey ([1982] 2013), para que a transferência de capitais em direção ao circuito secundário seja bem-sucedida, é necessário que se consolide e amplie uma tendência básica do capitalismo: a de que a terra seja tratada não só como mercadoria, mas, principalmente, "como um bem financeiro que é comprado e vendido segundo a renda que ele produz" (p. 448).

E, nesses termos, a terra e os elementos do ambiente construído passam a funcionar como equivalentes do capital fictício.

No Livro III de *O capital*, Marx ([1984] 1986a; [1984] 1986b) analisou o capital fictício como um desdobramento dialético do capital portador de juros. Desdobramento cujo atributo fundamental é a transformação de direitos sobre fluxos de renda futuros em títulos transacionáveis. Seus exemplos clássicos foram o das ações e o dos títulos da dívida pública. Mas, segundo Harvey ([1982] 2013), o mesmo é válido para a terra, uma vez que quaisquer fluxos de rendimento, como a renda fundiária, podem ser considerados o juro sobre um capital fictício. Em outras palavras, o autor afirma que, para os investidores em geral, a renda da terra aparece como o juro advindo de sua aquisição, passível de ser convertido em título negociável, não diferindo de "investimentos semelhantes na dívida do governo, nas ações e quotas das empresas, na dívida do consumidor e assim por diante" (p. 447). E é precisamente esse mecanismo que facilita a transferência de capitais para o circuito da produção de bens imobiliários, vinculando-o fortemente aos canais do sistema de crédito.

O reconhecimento da tendência de conversão da terra e dos elementos do ambiente construído em ativos financeiros, tal como descrita por Harvey ([1982] 2013) e sintetizada acima, nos levou ao estudo sistemático das obras de autores e autoras que vinculam a financeirização à dominância da lógica de valorização do capital fictício, a exemplo dos trabalhos de Fine (2014), Carcanholo (2015), Carcanholo e Nakatani (2015a; 2015b), Carcanholo e Sabadini (2015) e Paulani (2016). Ao mesmo tempo, nos conduziu ao estudo das contribuições que atualizam a teoria da transferência de capitais para problematizar a financeirização urbana, dentre as quais se destacam as de Gotham (2006) e as de Christophers (2011). E, finalmente, aos argumentos clássicos e contemporâneos acerca das condições de criação e disputa por rendas fundiárias, como os de Topalov (1973; 1984), Ward e Aalbers (2016) e Andreucci et al. (2017).

Enfim, todo esse esforço nos tornou ainda mais sensíveis ao debate em relação à mercantilização urbana, pois, como visto, o tratamento da terra como ativo financeiro pressupõe sua

conversão em mercadoria e, além disso, procurávamos, desde o início, alternativas teóricas para lidar com a problemática da neoliberalização.

Financeirização e mercantilização da cidade

Como já antecipado, existe uma estreita conexão não só entre os conceitos de globalização e financeirização, mas também de neoliberalização. Não há dúvidas, por exemplo, de que a dominância financeira contemporânea resultou da radicalização das reformas neoliberais, da desconstrução dos arcabouços de regulação monetária internacional, com o fim dos acordos de Bretton Woods, nos anos 1970, e, posteriormente, da desregulamentação dos sistemas bancários e financeiros nacionais. Como observam Dardot e Laval (2016), "foi o Estado que, nos anos 1980, por suas reformas de liberalização e privatização, constituiu uma finança de mercado" (p. 202). Foi nesse sentido que a questão da neoliberalização se tornou igualmente importante para o desenvolvimento de nossa pesquisa.

De fato, nos marcos da conjuntura pós-1988, viveu-se, no debate sobre o planejamento urbano e regional no Brasil, uma experiência na contramão do neoliberalismo. Desde então, a maioria dos autores e autoras ofereceu perspectivas e estimulou ações no sentido da regulação territorial, do incremento das políticas de regularização fundiária, de provisão de habitação e serviços públicos, enfim, de expansão das redes e mecanismos de proteção e participação social. No entanto, já nos anos 1990, mas sobretudo em virtude da realização de megaeventos no país, dentre os quais se destacaram a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, esse mesmo debate passou por uma inflexão. Ele foi deslocado, crescentemente, para a crítica das modalidades de produção e reestruturação do espaço urbano então inauguradas e/ou aprofundadas. Modalidades caracterizadas pela proeminência da lógica mercantil, como no caso das parcerias público-privadas (PPP's), e por um acentuado componente de violência e despossessão. Daí a ênfase em conceitos como cidade neoliberal e em temas como o dos grandes projetos urbanos, o das remoções e o da gentrificação. Tudo isso

contribuindo para identificar e problematizar a tendência geral de mercantilização dos diversos aspectos, formas e domínios da vida urbana.

Seja como for, o contato com o arcabouço teórico de viés braudeliano, notadamente o de Arrighi ([1994] 2003), nos levou a uma apropriação relativamente diferenciada, melhor dito, a uma reinterpretação dos conceitos e temas vinculados a esse debate e à questão da neoliberalização.

Dialogando com uma tendência presente no nosso campo, resgatamos a teoria do duplo movimento, de Karl Polanyi, e incorporamos, em nossas referências, os aportes de autores e autoras que reinterpretam essa teoria à luz da atual fase de desenvolvimento do capitalismo, como Fiori (2000), Bienefeld (2007), Harvey (2008b) e Silver e Arrighi (2014). Ao fazê-lo, pretendíamos, em consonância com essa tendência, refletir sobre a crescente penetração da lógica mercantil nos territórios urbanos. Desse modo, recorremos ao argumento básico polanyiano: a expansão do princípio do liberalismo econômico e dos mercados autorregulados conduz, necessariamente, ao desenraizamento, à desarticulação e, no extremo, à ruptura do substrato social, e mesmo natural, que dá suporte às relações econômicas. Um risco que, ainda segundo esse argumento, desencadearia contramovimentos baseados no princípio da proteção social. E esses contramovimentos conteriam, em especial, a mercantilização da terra, do trabalho e do dinheiro, os três entendidos como mercadorias fictícias, ou seja, que não foram originalmente produzidas para a venda, ao contrário do que ocorre com os demais bens mercantis.

Nos termos de Polanyi ([1944] 2012), terra, trabalho e dinheiro – e, em nossa opinião, outros elementos da vida material e simbólica, como as cidades – não são, nem deveriam ser tratados apenas como mercadorias. Tratamento que ameaça a reprodução social e que, no caso particular das pesquisas urbanas, permite falar da "mercantilização das cidades", no sentido da produção, apropriação e uso do espaço urbano por classes e frações de classes que se apoiam na expansão das forças de livre mercado.

As leituras mais difundidas da mercantilização urbana também costumam enfatizar as mudanças do capitalismo desde, aproximadamente, a década de 1970. Trata-se de investigações

que, frequentemente, ressaltam as modificações nas formas como as cidades são produzidas e organizadas tendo em vista a crise do fordismo-keynesianismo e o advento do neoliberalismo. O que é feito, em geral de maneira heurística, recorrendo aos termos da teoria da regulação, em especial às ideias de regime de acumulação e modo de regulação.

De um ponto de vista amplo, sustenta-se que, diante de uma crise de sobreacumulação, o regime de acumulação fordista se esgotou e começou a ser substituído. Tornou-se clássica, por exemplo, a proposta de Harvey ([1989] 2008a), que afirmou, no final dos anos 1980, que o fordismo tenderia a ser suplantado por um regime de acumulação flexível. Regime caracterizado, principalmente, por processos de reestruturação produtiva, pela ascendência do poder das finanças e pela emergência do que o autor denominaria, em obra posterior, que já incorpora a teoria do duplo movimento, como a virada neoliberal (HARVEY, 2008b). Antes disso, havia estabelecido uma forte conexão entre o declínio do fordismo-keynesianismo e o advento de novas formas de empreendedorismo urbano (HARVEY, 1989).

Aí está a moldura abrangente que envolve o debate acerca da transição de um período histórico em que predominava a cidade de tipo fordista, relativamente desmercantilizada, para outro, no qual sobressaem as distintas formas de manifestação da cidade neoliberal e do neoliberalismo como modalidade de governança urbana[17]. Debate atravessado, dentre outras vertentes, pela recuperação dos argumentos polanyianos, tal como descritos acima.

Quer dizer, o neoliberalismo, assim como suas repercussões nos domínios da urbanização, do urbanismo, do planejamento e da gestão urbana, passou a ser interpretado como uma nova rodada de expansão dos mercados autorregulados. E, nesse sentido, estava aberto um novo modo de compreender o que vinha sendo designado como a mercantilização das cidades.

Mas, como dito, nossa adesão à perspectiva braudeliana-arrighiana apontava uma direção pouco explorada até então.

[17] Cf., a esse respeito, Brenner e Theodore (2002). Trata-se de uma obra que reúne um conjunto de artigos sobre os espaços do neoliberalismo e a reestruturação urbana contemporânea. Ela é útil para identificar os traços gerais do debate, ainda que, em termos empíricos, concentre-se em casos da América do Norte e da Europa Ocidental.

Polanyi ([1944] 2012) elaborou sua teoria do duplo movimento levando em conta o que chamou de a "Grande Transformação". Expressão com a qual o autor se refere às consequências da Revolução Industrial. Portanto, suas formulações dizem respeito aos marcos temporais que Arrighi ([1994] 2003) associa ao ciclo sistêmico de acumulação e à hegemonia britânica.

Considerando o arcabouço teórico braudeliano-arrighiano e o modo como Silver e Arrighi (2014) o mobilizam para reinterpretar a teoria do duplo movimento, estabelecemos um dos pressupostos mais importantes que orientam nossa pesquisa: o que Polanyi ([1944] 2012) descreve como a expansão do princípio do liberalismo econômico e dos mecanismos da autorregulação mercantil deve ser histórica e geograficamente contextualizado. E esse é, diga-se de passagem, um pressuposto inspirado na contribuição de Fiori (2000), que assinala não só a necessidade de contextualização espaço-temporal do duplo movimento, mas, igualmente, o imperativo de decompô-lo, na verdade, em quatro movimentos: dois de liberalização e dois de proteção social. Cada um dos quais correspondendo, em sua opinião, à contradição entre capital e trabalho e à contradição entre a globalidade dos fluxos econômicos e a territorialidade de sua gestão política. Em síntese, o duplo movimento não opera, da mesma maneira, no centro e na periferia do sistema-mundo, não funcionou, do mesmo modo, ao longo do tempo e, por fim, se refere tanto aos conflitos capital-trabalho quanto aos conflitos interestatais.

Portanto, quando se fala da mercantilização da terra, do trabalho e do dinheiro, isto é, de sua transformação em mercadorias fictícias, deve-se ter em vista que, na formulação original de Polanyi ([1944] 2012), o impulso fundamental no sentido da mercantilização se encontrava na expansão produtiva e comercial correspondente à fase de expansão material do ciclo sistêmico de acumulação britânico. O que, grosso modo, pode ser identificado com o advento e o desenvolvimento da Revolução Industrial, a partir da Europa da segunda metade do século XVIII.

Sendo assim, que forças desencadearam, no período contemporâneo, a nova rodada de expansão dos mercados autorregulados, ou seja, de mercantilização dos mais diversos domínios e elementos da vida social? Nossa hipótese indica que, uma vez que

os eventos pós-1970 coincidem com a fase de expansão financeira do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, as respostas a essa indagação deve ser buscadas no debate sobre a financeirização. Hoje, a dominância financeira seria um dos principais fatores de pressão no sentido da autorregulação mercantil, da liberalização e da mercantilização, interessando-nos, acima de tudo, seus impactos urbano-territoriais.

Em nossa perspectiva, esse tipo de relação, entre financeirização, difusão da lógica mercantil e transformações urbanas, abre caminho para se sustentar que, em cada onda de urbanização do capital, ocorrem inovações fundamentais. Note-se que, em fases de expansão material, o impulso dessas transformações e inovações não foi dado pela dominância financeira, mas pela tendência de racionalização da ordem urbana, consonante com os próprios imperativos da expansão produtiva. O que significou, inclusive, a ascendência de contramovimentos no sentido da desmercantilização das cidades, como no caso da fase de expansão material do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, no pós-Segunda Guerra Mundial.

Enfim, tudo isso também ilumina a construção da ideia dos ciclos sistêmicos de urbanização e pode ser ilustrado quando se consideram as seguintes inovações.

i) **Inovações financeiras:** todas as ondas de urbanização do capital estiveram associadas a inovações financeiras. Como indica o relato de Harvey (2015), esse foi o caso, por exemplo, do papel cumprido pelos irmãos Pereire na reforma de Paris por Haussmann. Hoje, assumiram proeminência sofisticados instrumentos e técnicas fundados no mercado de capitais, em especial a securitização, os contratos de derivativos e os demais mecanismos geridos por fundos imobiliários. Instrumentos e técnicas que expressam, de um modo ou de outro, a dominância da lógica de valorização do capital fictício.

ii) **Inovações tecnológicas:** nesse aspecto em particular, pode-se mencionar a centralidade dos novos meios de transporte e comunicação, como a ferrovia e o telégrafo, nas ondas de urbanização do final do século XIX e início do século XX. Atualmente, não restam dúvidas de que tanto o funcionamento dos mercados globais de capitais quanto a chamada urbanização

planetária seriam inviáveis sem a revolução técnica, científica e informacional, baseada, por exemplo, em sistemas computacionais integrados à Internet e a todo tipo de tecnologias georreferenciadas. O que é especialmente válido para a expansão mais recente da economia de plataforma (*platform economy*) e para tendências como a uberização (*uberization*) do trabalho.

iii) **Inovações de escala:** é possível identificar um movimento progressivo de ampliação e complexificação das escalas espaço-temporais por intermédio das quais as ondas de urbanização do capital se realizam. Algo que se torna evidente quando se levam em conta a renovação e a expansão das áreas centrais, a partir, por exemplo, do caso paradigmático das reformas de Haussmann; a suburbanização das cidades americanas, inspiradas na experiência de Nova York e pelos projetos de Robert Moses; e, por fim, o papel das novas cidades chinesas nas redes, nas cadeias de valor globais e na divisão territorial do trabalho típica do capitalismo contemporâneo.

iv) **Inovações regulatórias:** na forma de intervenção do Estado nas cidades (como o empreendedorismo urbano e as modalidades de governança urbana neoliberal, fundadas, por exemplo, em parcerias público-privadas); na legislação urbanística (que, hoje, tende a operar segundo uma lógica *ad hoc* e de exceção, ao contrário das iniciativas totalizantes e abrangentes predominantes em momentos anteriores); nas posturas municipais (atualmente orientadas, segundo os princípios neoliberais, para a regulação, marginalização e repressão das atividades informais e dos usos não mercantis dos espaços urbanos, tanto no que tange ao trabalho quanto à reprodução social); e, finalmente, nas formas de tratamento da propriedade imobiliária (que tendem, do mesmo modo, a deslocar modalidades de apropriação não mercantis e a estimular a conversão da terra em ativos financeiros). Ressalte-se que, em períodos anteriores, como na passagem do século XIX ao XX, todo um ideário de reforma urbana, calcado em princípios "civilizatórios", "sanitaristas", de "ordem" e "racionalidade", também estimulou o advento de modos de regulação urbanística específicos.

v) **Inovações de produto e de estilos de vida:** quanto a esse tipo de inovação, podemos mencionar, por exemplo, a invenção

norte-americana da casa suburbana e o estilo de vida familiar próprio da classe média fordista, correspondentes à predominância do urbanismo extensivo. Hoje, ao lado da expansão dos condomínios fechados, nas mais diferentes regiões do planeta, sobretudo as mais violentas e desiguais, é possível citar as formas de moradia e de consumo dos espaços urbanos advindas do urbanismo intensivo e associadas a processos de gentrificação. Formas de moradia e de consumo que expressam o imaginário cosmopolita de parcelas das classes médias e os novos conceitos de família e de sociabilidade.

vi) **Inovações nas ideologias urbanas:** para cada onda de urbanização, pode-se identificar a emergência do que poderíamos chamar de "ideologias urbanas". São narrativas e dispositivos intelectuais que ajudam a construir e difundir determinadas "questões urbanas". Isto é, questões a respeito dos "problemas sociais" que se manifestam nas cidades e exigem uma resposta da sociedade e do Estado com foco nessas mesmas cidades. Questões, enfim, tratadas por diferentes modalidades de urbanismo e paradigmas de planejamento (sanitarista, embelezador, modernizador, empreendedor, sustentável, dentre outras designações mais ou menos em voga). Para nós, o mapa dessas narrativas e dispositivos intelectuais é passível de elaboração tendo em vista, por exemplo, os ideais de construção do Estado-nação, da ordem industrial (fordista) e da sociedade de mercado (governança neoliberal).

Cabe sublinhar, por último, o modo como temos problematizado a penetração da lógica mercantil e financeira na camada da vida material. Ao definir o capitalismo como a camada não especializada da hierarquia econômica, Braudel (1987) sugeriu que ela se eleva sobre duas outras camadas: a da economia de mercado e, na base, a da vida ou civilização material. A primeira é a esfera das trocas mercantis horizontais, e não das trocas verticais e monopólicas, beneficiadas pela proximidade com o poder estatal e características do capitalismo. A segunda, constitui a esfera da vida cotidiana, social e mesmo biológica, orientada pela lógica do valor de uso. De acordo com o autor, apesar de sua posição superior, o capitalismo depende das demais camadas e não conseguiria penetrar, completamente, na civilização material.

Do nosso ponto de vista, diante da financeirização contemporânea, o que está em curso é, precisamente, esse movimento, de capilarização e aprofundamento da racionalidade mercantil-financeira, que invade e coloniza todos os domínios e dimensões da vida. Isso explicaria, por exemplo, a emergência de novas formas de expropriação financeira, tal como designadas por Lapavitsas (2013), que permitem converter rendas, vencimentos, ativos e passivos de indivíduos, das classes trabalhadoras e médias, em fontes de lucro financeiro. Ou, ainda, a formação do que Sanfelici (2013) denomina de *ethos* financeirizado, no sentido da subjetivação da lógica financeira.

Em traços gerais, o que foi dito até aqui indica como, partindo das problemáticas da globalização e da neoliberalização, passamos à ênfase cada vez maior em torno da financeirização. Esperamos que o mapa do nosso percurso contribua com esforços subsequentes de pesquisa. Em todo o caso, antes de apresentarmos, sumariamente, os capítulos que constituem esta obra, cumpre apontar alguns dos desdobramentos mais recentes da nossa exploração do debate sobre a dominância financeira.

Financeirização periférica, urbanização dependente e neoextrativismo

Mais recentemente, iniciamos um esforço no sentido de resgatar o debate clássico, constituído ao longo dos anos 1960-1970, acerca da urbanização dependente na América Latina, atualizando-o à luz das hipóteses contemporâneas do capitalismo sob dominância financeira e da predominância do rentismo. Buscava-se, naquele momento, evidenciar as especificidades históricas da relação entre a industrialização tardia e os padrões de urbanização explosiva característicos do continente latino-americano. Padrões de urbanização cujos índices de crescimento se acentuaram, principalmente, a partir dos anos 1950 e que, para muitos analistas, não reproduziam a dinâmica, as formas e as relações sociais que presidiram expansão das cidades nos países centrais.

Destacavam-se, no âmbito desse debate, as várias matrizes teóricas instituídas, na origem, em virtude da adesão e/ou das

críticas ao arcabouço cepalino elaborado por Raul Prebisch. Referimo-nos às elaborações e às contribuições teóricas de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto, Paul Singer, Lucio Kowarick, Aníbal Quijano, Ruy Mauro Marini, dentre tantos outros e outras. Esse debate foi concretizado em inúmeros eventos, seminários, simpósios etc., realizados em diversos países, e teve como marca fundamental a publicação, em 1973, da clássica coletânea organizada por Manuel Castells, intitulada *Imperialismo y Urbanización en América Latina*.

O retorno a essa discussão, e aos seus termos mais importantes, decorre de duas constatações centrais. De um lado, da evidência de que os temas da financeirização e do rentismo foram amplamente absorvidos nos meios acadêmicos latino-americanos, tornando-se uma espécie de novo paradigma teórico que orienta as interpretações sobre as atuais transformações urbanas. Hoje, grande parte da literatura crítica produzida no continente tem como ponto de convergência a aceitação de que a financeirização não é apenas a hipertrofia da lógica do capital financeiro, mas uma das principais expressões das mudanças estruturais do capitalismo, em curso desde os anos 1970. De outro lado, pouca atenção tem sido dada ao fato de que a financeirização, sendo um fenômeno global, corresponde às novas modalidades de hierarquia, subordinação e dominação no sistema interestatal, como propõem, por exemplo, Belluzzo (1997), Christophers (2012; 2015), Paulani (2013), Lapavitsas (2013), Kaltenbrunner e Painceira (2017).

Além disso, embora parte da literatura venha sugerindo o imperativo de refletir sobre o caráter variegado da financeirização, não se têm avançado, necessariamente, na construção de um quadro teórico apropriado, que supere a simples descrição de singularidades empíricas, como as que marcam o advento da dominância financeira nos países latino-americanos. Para nós, essa superação passa, fundamentalmente, pelo reconhecimento e pela ênfase nas relações de poder[18].

[18] Cf., a esse respeito, os argumentos de Lapavitsas (2013), conforme os quais a financeirização "varia sistematicamente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A financeirização nos países em desenvolvimento [...] foi impulsionada pela abertura de contas de capital, pelo acúmulo de reservas cambiais e pelo estabelecimento de bancos estrangeiros. Mais fundamentalmente, ela tem

Acreditamos que, à semelhança do momento e do debate anterior, a investigação dos vínculos entre a financeirização e a urbanização na América Latina deve partir das relações de dependência e subordinação do capitalismo latino-americano às lógicas de poder que regem o capitalismo global. Se países como o Brasil têm sido convertidos, como observa Paulani (2013), em plataformas de exportação de *commodities* e, ao mesmo tempo, em plataformas de valorização financeira, acentuando sua dependência, essa conversão é viabilizada por novos mecanismos de subordinação econômica, marcadamente distintos dos predominantes na etapa de industrialização tardia.

Hoje, como defendem Lapavitsas (2013) e Kaltenbrunner e Painceira (2017), a financeirização periférica corresponde a relações de subordinação que refletem o modo como, por exemplo, os países latino-americanos absorveram o excesso de liquidez internacional, típico da fase mais recente de consolidação do dólar como dinheiro mundial. Nesses termos, a expansão das reservas latino-americanas de dólares, que, a princípio, pareceu atuar no sentido do incremento da soberania e da autonomia dos referidos países, funcionou, ao contrário, para reforçar sua integração dependente e assimétrica no sistema monetário e financeiro internacional.

Segue pertinente, então, a afirmação de Castells (1973), exposta na apresentação da coletânea supramencionada: é necessário delimitar os diferentes processos sociais que constituem os países da América Latina, em sua variedade e complexidade, mas, do mesmo modo, é indispensável ressaltar o que os "une em termos de processo econômico-político", quer dizer, a "similitude no lugar que ocupam no sistema de relações do imperialismo" (p. 1, tradução nossa). No entanto, não há dúvidas de que as determinações e os fatores que definem esse lugar mudaram ao longo do tempo, exigindo um esforço de atualização.

---

sido diretamente conectada ao funcionamento do dinheiro mundial nas últimas décadas, particularmente o dólar americano. Existe uma base monetária para a financeirização nos países em desenvolvimento, que determinou seu caráter subordinado em relação à financeirização nos países desenvolvidos" (p. 39). Apesar de sua abordagem geral da financeirização, deduzida do caso dos países centrais, ser relativamente negligente em relação às questões do poder, a análise de Lapavitsas (2013) da financeirização dos países em desenvolvimento coloca essas mesmas questões no cerne da explicação.

Assim, temos acompanhado as hipóteses de alguns dos principais autores e autoras que, por exemplo, no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), publicaram, recentemente, a obra *Estudios sobre financierización en América Latina* (ABELES et al, 2018). Nesse aspecto em particular, nos interessa corroborar a ideia, igualmente defendida nessa publicação, de que os fenômenos típicos da financeirização estão determinados, em economias dependentes e periféricas, por sua integração subordinada ao sistema monetário e financeiro internacional. Pretendemos associar a abordagem sobre as hierarquias monetárias internacionais, presente em parte da referida obra, ao arcabouço teórico-conceitual braudeliano-arrighiano, para construir, no momento oportuno, as devidas conexões entre financeirização periférica e urbanização dependente.

Temos explorado, ainda, outro corpo de literatura recente, as perspectivas que buscam expandir as noções de extração e de extrativismo, dando ensejo ao conceito de neoextrativismo. Perspectivas que animaram parte do debate em torno dos processos contemporâneos de acumulação do capital na América Latina, como é o caso dos argumentos de Svampa (2015), mas que vêm assumindo o aspecto de uma reflexão mais abrangente sobre a natureza do capitalismo, como indicam as contribuições de Gago e Mezzadra (2017) e Mezzadra e Neilson (2013; 2015; 2017; 2019), a respeito das relações entre extração, logística e finanças.

Para esses autores e autoras, se é verdade que a ideia de uma espécie de Consenso das Commodities, em oposição ao Consenso de Washington, ajuda a entender as atuais configurações da dependência latino-americana, também é possível, e desejável, radicalizar e ampliar a própria noção de extrativismo. Nesse sentido, sugerem que o debate deve ir além da centralidade dos mercados de *commodities* minerais e agrícolas, além do sítio propriamente dito de extração, buscando seus vínculos com as atividades e a racionalidade características das esferas da logística e das finanças. É nesse sentido que se fala do neoextrativismo, apontando que as interconexões entre extração, logística e finanças permitem que todo um conjunto de operações do capital sejam identificadas como operações de extração. Gago e

Mezzadra (2017) remetem, dentre outros exemplos, aos rendimentos extraídos de complexas cadeias de produção do agronegócio, à mineração de dados (*data mining*, no original em inglês), à extração de rendas de classes populares, por intermédio do endividamento, assim como à captura de rendas urbanas, no contexto de processos de gentrificação.

Em resumo, o conceito expandido de neoextrativismo envolve uma série de "operações de extração do capital": de recursos, de rendas, de excedentes etc. Operações cujos atributos complexos indicam, conforme Gago e Mezzadra (2017), que: i) a extração não pode ser reduzida a operações ligadas a matérias-primas, transformadas em *commodities* em nível global; ii) o conceito de extração supõe certa exterioridade do capital ao trabalho vivo, à cooperação social – o que, para Paulani (2016), é próprio do rentismo em geral; e iii) a extração não pode ser associada, unilateralmente, à paisagem rural ou não urbana.

Trata-se de argumentos semelhantes aos de Paulani (2016), para quem, na atual fase de desenvolvimento do capitalismo, a exterioridade do rentismo em geral se manifesta em formas particulares: captura de rendas e excedentes via exploração de recursos naturais, de diferenciais de produtividade e localização, de preços de monopólio e através de operações nos mercados financeiros. Tudo isso mediado, teoricamente, pelo resgate das categorias de rendimento derivadas da teoria marxista do valor: salário, lucro, sobrelucro, renda diferencial, renda absoluta, renda de monopólio, juros e dividendos. Há, portanto, uma estreita relação entre rentismo e neoextrativismo, com a qual estamos começando a lidar.

Esse tipo de abordagem nos parece promissora porque permite levantar as seguintes questões: de que maneira as lógicas que governam a produção dos territórios urbanos e metropolitanos latino-americanos estão subordinadas ao impulso geral de extração de recursos, rendas e excedentes que é típico da atual fase de expansão financeira e de predominância do rentismo? Será possível dizer que as inúmeras operações de reestruturação urbana em curso na América Latina funcionam como "operações de extração do capital", no sentido dado pelo debate ampliado sobre o neoextrativismo? É mesmo pertinente falar em extrati-

vismo urbano, como propõem os textos compilados por Duplat (2017)? De que modo essa subordinação e essas operações recolocam e atualizam os termos da urbanização dependente na América Latina?

Estamos nos referindo, por exemplo, à possibilidade de refletir sobre as operações urbanas como expressão e territorialização das múltiplas maneiras por meio das quais os proprietários do capital portador de juros, como os investidores institucionais, buscam incrementá-lo capturando rendas urbanas. Isto é, diante da flexibilidade e da mobilidade crescentes do capital em geral, é plausível assumir que as operações neoextrativistas, em territórios urbanos, ao lado das que ocorrem nos espaços da mineração e da agricultura, dentre outros, compõem uma espécie de portfólio à disposição desses investidores. O território, ele mesmo, funciona como um portfólio de negócios. Aqui, nos parece, há uma chave de interpretação dos vínculos entre financeirização periférica e urbanização dependente que, doravante, deveria ser tomada como uma referência central no campo dos estudos urbanos.

Apresentação dos capítulos

Dado todo o percurso desenhado nas páginas anteriores, o livro foi estruturado em cinco partes, na tentativa de sintetizar os pontos mais importantes da trajetória intelectual do grupo.

A organização do livro parte de uma visão mais ampla e teórica sobre o fenômeno da financeirização, passando por um olhar sobre as peculiaridades latino-americanas e brasileiras até chegar à apresentação de alguns estudos de caso, sempre buscando uma relação com sua configuração espacial.

Para tanto, o livro está estruturado em 15 capítulos, organizados em conformidade com o sentido da exposição acima definido: de aspectos teóricos e mais gerais do fenômeno até estudos de caso buscando suas especificidades e territorialidades. Abaixo, uma breve apresentação de cada um deles a fim de guiar o leitor no percurso anunciado, do teórico e mais geral às especificidades e territorialidades do fenômeno da financeirização.

O primeiro capítulo, "Crise de sobreacumulação global iniciando uma crise de civilização", de François Chesnais, traz um ensaio sobre a crise econômica e financeira que vem se prolongando neste século. O autor defende que essa crise se apresenta, na verdade, como um dos aspectos de uma crise civilizatória mais ampla.

O segundo, "O sistema-mundo capitalista e os novos alinhamentos geopolíticos no século XXI: uma visão prospectiva", de Carlos Eduardo Martins, analisa as principais características da conjuntura mundial contemporânea a partir de tendências cíclicas e seculares e dos novos alinhamentos geopolíticos que apontam para uma bifurcação do poder no sistema mundial.

No terceiro capítulo apresentamos o texto "Financierización em América Latina: implicancias de la integración financiera subordinada", de Juan Pablo Paincera e Annina Kaltenbrunner, que busca compor o cenário específico da dominância financeira na América Latina, considerando suas peculiaridades geopolíticas e econômicas. Os autores apontam que a financeirização subordinada estabelece uma nova forma de vulnerabilidade externa dos países latino-americanos e que esse processo tem consequências diretas no comportamento dos principais agentes econômicos nesses países, como os bancos, as empresas e as famílias.

No quarto capítulo, "Financeirização e mercantilização à luz dos ciclos sistêmicos de acumulação e de urbanização", Luiz César Ribeiro e Nelson Diniz apresentam uma proposta de leitura do fenômeno financeiro a partir da abordagem arrighiana dos ciclos sistêmicos de acumulação e suas relações com as transformações históricas do espaço urbano.

Em seguida, o livro inclui a reflexão teórica sobre os "Circuitos de extração: valor em processo e o nexo mineração-cidade" elaborada por Martin Arboleda, na qual propõe um quadro teórico para a compreensão das cadeias transnacionais de valor que articulam as atividades extrativas, de suprimento e de produção social do espaço construído urbano e não urbano, a partir do qual é possível entender as formas pelas quais as indústrias extrativas estão refazendo paisagens urbanas, financeiras e logísticas à sua própria imagem.

O sexto capítulo, "Máquinas de crescimento urbano – mas em que escala?", traz uma reflexão de Neil Brenner sobre as dimensões multiescalares do fenômeno urbano ao fazer uma releitura crítica, metodologicamente não localista, da teoria da máquina de crescimento urbano.

No sétimo capítulo temos o texto "Metrópole, moeda e mercados: a agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais", de Jeroen Klink, que trata das articulações entre a dimensão financeira e as metrópoles no capitalismo contemporâneo, sugerindo uma agenda de pesquisa articulada em três eixos: (i) Estado, fundo público e financiamento em tempo de austeridade metropolitana; (ii) neoliberalização e reestruturação da governança metropolitana e (iii) planejamento urbano-metropolitano: de planos a modelos.

O oitavo capítulo conta com a contribuição de Maurilio Lima Botelho, com o texto denominado "A metrópole para além da nação: globalização e crise urbana", que discute o papel das grandes cidades e metrópoles na economia mundial. O autor defende que a emergência de cidades-globais implode as economias tradicionais ao reorganizar as articulações escalares. Portanto, sugere que as questões metropolitanas atuais deveriam ser analisadas como parte de uma crise econômica global.

O nono conta com o texto "Urbanización del capital y difusión de ideologías urbanas en América Latina: la ciudad como máquina de crecimiento económico", de autoria de Luiz César Ribeiro e Marcelo Rodríguez Mancilla, que analisa criticamente as conexões entre a urbanização do capital, a difusão do atual ciclo de ideologias urbanas e sua tradução na definição de políticas urbanas que dinamizam os processos de neoliberalização. Com isso, o capítulo sustenta que as ideologias urbanas atuais estão orientadas no sentido de favorecer os processos de acumulação financeirizados e de mercantilização das cidades.

No décimo capítulo, Luiz César de Queiroz Ribeiro reflete sobre os possíveis impactos da inflexão ultraliberal sobre as metrópoles brasileiras no sentido da aceleração de sua inserção no atual ciclo de dominância financeira do capitalismo, no texto "Financeirização e os ajustes da ordem urbana brasileira".

O 11º capítulo conta com o texto "Capitalismo sob dominância financeira e a terra urbana – uma análise do caso brasileiro a partir da regulação fundiária", de Tarcyla Fidalgo, no qual a autora busca refletir sobre o papel da regulação na capilarização da dominância financeira no espaço urbano a partir do estudo de caso da mais recente lei sobre a regularização fundiária aprovada em nível federal.

O 12º capítulo traz o texto "A financeirização do Estado por meio da securitização de ativos no Brasil", de Igor Pouchain Matela e Nelson Diniz, que trata de como as práticas e racionalidades financeiras também se fazem presentes no nível da gestão dos aparelhos estatais. Os autores trazem exemplos brasileiros de securitização de ativos públicos para fazer uma reflexão sobre as relações intrínsecas entre os processos de financeirização e de acumulação por despossessão.

O 13º capítulo conta com a contribuição de Lucas Faulhaber e Hipolita Siqueira no texto "Grupos econômicos e acumulação urbana na cidade do Rio de Janeiro: Odebrecht e Carvalho Hosken", que aborda os principais elementos para a análise dos grupos econômicos e sua contribuição para os estudos sobre acumulação urbana. Então, são examinadas as trajetórias históricas e as estratégias de acumulação dos grupos Odebrecht e Carvalho Hosken na cidade do Rio de Janeiro.

O 14º capítulo traz o texto "Arranjos multiescalares da atividade imobiliária e a (re)produção da metrópole", de Alexandre Yassu, que trata do caso das transformações imobiliárias, residenciais e logísticas em Cajamar, Região Metropolitana de São Paulo. O artigo revela as relações entre os agentes financeiros globais, o poder público e os agentes locais numa análise dos arranjos multiescalares na produção do meio ambiente construído.

Por fim, no 15º capítulo apresentamos estudo de caso sobre a capilarização da financeirização no mercado de habitação em São Paulo por meio do texto de Álvaro Luís dos Santos Pereira e Gabriel Maldonado Palladini denominado "Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo". Em suas reflexões, os autores apresentam o projeto de parceria público-privada de produção de moradia popular levado a cabo

pela Agência Casa Paulista, do governo estadual e suas configurações institucionais alinhadas aos paradigmas da neoliberalização e financeirização.

A última parte do livro traz um roteiro de leituras a partir do percurso do grupo de pesquisa "Metrópole, Estado e Capital" anteriormente exposto. A proposta é apresentar ao leitor uma breve síntese das leituras mais relevantes, realizadas coletivamente, de modo a sugerir caminhos para aprofundamento nos diversos temas abordados ao longo dos capítulos.

Assim, espera-se que, a partir da seleção de textos e do roteiro de leituras proposto ao final da obra, seja possível dar ao leitor um panorama das discussões e complexidades que envolvem o fenômeno da financeirização, desde sua construção teórica até o seu rebatimento espacial nas cidades. Considerando o número relativamente pequeno de obras sobre o tema no país, espera-se contribuir para a fixação de bases comuns que permitam o aprofundamento do debate, estimulando novas pesquisas sobre o tema.

Referências

AALBERS, Manuel. The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 214-219, 2015.

ABELES, Martín; CALDENTEY, Esteban Pérez; VALDECANTOS, Sebastián (Ed.) *Estudios sobre financierización en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2018.

ANDREUCCI, Diego; GARCÍA-LAMARCA, Melissa; WEDEKIND, Johan; SWYNGEDOUW, Erik. "Value grabbing": a political ecology of rent. *Capitalism Nature Socialism*, v. 28, n. 3, p. 28-47, 2017.

ARBOLEDA, Martín. Financialization, totality and planetary urbanization in the Chilean Andes. *Geoforum*, v. 67, p. 4-13, 2015.

ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. *O longo século XX***:** dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2003.

_____. *Adam Smith em Pequim***:** origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008.

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial.* Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2001.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro***:** uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

BIENEFELD, Manfred. Suppressing the double movement to secure the dictatorship of finance. In: BUGRA, Ayse; AGARTAN, Kaan. *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century:* market economy as a political project. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro:* uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

_____. *História e ciências sociais*. Lisboa: Editorial Presença, 1990.

_____. *Civilização material, economia e capitalismo*. Séculos XV-XVIII: as estruturas do cotidiano, volume 1. São Paulo: Martins Fontes. 1996a.

_____. *Civilização material, economia e capitalismo*. Séculos XV-XVIII: os jogos das trocas, volume 2. São Paulo: Martins Fontes. 1996b.

_____. *Civilização material, economia e capitalismo*. Séculos XV-XVIII: o tempo do mundo, volume 3. São Paulo: Martins Fontes, 1996c.

BRENNER, Neil. Theses on urbanization. *Public Culture*, v. 25, n. 1 (69), p. 85-114, 2013.

_____. Introduction: urban theory without an outside. In: BRENNER, Neil (Ed.). *Implosions/Explosions:* towards a study of planetary urbanization. Berlim: Jovis, 2014.

_____. *New urban spaces:* urban theory and the scale question. New York: Oxford University Press, 2019.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik (Ed.). *Spaces of neoliberalism:* urban restructuring in North America and Western Europe. Oxford: Blackwell, 2002.

CARCANHOLO, Reinaldo de A. O capital especulativo e a desmaterialização do dinheiro. In: GOMES, Helder (Org.). *Especulação e lucros fictícios*. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CARCANHOLO, Reinaldo de A.; NAKATANI, Paulo. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o conceito de capital financeiro, característico da globalização. In: GOMES, Helder (Org.). *Especulação e lucros fictícios.* São Paulo: Outras Expressões, 2015a.

_____. Capitalismo especulativo e alternativas para a América Latina. In: GOMES, Helder (Org.). *Especulação e lucros fictícios*. São Paulo: Outras Expressões, 2015b.

CARCANHOLO, Reinaldo de A.; SABADINI, Maurício de S. Capital fictício e lucros fictícios. In: GOMES, Helder (Org.). *Especulação e lucros fictícios*. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CASTELLS, Manuel. Presentación. In: CASTELLS, Manuel. *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1973.

CETRE, Moisés. La financiarización como una de las transformaciones de las ciudades latinoamericanas. *Revista Republicana*, n. 18, p. 113-133, 2015.

CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.

_____. *Finance capital today:* corporations and banks in the lasting global slump. Boston: Brill, 2016.

CHRISTOPHERS, Brett. Revisiting the urbanization of capital. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 101, n. 6, p. 1.347-1.364, 2011.

_____. Anaemic geographies of financialisation. *New Political Economy*, v. 17, n. 3, p. 271-291, 2012.

_____. The limits to financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 183-200, 2015.

DAHER, Antonio. Territorios de la financiarización urbana y de las crisis inmobiliarias. *Revista de Geografía Norte Grande*, Santiago, n. 56, p. 7-30, 2013a.

_____. Fondos inmobiliarios y riesgo urbano. *Revista de Urbanismo*, n. 29, p. 32-45, 2013b.

_____. Impactos territoriales de la financiarización pública poscrisis. *Revista de Ciencias Sociales*, n. 25, p. 13-26, 2014.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo:* ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE MATTOS, Carlos. *Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI,* 2014. Disponível em: https://flacso.edu.ec/cite/media/2016/02/De-Mattos-C_2014_Gobernanza-neoliberal-financiarizacion-y-metamorfosis-urbana-en-el-siglo-XXI.pdf. Acesso em: 1º mar. 2020.

_____. Financiarización, mercantilización y metamorfosis planetaria: lo urbano en la valorización del capital. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 18, n. 42, pp. 24-52, 2016.

DUMÉNIL, Gerard; LÉVI, Dominique. *A crise do neoliberalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.

DUPLAT, Ana María Vásquez (Comp.). *Extractivismo urbano:* debates para una construcción colectiva de las ciudades. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo; Ceapi; El Colectivo, 2017.

EPSTEIN, Gerald. Introduction: financialization and the world economy. In: EPSTEIN, Gerald. *Financialization and the world economy*. Northampton: Edward Elgar, 2005.

FINE, Ben. Financialization from a marxist perspective. *International Journal of Political Economy*, v. 42, n. 4, p. 47-66, 2014.

FIORI, José Luís. A propósito de uma construção interrompida. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 1-19, jun. 2000.

_____. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin (Org.). *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. *História, estratégia e desenvolvimento:* para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2014.

FIX, Mariana. São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. 288 f. Tese (doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2011.

FOSTER, John Bellamy. The financialization of capitalism. *Monthly Review*, v. 58, n. 11, 2007. Disponível em: https://monthlyreview.org/2007/04/01/the-financialization-of-capitalism/#fn1. Acesso em: 1º fev. 2020.

FRANK, André Gunder. *Capitalism and underdevelopment in Latin America:* historical studies of Chile and Brazil. New York: Monthly Review Press, 1967.

FRIEDMANN, John. The world city hypothesis. *Development and change*, v. 17, n. 1, p. 69-83, 1986.

FRIEDMANN, John; WOLFF, Goetz. World city formation: an agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 6, n. 3, p. 309-344, 1982.

GAGO, Verónica; MEZZADRA, Sandro. A critique of the extractive operations of capital: toward an expanded concept of extractivism. *Rethinking Marxism:* a Journal of Economics, Culture & Society, v. 29, n. 4, p. 574-591, 2017.

GOTHAM, Kevin Fox. The secondary circuit of capital reconsidered: globalization and the U.S. real estate sector. *American Journal of Sociology*, v. 112, n. 1, p. 231-275, 2006.

HARVEY, David. *Consciousness and the urban experience*. Oxford: Blackwell, 1985a.

_____. *The urbanization of capital:* studies in the history and theory of capitalist urbanization. Oxford: Blackwell, 1985b.

_____. *A produção capitalista do espaço.* São Paulo: Annablume Ed., 2005a.

_____. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2005b.

_____. *Condição pós-moderna:* uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2008a.

_____. *O neoliberalismo:* história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008b.

_____. *O enigma do capital:* e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. *Os limites do capital.* São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. *Para entender o capital:* livros II e III. São Paulo: Boitempo, 2014.

_____. *Paris, capital da modernidade*. São Paulo: Boitempo, 2015.

HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989.

HILFERDING, Rudolf. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KALTENBRUNNER, Annina; PAINCEIRA, Juan Pablo. Subordinated financial integration and financialisation in emerging capitalist economies: the Brazilian experience. *New Political Economy*, v. 23, n. 3, p. 290-313, 2017.

KLINK, Jeroen; BARCELOS DE SOUZA, Marcos. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 379-406, 2017.

LAPAVITSAS, Costas. *Profiting without producing:* how finance exploits us all. London: Verso, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing, 2013.

LÊNIN, Vladimir. *Imperialismo:* etapa superior do capitalismo. Campinas: FE/UNICAMP, 2011.

MACIEL, Fabrício Barbosa. Ulrick Beck e a crítica ao nacionalismo metodológico. *Política e Sociedade:* Revista de Sociologia Política, v. 12, n. 25, 2013.

MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização, dependência e o neoliberalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARTÍNEZ-TORO, Pedro Martín. El conjunto residencial cerrado como tipología urbanística instrumentalizada por la financiarización. *Prospectiva:* Revista de Trabajo Social e Intervención social, n. 21, p. 25-55, 2016.

MARX, Karl. *O capital:* Livro I, Capítulo VI (inédito). São Paulo: Livraria Editora de Ciências Humanas Ltda., 1968.

MARX, Karl. *O capital:* crítica da economia política. Volume 2. O processo de circulação do capital. São Paulo: Abril Cultural, 1986a.

_____. *O capital:* crítica da economia política. Volume 3, Tomo 1. O processo global da produção capitalista. São Paulo: Abril Cultural, 1986b.

_____. *O capital:* crítica da economia política. Volume 3, Tomo 2. O processo global da produção capitalista. São Paulo: Abril Cultural, 1986c.

MEZZADRA, Sandro; NEILSON, Brett. Extraction, logistics, finance: global crisis and the politics of operations. *Radical Philosophy*, v. 178, p. 8-18, 2013.

_____. Operations of capital. *The South Atlantic Quarterly*, v. 114, n. 1, p. 1-9, 2015.

_____. On the multiple frontiers of extraction: excavating contemporary capitalism. *Cultural Studies*, v. 31, n. 2-3, p. 185-204, 2017.

_____. *The politics of operations:* excavating contemporary capitalism. Durham e Londres: Duke University Press, 2019.

PAULANI, Leda. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 237-261, 2013.

_____. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 514-535, 2016.

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. *Intervenções em centro urbanos e conflitos distributivos:* modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. 308 f. Tese (doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2015.

PINEDA, Rodrigo Andrés Cattaneo. Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda en Santiago de Chile: ¿Un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad? *Eure*, Santiago, v. 37, n. 112, p. 5-22, 2011.

POLANYI, Karl. *A grande transformação:* as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; DINIZ, Nelson. Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 351-377, 2017.

ROJAS, Carlos Antonio Aguirre. *Fernand Braudel e as ciências humanas.* Londrina: Eduel, 2013.

ROLNIK, Raquel. *A guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROYER, Luciana de Oliveira. 194 f. *Financeirização da política habitacional:* limites e perspectivas. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Financeirização e metropolização: um olhar sobre a atuação das grandes incorporadoras da RMSP. In: *Anais:* Desenvolvimento, crise e resistência: quais os caminhos do planejamento urbano e regional. São Paulo: FAU/USP, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/SL_Sessoes_Livres/SL%2024.pdf. Acesso em: 1º mar. 2020.

SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *Eure*, Santiago, v. 39, n. 118, p. 27-46, 2013.

SHIMBO, Lúcia. Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 35, n. 2, p. 119-133, 2016.

SHIMBO, Lúcia; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. *Financeirização e estudos urbanos na América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

SILVER, Berverly J.; ARRIGHI, Giovanni. "O duplo movimento" de Polanyi: comparação da hegemonia da belle époque britânica e estadunidense. *Emetropolis:* Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, n. 16, 2014.

SOCOLOFF, Ivana. Financiarización de la producción urbana: el caso argentino en perspectiva. *Scripta Nova*, v. 23, n. 616, p. 1-26, 2019.

SVAMPA, Maristella. Commodities consensus: neoextractivism and enclosure of the commons in Latin America. *The South Atlantic Quarterly*, v. 114, n. 1, p. 66-82, 2015.

TAYLOR, Peter J. et al. Explosive city growth in the modern world-system: an initial inventory derived from urban demographic changes. *Urban Geography*, n. 31, v. 7, p. 865-884, 2010.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro:* uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro:* uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

TOPALOV, Christian. *Capital et proprieté foncière:* introduction a l'étude des politiques foncières urbaines. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1973.

_____. *Ganancias e rentas urbanas:* elementos teóricos. Madrid: Siglo XXI de España, 1984.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Após o liberalismo:* em busca da reconstrução do mundo. Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. *Impensar* a ciência social: os limites dos paradigmas do século XIX. São Paulo: Ideias e Letras, 2006.

WARD, Callum; AALBERS, Manuel. "The shitty rent business": what's the point of land rent theory? *Urban Sudies*, v. 53, n. 9, p. 1.760-1.783, 2016.

Parte I

Financeirização, Capitalismo e Dependência

Crise de sobreacumulação global iniciando uma crise de civilização[1]

François Chesnais[2]

A atual crise econômica e financeira é uma das "*crises graves*" para as quais convergem muitos processos ([3]). Será longa porque se baseia numa sobreacumulação das capacidades de produção. Isto assume a forma de uma significativa sobreprodução localizada em setores e países específicos. Mas o âmbito é a economia globalizada. A sobreacumulação das capacidades de produção é acompanhada por uma imensa acumulação de capital fictício, reivindicações a serem feitas ("*droits à valoir*") sobre o valor e a mais-valia e "*produtos financeiros derivados*". Foi na esfera financeira que a crise começou. Nesse sentido, essa crise é a do regime de acumulação predominantemente financeiro ou financeirizado estabelecido no final da década de 1980. Ela também coloca um fim ao período de hegemonia global absoluta dos Estados Unidos a partir do final da década de 1980 e 1992 em particular. Tudo tem sido e continuará a ser implementado pelo governo dos Estados Unidos para tentar assegurar a sustentabilidade tanto da hegemonia norte-a-

[1] Capítulo publicado originalmente no Imprecor.fr N° 556-557, janeiro , 2010. (http://www.inprecor.fr/inprecor?numero=556-557).

[2] François Chesnais, economista, professor associado da Universidade de Paris-Nord 13 Villetaneuse, membro do conselho científico da ATTAC, dirige o coletivo Carré Rouge (http://www.carre-rouge.org) e é um ativista do Novo Partido Anti-Capitalista Francês (NPA). Publicou, entre outros, *La Mondialisation du capital* (Syros, Paris 1994 e 1997 – edição aumentada), *Mondialisation et impérialisme* (com Odile Castel, Gérard Duménil et al., Éd. Syllepse, Paris 2003), *La finance mondialisée – racines sociales et politiques, configuration, conséquences* (sob a sua direção, La Découverte, Paris 2004) e *La finance capitaliste* (com Suzanne de Brunhof, Gérard Duménil, Michel Husson e Dominique Lévy, Actuel Marx Confrontation, PUF, Paris 2006).

[3] A crise de 1929, que retrocedeu até 1933 e que experimentou seu "fim de crise" com gastos em armamentos e a Segunda Guerra Mundial, foi o arquétipo. Ver Isaac Johsua, *La crise de 1929 et l'émergence américaine*, Actuel Marx Confrontation, Presses Universitaires de France, Paris, 1999.

mericana como da dominação de Wall Street, dos bancos e dos fundos de investimento financeiro. A atual retomada é apenas um momento, talvez curto, de um processo de crise econômica que se estende por muitos anos.

O longo curso da crise econômica e financeira ocorrerá em um contexto histórico no qual será um dos aspectos de uma crise muito mais ampla, uma crise de civilização. Os trabalhadores, os explorados e os dominados já estão pagando o preço e o farão cada vez mais. De maneira imediata são confrontados com um conjunto de medidas de governos e empresas cujo objetivo não é apenas transferir o fardo da crise de volta para eles, mas também utilizar a mudança nas relações de poder a favor do capital resultante do aumento do desemprego para agravar, ainda mais, as condições de exploração. Num horizonte temporal mais distante, os explorados e os dominados terão de enfrentar a interpenetração, cujas primeiras expressões podem ser vistas na África e na Ásia, entre a crise econômica global, a crise alimentar que afeta populações altamente vulneráveis e os impactos sociais de uma crise de mudança climática, entendida como uma crise das condições de reprodução social ligadas aos ecossistemas globais e à degradação da biosfera.

Movimento do capital sem fim e sem limites, preservação da dominação social da burguesia a todo custo

Qualquer discussão sobre a crise, especialmente em uma definição baseada em uma interpenetração global desse tipo, requer uma reconsideração da compreensão do capitalismo como tal. O capitalismo não é simplesmente um sistema desigual e injusto, um sistema marcado por contradições internas porque se baseia na propriedade privada e na apropriação maciça do trabalho não remunerado, principalmente sob a forma de uma mais-valia emergente na empresa capitalista. Devemos nos precaver contra qualquer economicismo, mesmo baseado em categorias teóricas marxistas, que nos levariam a ver as contradições do capitalismo de uma forma distanciada. Um trabalho permanente de valorização, por assim dizer filosófica, do capi-

talismo é necessário, assim como a obrigação de colocar a luta de classes no centro da análise.

O capitalismo não é simplesmente um "*sistema econômico*". É também um sistema de dominação social em benefício das burguesias oligárquicas e oligarquias burocrático-capitalistas, hierárquicas a nível mundial, cuja atividade é inteiramente orientada para a preservação e aumento da sua riqueza e, portanto, do poder que é a sua condição. Não há necessidade de explicar a elas que "*a história da sociedade até hoje não foi nada mais que a da luta de classes*". Para elas, há algo nos genes da esmagadora maioria de cada um dos seus membros. Há momentos em que o reflexo da dominação social a preservar a todo o custo é evidente. Este é, com certeza, o caso das revoluções – a revolução alemã de 1918, a revolução de 1936 na Espanha, a no Chile em 1971. Mas essa dimensão também reaparece em tempos de grave crise econômica e financeira. Salvar o sistema a todo o custo foi, portanto, o reflexo desde o colapso do Lehmann Brothers, em setembro de 2008, que ameaçou destruir todo o sistema financeiro mundial.

Cada geração lê e relê Marx, tanto pela evolução histórica como pela sua própria experiência. Hoje, o Marx que deve ser relido como ativista-pesquisador é, parece-me, aquele que escreve nos *Manuscritos de 1857-58* que "*o capital, como representa a forma universal da riqueza – o dinheiro – é a tendência ilimitada e incomensurável de ultrapassar o seu próprio limite*" ([4]). Ou aquele que diz em *Le Capital* que "*a circulação do dinheiro como capital tem sua finalidade em si mesma, pois só através deste movimento sempre renovado é que o valor continua a ser valorizado. Por conseguinte, o movimento de capitais não tem limites. É como um representante, e é como um apoio consciente deste movimento que o proprietário do dinheiro se torna um capitalista"*. Sua pessoa, ou melhor, seu bolso, é o ponto de partida do dinheiro e seu ponto de retorno. O conteúdo objetivo da circulação A–M–A' ("*argent–marchandise–davantage d'argent"*) [dinheiro–mercadoria–mais dinheiro], ou seja, a mais-valia gerada pelo valor, é o seu propósito subjetivo e íntimo. Só na medida em que a apropriação cada vez maior da riqueza abstrata se torna a única razão determinante de suas operações é que ela funciona como capitalista, ou, se

[4] Marx, *Manuscrits de 1857-58*, Editions Sociales, Paris, 1980, volume I, p. 273.

preferir, como capital personificado, dotado de "consciência e vontade" ([5]). Este é o ponto de partida para a análise da crise atual. Devido à duração excepcional da fase de acumulação, que no caso dos Estados Unidos remonta à preparação da sua entrada na guerra em 1942 e no caso da Europa e do Japão à reconstrução dos anos 1950, e que não sofreu interrupções reais, a acumulação de "*dinheiro que circula como capital*" ou que aspira a ele é absolutamente gigantesca. Este efeito dimensional, multiplicado pela liberdade de movimento global provocada pela liberalização e desregulamentação, significa que o dinheiro que se tornou capital se ergue agora diante da sociedade como um poder com seus próprios objetivos e movimento. Mesmo diante da sobreacumulação e da superprodução, situações em que a massa de mais-valia produzida pelas empresas não pode ser atingida, procurará satisfazer sua sede ilimitada de mais-valia. Os obstáculos encontrados só irão exacerbá-la.

A chamada financeirização é caracterizada pelo lugar que ocupam os grandes bancos, seguradoras e fundos de pensão na configuração interna da burguesia dos países capitalistas centrais e em seu peso na determinação cotidiana das políticas econômicas. Como somos lembrados diariamente, hoje os líderes das Goldman Sachs e das Morgan Stanley são os primeiros "*representantes, que apoiam conscientemente o movimento de valorização ilimitada*". O capital sempre foi marcado por sua profunda indiferença ao uso social dos bens produzidos ou à finalidade dos investimentos. Vimos o que isso conseguiu durante a Segunda Guerra Mundial e na criação das condições tecnológicas para o Holocausto. Quando o capital assume a forma de "*riqueza abstrata*" e as instituições que afirmam valorizar seus ativos tomando emprestado o "ciclo abreviado AA'" dominam o movimento de acumulação nos países mais poderosos, essa indiferença permeia a economia e a política, mesmo em "*tempos de paz*" como o nosso é oficialmente. Assistimos assim à exploração ilimitada, até ao esgotamento, das "duas fontes das quais brota toda riqueza, a terra e o operário" ([6]).

---

[5] Marx, *Le Capital*, livro I, Editions sociales, t. 1, pp. 156-157.

[6] Marx, *Le Capital*, Editions Sociales, livro I, tomo 2, pp. 181-182.

Antagonismo contra os trabalhadores, pilhagem dos recursos naturais, degradação da biosfera

No caso de um país como a França, os suicídios no trabalho, ou melhor, os assassinatos, como Hélène Cixous os caracterizou ([7]), vieram para nos lembrar a profundidade do antagonismo do capital contra aqueles que devem vender sua força de trabalho, seja como "meros empregados" ou como gestores. Esse antagonismo é inseparável do capitalismo. Está enraizado na procura da máxima *plus*-valia e é impulsionado pela concorrência. O legado da crise da década de 1930 e da Segunda Guerra Mundial obrigou as empresas a moderá-la, tanto devido às suas próprias prioridades para restaurar as suas capacidades de produção como devido às relações de poder bastante favoráveis ao trabalho. As políticas neoliberais e a mudança na identidade dos proprietários do capital desencadearam esse antagonismo irredutível. Ele foi ainda mais exacerbado pela crise. Os trabalhadores enfrentam-no em condições particularmente dificultadas pela globalização do capital. Um efeito, se não o mais importante da liberalização e da desregulamentação, tem sido a concorrência direta de país para país de trabalhadores com produtividade laboral crescente, mas tendo conhecimento das relações políticas e sociais locais que permitem às empresas pagar-lhes num país 5, 10 ou 15 vezes mais barato do que noutro e negar-lhes a despesa salarial indireta com a proteção social concedida noutro país. Em 1848, foi à conjuntura nacional que Marx e Engels se referiram quando constataram no Manifesto do Partido Comunista que "*a organização do proletariado como classe"* era *"constantemente destruída pela competição entre os trabalhadores*". Hoje, as condições históricas em que se completou a constituição do mercado mundial, ou seja, o colapso da URSS e a incorporação da China ao capitalismo mundial, levaram a um salto qualitativo na intensidade dessa competição, facilitando a implementação de novos padrões de "*gestão de recursos humanos*".

As crises de sobreprodução foram apresentadas no século XIX como crises de subconsumo, causadas pela insuficiência dos

[7] Hélène Cixous, intervenção em um debate em *Ce soir* (ou jamais) de FR3 e entrevista dada a L'Humanité em 30 de setembro de 2009.

salários pagos e do poder de compra dos trabalhadores. Marx foi, portanto, confrontado com essa interpretação. Obviamente, a superprodução é apenas relativa, pelo que reflete sempre o subconsumo. O capitalismo precisa dos empregados como força de trabalho, pois é a partir do valor de uso dessa força de trabalho que nasce o excedente que está na raiz do lucro. Ele também precisa dela como consumidor. O reflexo de cada empresa, limitada pela procura de lucro e concorrência, é ver nos trabalhadores apenas um custo que deve ser reduzido. Ao fazê-lo, contribui para "*serrar o galho*" sobre o qual as empresas estão sentadas coletivamente. Situada no coração da relação entre capital e trabalho, essa contradição tem, de forma objetiva e permanente, o caráter de um antagonismo irredutível. A necessidade de tomar a questão a partir desse ponto é filosófica e política. Mesmo que isso signifique, uma vez mais, incorrer na censura do dogmatismo, passo a citar: "*A produção é produção para o capital e não o contrário: os meios de produção não são meros meios de dar forma, alargando-os constantemente, no processo da vida em benefício da sociedade dos produtores. Os limites que servem de quadro intransponível para a conservação e desenvolvimento do valor do capital baseiam-se na expropriação e empobrecimento dos produtores. Os limites que servem de quadro intransponível para a conservação* e *desenvolvimento do valor do capital baseiam-se na expropriação e empobrecimento dos produtores. Por conseguinte, contradizem constantemente os métodos que o capital deve utilizar para os seus próprios fins, que tendem a fazer da produção um fim em si mesmo*". É uma ilusão pensar que tal sistema pode ser remediado por uma melhor distribuição. Foram apenas as circunstâncias históricas excepcionais do período pós-Segunda Guerra Mundial que permitiram que prevalecesse uma partilha transitória do valor acrescentado, o que deu aos trabalhadores a oportunidade de "*ajudar o capital*" a alcançar valor e mais-valia. No contexto da globalização, a produção ressurgiu plenamente como "*uma produção para o capital*". A relação capital-trabalho voltou a ser radicalmente antagônica.

Em seguida há o antagonismo do capital em relação à "*natureza*". Os "*produtores associados*", após sua vitória sobre o capitalismo, saberão "*combinar e controlar racionalmente suas trocas de matéria com a natureza*". O capitalismo não pode. O período

que se abriu será dominado pelo entrelaçamento entre as dimensões social e ecológica da devastação causada pelo movimento de valorização do capital. É indiferente ao capital que a mudança climática em curso já esteja desafiando as condições de reprodução social em um número crescente de partes do mundo ([8]). É muito difícil dizer hoje quais serão os impactos na taxa de lucro e na taxa de acumulação. O esgotamento progressivo e o aumento progressivo dos preços dos recursos básicos críticos estão atualmente afetando os países capitalistas, sejam eles centrais ou emergentes, de forma diferenciada. São fatores que afetam as respectivas capacidades competitivas. Provocam guerras e várias ações imperialistas, cujos interesses em jogo são o petróleo e os minerais raros. É provável que, num horizonte temporal mais curto, os efeitos das alterações climáticas se façam sentir de forma brutal em todo o mundo. Por enquanto, seus efeitos sociais são desiguais e diferenciados no espaço global, representando um grande desafio político. O impacto das alterações climáticas afeta diretamente as pessoas que vivem em países específicos do "*Sul*", os mais pobres e mais vulneráveis. O "*capitalismo verde*" vê as alterações climáticas e as "*energias alternativas*" como uma oportunidade para os mercados e os lucros ([9]). Os principais protagonistas são os próprios grupos do setor energético que estão no centro dos padrões de produção e consumo responsáveis pelas emissões de gases de efeito estufa.

Para o anticapitalismo, o importante é poder explicar diante do "*decréscimo*" como são as relações de produção capitalistas que estão em jogo. O valor e a mais-valia criados no decurso da exploração do trabalho assumem a forma de mercadorias, algumas das quais, mesmo com serviços e "*o intangível*", são bens materiais. O movimento interminável de capitais implica a sua produção e venda ilimitadas. "*Produtivismo*" e "*consumismo*" são inseparáveis do capital e das mercadorias. Para que

[8] Ver François Chesnais e Claude Serfati, «Les conditions physiques de la reproduction sociale», em J-M. Harribey e Michael Löwy (sob a direção de), *Capital contre nature*, Actuel Marx Confrontation, Presses Universitaires de France, Paris, 2003. Nesse trabalho se reconhece a grande demora na crítica marxista até recentemente e se busca uma explicação.

[9] Michel Husson demonstra isso em «É possível um capitalismo verde?» *Contretemps,* nova série, n°1, setembro-dezembro de 2009.

a autorreplicação do capital seja eficaz, o ciclo de avaliação deve se fechar com "*sucesso*" e os bens devem ser vendidos. Para que os acionistas fiquem satisfeitos, é preciso que uma grande quantidade de bens que cristalizam o trabalho abstrato contido no valor seja despejada no mercado. É absolutamente irrelevante se esses bens representam realmente "*coisas úteis*". Para o capital, a única "*utilidade*" é aquela que permite gerar lucros e continuar o interminável processo de valorização. As empresas são especialistas em demonstrar aos que têm poder de compra que os produtos que oferecem são "***úteis***". Se falharem, então, do ponto de vista do capital, "*o trabalho que contêm é gasto desnecessariamente*" ([10]). Se as empresas conseguem, como é em grande parte o caso, vender às pessoas mercadorias que elas vão empilhar em casa quase sem as utilizar, enquanto centenas de milhares de pessoas (para ficar com a França) vivem na pobreza, então é do ponto de vista dos trabalhadores como uma classe, mas também da sociedade como uma entidade distinta do capitalismo, dissociada dele, que há uma despesa desnecessária, um desperdício social de trabalho.

A valorização do capital através da produção e venda de bens que atendam simultaneamente às necessidades "*manufaturadas*" representa um gasto desnecessário de recursos do solo e do subsolo. Os danos cada vez mais graves à biosfera e aos ecossistemas muito frágeis refletem-se no valor do capital. Desde que não afetem as condições de acumulação através de processos de *feedback,* o capital e seus representantes políticos não se importam. É por isso que, pelo menos por enquanto, no caso dos gases de efeito estufa, as advertências dos cientistas apenas conduziram a medidas políticas, sobretudo de fachada, para acalmar a opinião pública em parte dos países ricos (principalmente na Europa). Trata-se de medidas "*favoráveis ao mercado*", cujo peso financeiro recairá sobre os trabalhadores, abrindo novas oportunidades de investimento especulativo no caso do mercado dos direitos de poluição ([11]).

---

[10] « *Nenhum objeto pode ser um valor se não for uma coisa útil* », se for « *inútil, o trabalho que contém é gasto desnecessariamente e consequentemente não cria valor* », Marx, *Le Capital*, Editions Sociales, livro I, tomo 1, p. 56.

[11] Ver Daniel Tanuro, « Rapport sur le changement climatique et les tâches des anticapitalistes », Inprecor, julho-agosto de 2009, ponto 17.

Situar a atual crise econômica e financeira numa história mais longa

É essencial situar a crise numa história mais longa. A segmentação seria política, com rupturas na forma de guerras e grandes mudanças nas relações capital/trabalho ([12]). Outras contribuições neste número desta revista se concentram na teoria das ondas longas de Ernest Mandel. Mesmo que estas sejam atribuídas a fatores externos relacionados com fenômenos extra econômicos não sistêmicos e não periódicos, o termo onda longa não mantém, no entanto, um elemento de ambiguidade em relação aos ciclos longos de Kondratiev marcados por um movimento endógeno. A posição que defendo é a de falar de períodos de expansão da acumulação de capital (*acumulação no sentido estrito*) que terminam quando o capitalismo é mais uma vez "*apanhado*" por suas contradições, confrontado com as "*barreiras*" que cria para si mesmo. Esta abordagem é inspirada na passagem do Livro III de *O Capital*, onde Marx escreve que "*a produção capitalista tende constantemente a ultrapassar os limites que lhe são imanentes, mas só consegue usar os meios que, novamente, e numa escala mais imponente, erguem as mesmas barreiras diante dela*" ([13]). As fases de expansão da acumulação seguem a emergência de "*novos campos de acumulação*" (no sentido de Rosa Luxemburgo da indústria de armamento na véspera da Primeira Guerra Mundial). Joseph Schumpeter associou-os a momentos de profunda renovação do aparelho de produção na sequência da chegada coletiva de grandes inovações ou da abertura de novos grandes mercados. Estamos lidando principalmente com dois tipos de "*modos de superar barreiras*" e a partir de uma ruptura durante o século XX e o início do mesmo. Em primeiro lugar, há as grandes guerras, que destroem em grande escala os meios de produção, as infraestruturas e a habitação, cujo principal exemplo foi a Segunda Guerra Mundial. Em seguida, há a abertura de novos mercados

[12] Essa é a posição defendida por Bernard Rosier. O autor invocou a necessidade de uma « reversão do materialismo histórico » (o de uma certa vulgata que pouco tinha a ver com Marx). Ver Bernard Rosier e Emmanuel Dockès, *Rythmes économiques: crises et changement social, une perspective historique*, coll. Economie critique, La Découverte/Maspéro, Paris, 1983, p. 178.

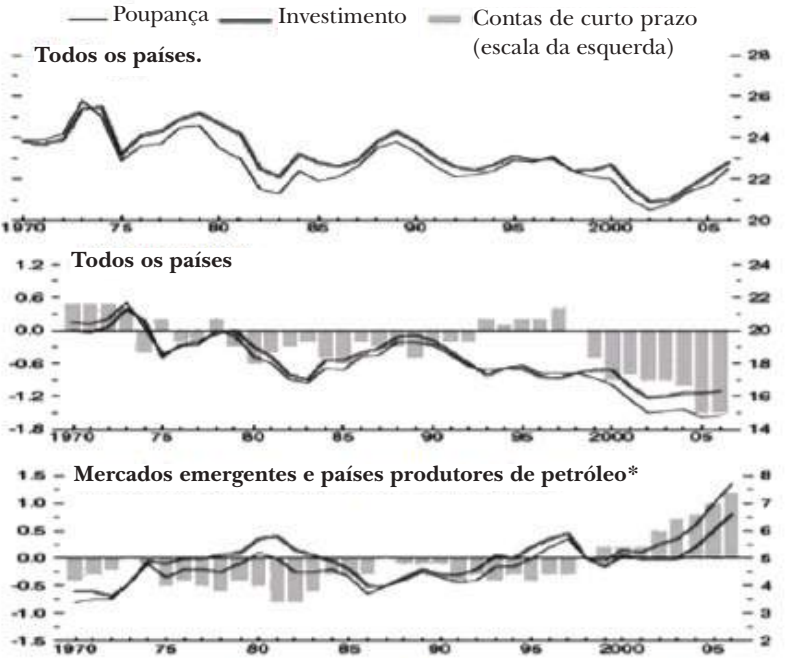
[13] Marx, *Le Capital*, livro III, tomo 6, Editions Sociales, Paris, 1957, p. 263.

importantes resultantes de amplas ações políticas, lideradas por um ou mais Estados dominantes para impor mudanças institucionais e "*transformações organizacionais*" ([14]) exigidas pelo capital na ordem interna das economias nacionais, bem como no campo internacional. Na abordagem que defendo, para compreender o momento e os desafios da atual crise, temos de levar em conta três dessas rupturas: a Segunda Guerra Mundial, a contrarrevolução neoconservadora de Thatcher e Reagan, iniciada em 1978 e sobretudo mais próxima de nós, o início da aplicação das políticas neoliberais na Índia em 1992 e a aceleração a partir desse mesmo ano da plena integração da China ao funcionamento do capitalismo mundial, cujo resultado foi a sua adesão à OMC em 2001.

Foi a Segunda Guerra Mundial, tanto em termos do fim definitivo da crise de 1929 para os Estados Unidos mediante investimentos militares muito elevados como, especialmente na Europa e no Japão, em termos da imensidão da destruição e da escala dos investimentos de "*reconstrução e modernização*", para usar o termo da Comissão Francesa de Planejamento, que constituiu o ponto de partida para a longa fase de expansão da acumulação que se extinguiu no início dos anos 1970, pouco antes da chamada "*crise do petróleo*", e terminou com a recessão de 1974-75. Sem a Segunda Guerra Mundial, não teria havido os "*Trinta gloriosos*" na Europa, nem no Japão, embora o Japão também tenha se beneficiado da retomada dos gastos militares americanos durante a Guerra Fria e depois a Guerra da Coreia. Os "*Trinta Gloriosos*" deram um impulso à acumulação que durou para além da recessão de 1974-75. Mas isso é um divisor de águas. Marca o início de um longo processo de desaceleração do investimento global, calculado como uma percentagem do Produto Interno Bruto acumulado de todos os países. O movimento é mostrado no gráfico anexo do FMI muito recente. A curva geral é impulsionada pelo forte declínio do investimento nos países industrializados (os antigos países capitalistas). No final do período, foi contrariada pela emergência dos novos países industrializados a partir de 2000 (o surto de meados dos anos 1990 foi perturbado pela crise asiática).

[14] É o termo neutro cunhado pelos economistas neoschumpeterianos, que impede que muitos deles tomem partido nos efeitos políticos e sociais dessas « transformações ».

Poupança global, investimento e contas de curto prazo (em % do PIB global)



Fontes: Base de dados analíticos da OCDE. Indicadores de Desenvolvimento Mundial (2006) e cálculos do pessoal do FMI. Noruega incluída.

Fala-se muitas vezes de "regulamentação fordista". Dois fatores explicam o seu "*sucesso*". Em primeiro lugar, a dimensão das necessidades de acumulação associadas à reconstrução exigida pela Segunda Guerra Mundial, bem como pela modernização após duas décadas de subinvestimento. Os investimentos públicos e administrados pelo crédito têm sido a espinha dorsal. Em segundo lugar, as relações políticas relativamente favoráveis ao trabalho após a Segunda Guerra Mundial, de que as revoluções e guerras de libertação nacional foram o aspecto complementar do que há muito se designa por Terceiro Mundo. Assim que a expansão da acumulação se esgotou, a regulação fordista entrou em crise.

A segunda ruptura, a de 1978-82, criou as condições políticas e econômicas para a contrarrevolução antitrabalhador e neoimperialista. Não resulta num aumento do investimento. As políticas neoliberais restauraram o poder dos mercados financeiros e começaram a fazer uma redistribuição muito significativa do rendimento para os detentores de obrigações e depois para os detentores de ações. O que é captado em nível macroeconômico como uma mudança na distribuição global entre capital e trabalho baseia-se tanto em políticas públicas de "*transferência inversa*", serviço de juros sobre a dívida e reduções fiscais, como em mecanismos que permitem aos acionistas apropriarem-se de montantes mais elevados de mais-valias (governança das sociedades e valor para os acionistas). Por outro lado, dentro da parte do rendimento nacional que vai funcionar, nunca se deve esquecer que existe um fosso crescente entre os níveis salariais, uma vez que as opções de compra de ações e os bônus são contabilizados como "*salários*".

Quando o movimento de investimento global se inclinou na direção do aumento após 2001, isso ocorreu devido aos países recém-industrializados. A mudança de rumo é, portanto, o resultado da abertura da Índia e da China como campos de acumulação e como mercados, bem como do efeito cascata da acumulação desses países, em particular da China, sobre as economias vizinhas da Ásia e sobre as principais economias exportadoras de matérias-primas da América Latina, com o Brasil e a Argentina a liderarem o processo. Assim, o avanço mais importante do capitalismo, o único capaz de suportar uma nova fase de expansão da acumulação ao longo de um determinado período de tempo é a reintegração plena da China, por enquanto sem problemas sociais, no mercado mundial.

Diminuição do investimento, movimento na taxa de lucro, sobreacumulação

O declínio do investimento, durante quase 25 anos em nível global e mais de 30 anos no caso dos países capitalistas centrais, não reflete a imagem de um sistema em expansão, mas antes um sistema que nós, ou alguns de nós, teríamos dito uma

vez que tinha "*completado a sua missão histórica de desenvolver as forças produtivas*", para ser apenas um sistema marcado nas palavras de Lenine pelo "*parasitismo e putrefação*". Mais prosaicamente, o gráfico levanta a dupla questão da relação entre a diminuição do investimento e a evolução da taxa de lucro, por um lado, e a sobreacumulação de capital sob a forma de capacidades de produção, por outro.

A questão da taxa de lucro, da sua mensuração e, portanto, da sua diminuição ou aumento, é tratada em pormenor noutros artigos. Sempre foi uma questão teórica que provoca grandes polêmicas dentro do marxismo. O longo declínio do investimento parece refletir uma diminuição das oportunidades de investimento com um nível suficiente de rentabilidade aos olhos dos detentores de capital. Pode, portanto, estar relacionada com o longo declínio da taxa de lucro calculada por Robert Brenner ([15]) e outros economistas cujo trabalho foi sintetizado por Chris Harman. Também não contradiz a observação de Michel Husson de que, mesmo quando há um ajuste na taxa de lucro em seu método de cálculo, o investimento continua a diminuir. Temos de medir a extensão do seu longo declínio e as suas implicações sociais e humanas. Estamos diante de um sistema caracterizado por uma sede ilimitada de mais-valia, dificultado pela falta de investimento, que é sua própria causa ([16]). Quando uma força é tão poderosa quanto o capital é hoje e está incorporada em formas altamente concentradas de organização capitalista –empresas transnacionais, grandes fundos de pensão e investimento coletivo e o aparato político e militar do Estado que defende seus interesses –, ela só pode resultar em barbárie sob muitas formas.

No que diz respeito à diminuição da taxa de lucro, as "*causas que frustram a lei*" e, portanto, sua identificação tão precisa quanto possível, são tão importantes quanto

---

[15] Ver, entre outros, para o período 1950-2000, Robert Brenner, *The Economics of Global Turbulence*, New Amplified Edition, Verso, 2006, Figura 15.8, página 312, que mostra muito bem para os Estados Unidos a diminuição da taxa de lucro e o efeito das medidas implementadas para combatê-la.

[16] Ver Marx, *Le Capital*, livro III, capítulo XV, fim do II: «A verdadeira barreira da produção capitalista é o próprio capital».

a própria tendência (penso que é do nosso interesse abandonar a palavra "*lei*" com tudo o que ela sugere em analogia com as leis físicas). Tomemos as seis causas examinadas no Capítulo XIV do Livro III do *Capital*, às quais poderíamos, sem dúvida, acrescentar outras. Vamos começar sem seguir a ordem de Marx com "*comércio exterior*". Sob este subtítulo, Marx se situa obviamente no contexto do momento em que escreve. Ele explora hipóteses em vez de identificar uma causa que ele possa dizer com certeza que contraria o declínio da tendência. A análise deve ser retomada no contexto atual. No que diz respeito à "*queda do preço dos elementos do capital constante*", é certo que a partir de agora o aumento dos preços do petróleo e de muitas matérias-primas, devido à sua escassez, porá fim às expectativas de efeitos benéficos desse fator, porque esse aumento não será compensado pela queda do preço dos equipamentos e máquinas. Quanto ao "*aumento de capital por ação*", pode ter sido um fator de recuperação da taxa de lucro mediante sua influência na centralização e concentração de capital (tese da "*funcionalidade das finanças*" discutida a seguir), antes de se tornar uma fonte específica de contradições. Isto leva-nos às três causas que dizem respeito ao trabalho, "*o aumento do grau de exploração do trabalho*", "*a redução dos salários abaixo do seu valor*" devido à concorrência entre empregados de "superpopulação relativa". Essas três causas têm trabalhado arduamente nos últimos 20 anos para uma recuperação parcial da taxa de lucro, devido ao uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) e, acima de tudo, à globalização do exército industrial de reserva. No contexto da concorrência feroz que a crise tornou ainda mais aguda, as empresas irão utilizá-las mais do que nunca.

O longo declínio do investimento contradiz a noção de sobreacumulação de capital? Considerada no nível mais geral, a sobreacumulação é sempre relativa, comparada com as possibilidades de absorção de uma demanda moldada por relações de distribuição capitalistas. A sobreacumulação tem automaticamente o lado "inverso", por assim dizer, do subconsumo. Repito que a escolha do termo é importante.

O termo sobreacumulação coloca mais diretamente a necessidade de transformar as relações de produção e criar o contexto para uma primazia do valor de uso sobre o valor. O subconsumo pode conduzir a uma "*recuperação do crescimento*" num contexto inalterado. A análise implica uma nova etapa. Em qualquer crise grave, a sobreacumulação das capacidades de produção e a sobreprodução são principalmente as de setores e indústrias específicos. O nível de análise relevante é setorial e, muitas vezes, nacional. Em países específicos, certos setores (imobiliário e construção nos Estados Unidos, Reino Unido, Irlanda e Espanha) ou certas indústrias (automóveis nos antigos países produtores da Europa e dos Estados Unidos) são claramente sobrecapacidades, tanto devido à saturação quase mecânica como devido às políticas nacionais. Em outros, podem existir, por sua vez, sobrecapacidades e sobreprodução (por exemplo, a máquina-ferramenta alemã). A globalização do investimento e do comércio conduz a processos de propagação cuja velocidade não só reflete a interconexão das economias, mas também a extensão da "*sobreacumulação relativa global*", cujo núcleo está agora na China.

Uma acumulação gigantesca de capital fictício

Isto leva ao que se chama "*financeirização*". No meu entendimento, o termo se refere ao processo de centralização e "*acumulação*" específico da forma de capital que Marx chama de "*capital remunerado*" ([17]) e que ele analisa no Livro III do *Capital*. Essa forma de "*acumulação*" deve ser distinguida da própria acumulação (de capital constante e de capital variável), sobre a qual, no entanto, tem fortes impactos. Aqui a acumulação é a de títulos financeiros, ações, títulos do tesouro e títulos de dívida pública, obrigações de empresas, créditos bancários, que têm o caráter de "direitos a serem reivindicados"

[17] Para uma explicação mais completa, ver François Chesnais, « La prééminence de la finance au sein du 'capital en général', le capital fictif et le mouvement contemporain de mondialisation du capital », em Séminaire d'Etudes Marxistes, *La finance capitaliste*, Collection Actuel Marx Confrontations, Presses Universitaires de France, Paris, 2006.

("droits à valoir") ([18]), reivindicações sobre a apropriação do valor e da mais-valia atuais e futuros (o que é conhecido em inglês como "claims on future production" [créditos sobre a produção futura]). Iniciada em meados da década de 1960, com uma forte aceleração a partir de 1980, essa acumulação financeira conheceu apenas alguns momentos de desaceleração. O choque do *crash* do mercado de ações de outubro de 1987 foi eliminado em poucas semanas. Durante a crise asiática de 1997-98, e especialmente o colapso da Nasdaq em 2001, as políticas monetárias e "sociais" (todos os americanos devem ser capazes de possuir sua própria casa), tornaram possível impulsionar imediatamente a acumulação financeira através do crédito hipotecário.

Várias fontes passaram a alimentar-se primeiro lentamente e depois cada vez mais rapidamente, a centralização do dinheiro buscando valorizar-se como capital nas mãos dos bancos, bem como nas dos fundos de pensão e de investimento financeiro. São os lucros que as empresas não reinvestem, aqueles lucros que realizam nas suas economias nacionais no seu mercado interno, mas também os que resultam da repatriação de dividendos e *royalties* na sequência de investimentos diretos no estrangeiro (os IDE). Há os fluxos de juros da dívida do Terceiro Mundo, aos quais se somam os dos empréstimos bancários internacionais a países em rápida industrialização no Sudeste Asiático. Em seguida há as somas acumuladas por indivíduos ou famílias muito ricas e colocadas nos mercados. Em alguns casos, trata-se de montantes que resultam de investimentos anteriores bem-sucedidos, de especulações realizadas com êxito. Em outros, eles recebem esses valores do aluguel do solo ou subsolo e de fontes de energia. Por último, existem os montantes centralizados no sistema financeiro em fundos de pensões e fundos de investimento financeiro (*Organisme de*

[18] Este é o termo apropriado usado por Michel Husson em « Le capitalisme toxique », Inprecor, setembro-outubro de 2008, p. 22. No entanto, Husson substitui o termo marxiano capital fictício por « capitais livres », expulsando da análise tudo o que a teoria do capital fictício contém. Também não associa o termo «capitais livres» à teoria keynesiana dos mercados financeiros e à « liquidez », tal como atualizada por André Orléan (ver André Orléan, *Le Pouvoir de la finance*, Albin Michel, 1999).

*Placement Collectif en Valeurs Mobilières/*OICVM, conhecidos como *Mutual Funds* nos Estados Unidos). Após um longo processo de centralização inicial que passou quase despercebido, esses fundos tornaram-se a espinha dorsal da acumulação financeira a partir de 1980-84. Durante a década de 1990, os empregados estadunidenses foram forçados a fazer uma mudança no sistema previdenciário ([19]). O sistema de "*prestações definidas*" deu lugar ao chamado sistema de "*contribuições definidas*". São os fundos relacionados com esse sistema que sofrem os maiores "*danos colaterais*" da crise atual. Um dos meus pontos de discórdia com Michel Husson é o de relatar apenas uma fonte de acumulação do que ele chama de "*capital livre*", ou seja, os lucros não reinvestidos das empresas ([20]). A única referência que ele faz aos planos de poupança dos empregados é a sua utilização de acordo com as modalidades francesas dos últimos dez anos como substituto dos salários. Outro ponto de desacordo é fazer da financeirização a consequência da modificação na partilha do valor acrescentado, enquanto a reconstituição do poder do capital que gera juros é um dos fatores, pelo contrário, na própria origem do thatcherismo e da mudança nas relações de poder entre capital e trabalho.

O termo marxiano correto, para designar o que é genericamente chamado de "*finanças*", é "*capital remunerado*" ([21]). Três características específicas desse capital devem ser destacadas. A primeira é que os "*direitos a serem reivindicados*" ["*droits à valoir*"] são um "*capital*" para aqueles que os possuem e administram, mas não do ponto de vista do movimento de acumulação de capital no sentido pleno. Os títulos financeiros são uma "*sombra*" do capital já instalado ou gasto. No caso das ações, escreve Marx, sua natureza econômica é a de "*duplicata do capital real, trapos de papel, como se um certificado de carregamento pudesse ter um valor próximo ao carregamento, e ao mesmo*

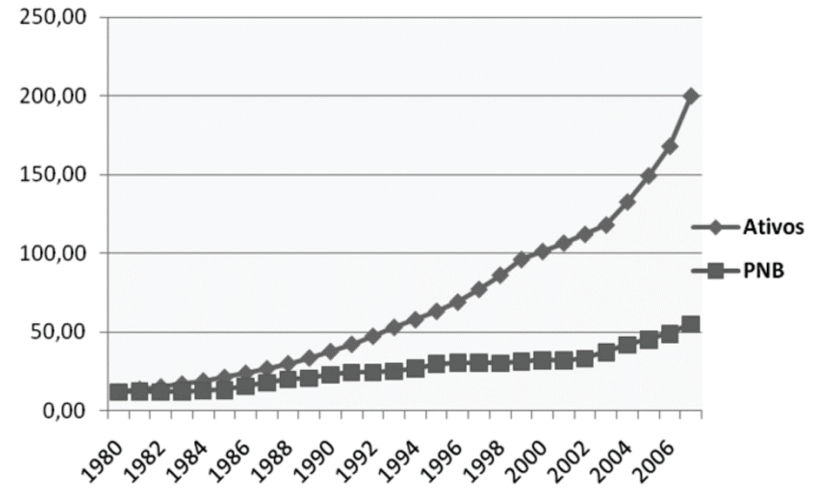
[19] Ver Catherine Sauviat, « Les fonds de pensions et les fonds mutuels: acteurs majeurs de la finance mondialisée et du nouveau pouvoir actionnarial », em François Chesnais (coordenador), *La finance mondialisée, racines politiques et sociales, configuration, conséquences*, Editions La Découverte, Paris, 2004.

[20] Também em Inprecor, setembro-outubro de 2008, p. 22.

[21] Ver François Chesnais, « La prééminence de la finance... », op. cit, nota 1.7.

tempo que ele" ([22]). A segunda característica do capital com juros é o que Marx chama de "*exterioridade da produção*". Uma de suas expressões é o "*curto prazo*", o horizonte muito curto imposto pelos financiadores às empresas. Deixa cada vez menos tempo para criar as condições para a produção de mais-valia ao longo do tempo, impulsionando assim tudo relacionado com o que David Harvey chamou de "*acumulação por desapropriação*", cuja principal forma, nos países capitalistas avançados, é a privatização dos serviços públicos e do setor sem fins lucrativos. A terceira é a forma específica de fetichismo que ele gera sobre as fontes de otimização de recursos através de empréstimos, investimentos e especulação de preços. Com o capital que gera juros, "*o capital parece ser a fonte misteriosa, criando juros por si só, seu próprio crescimento. (...) É no capital portador de juros que o fetiche robô é muito evidente: um valor que se valoriza a si próprio, o dinheiro que gera dinheiro; nesta forma, já não tem as marcas da sua origem*".

Valor de mercado das ações globalmente listadas e da produção global (em mil milhões ou trilhões de dólares).



Fonte: Leda Paulani USP. Ativos PNB.

[22] Marx, *Le Capital*, livro III, cap. XXIX, Editions Sociales, t. 7, p. 129.

Estados Unidos da América.
Dívida total e por setor institucional. 1980-2008
(em % do produto interno bruto ou PIB).

Setor	1980	1990	2000	2008
Famílias	49	65	72	100
Empresas não financeiras	53	58	63	75
Empresas financeiras	18	44	87	119
Estado	35	54	47	55
Total	155	221	269	349

Fonte: Michel Aglietta com base nas estatísticas do Banco da Reserva Federal. Flow of Funds (conferência realizada em 6 de março de 2009 no Arc2, disponível em www.arc2.fr)

No entanto, o único substrato para o capital remunerado é o fluxo de dividendos e juros sobre empréstimos a governos, empresas e famílias, cuja origem são as punções sobre a substância econômica real, valor e superprodução, através da mediação de impostos sobre a chamada renda "*primária*". Os mecanismos através dos quais essas punções são efetuadas (impostos destinados a servir à dívida pública, lucros não reinvestidos, dividendos "*excepcionais*", recompra de ações no mercado de ações, impostos cobrados pelo serviço da dívida, salários centralizados nos fundos de pensões dos mercados financeiros e, portanto, deduzidos do consumo salarial, salários sobre os quais incidem os reembolsos de empréstimos hipotecários e prêmios de cartões de crédito etc. etc.) retardaram a acumulação (pesando sobre o "*crescimento*" para usar a formulação atual), enquanto, ao mesmo tempo, a massa de "*direitos a serem reivindicados*" estava crescendo. A maior parte do "fruto" das punções permaneceu dentro do sistema financeiro. Assim, o capital fictício foi reinvestido em operações em que parece ter sua própria capacidade de crescimento. O aumento no valor nominal de títulos no mercado de ações (capitalização de mercado) é uma das expressões clássicas. O gráfico em anexo (Valor de mercado das ações cotadas globalmente e produção global)

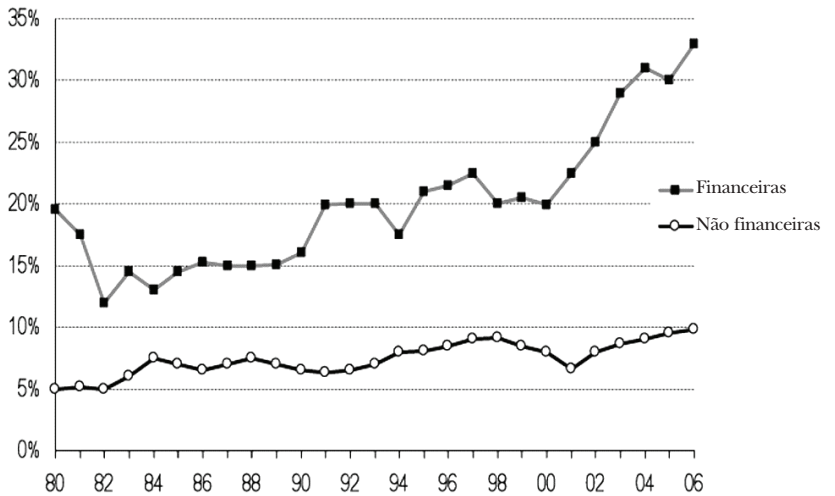
dá uma ideia da dimensão desse crescimento endógeno do mercado de ações e da dimensão do diferencial em relação ao PNB global como indicador da produção de valor e da mais-valia do capital.

Disposições financeiras em pura levitação e "funcionalidade financeira"

Os mercados financeiros parecem ter a capacidade não só de extrair valor e mais-valia da economia "*real*", mas também de parecer "*criar valor*" por si mesmos. Quanto mais longa for a duração da acumulação capitalista sem uma ruptura real, mais forte será o emaranhamento entre esses dois processos, mais cresce a massa de "capitais" que procuram valorizar-se através de transações financeiras e aumenta o seu caráter fictício. Como o fluxo de valor e mais-valia do capital é restringido pelos limites do ciclo completo do capital (A-M-P-M'-A'), ou seja, pelo movimento efetivo de produção e comercialização, a corrida para novos mecanismos de valorização fictícia (*as "inovações financeiras"*) se intensificou. Paralelamente a esses títulos com uma ligação identificável à produção e comercialização de mercadorias, desenvolveu-se durante a década de 1990 e, mais ainda, na década de 2000, uma acumulação ainda mais profundamente fictícia de montantes considerados "capital", cujas repercussões titularizadas foram a expressão mais completa. Colocaram-nos na presença de mecanismos de avaliação especulativos situados em pura levitação em relação à economia real. O complexo pacote financeiro das hipotecas *subprime* baseou-se exclusivamente nos baixos e precários salários dos trabalhadores mais pobres e nas casas muito baratas que os bancos apreenderam e já não podem revender. Foi nesse contexto que ocorreram a crise do crédito e a securitização e que as transações de cavalaria ao estilo de Bernard Madoff puderam florescer. Uma das expressões desse fato tem sido o crescente endividamento das próprias empresas financeiras, ou seja, o emaranhado de dívidas mútuas. Essa dívida "endógena" ao sistema financeiro aumentou entre 2000

e 2008 a um ritmo ainda mais rápido do que o das famílias. As fases sucessivas da crise financeira entre julho e agosto de 2007 e setembro de 2008 caracterizaram-se pela apreensão do crédito interbancário (que começa no final de agosto de 2007), seguida do colapso dos acordos mais arriscados até ao colapso do Lehmann Bank.

Rentabilidade das empresas financeiras e não financeiras nos EUA (lucro/estoque líquido de capital fixo).

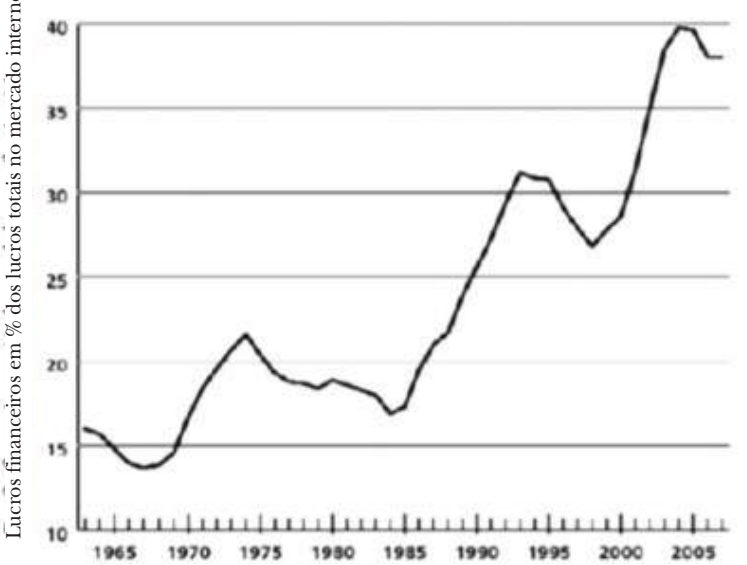


Fonte: Financeiras. Não financeiras.

Os dois gráficos acima, um desenvolvido por Charles Michaloux e outro pela *Monthly Review,* fornecem expressões do que chamamos como "lucros financeiros" nos Estados Unidos, que fornecem todas as estatísticas necessárias para calculá-los. Um dá a relação entre os lucros e o *stock* de capital líquido das empresas financeiras e não financeiras; o outro dá o peso dos lucros financeiros no lucro total. Estes incluem uma gama longa e heterogênea de diferentes ganhos ([23]): juros e dividendos, ganhos provenientes de todos os tipos de especulação própria, comissões pela realização de operações de fusões e aquisições e todos os tipos de consultoria

[23] Bottonwood, « The profit puzzle », *The Economist*, 15 de setembro de 2007, p. 88.

A participação dos lucros financeiros no lucro total



Fonte: Tabela B-91, Lucros Empresariais por Indústria 1959-2007, Relatório Econômico do Presidente, 2008.

financeira. Para caracterizar os lucros financeiros, a noção de "*lucros fictícios*" foi proposta por um grupo de economistas brasileiros da Universidade Federal do Espírito Santo – Reinaldo Carcanholo, Paulo Nakatani e Mauricio Sabadini – que estão entre os poucos que trabalham com o conceito de capital fictício ([24]). O seu trabalho é estimulante. Discordei da ideia de que "*lucros fictícios*" teriam sido um "*novo fator poderoso para contra-arrestar a tendência ao declínio da taxa de lucro*"([25]). Apenas os fatores que afetam a taxa de exploração ou o preço dos componentes do capital constante têm esse poder. Mas os dois economistas brasileiros puseram o dedo na necessidade de examinar de perto e decompor os lucros das empresas financeiras. A *The Economist* estimou em 2008 que os "*lucros*" das comissões e outras

[24] Seus artigos podem ser encontrados em espanhol no site da revista *Herramienta* (www.herramienta.com.ar).

[25] Reinaldo Carambolo e Paulo Nakatani, "Captalismo espectaculativo e alternativas*" para América Latina, Herramienta* n° 35. Buenos Aires, junho 2007, pp. 34-35.

comissões de gestão de especulação financeira representavam 27% dos lucros das 500 empresas do índice Standard & Poor. Contrariamente ao que argumenta Michel Husson, trata-se de lucros virtuais resultantes da avaliação de ativos financeiros e não de transferências efetivas de mais-valia para o setor financeiro.

Estender o "modelo" o máximo de tempo possível

As molas do "*modelo neoliberal*" estão quebradas. Nos Estados Unidos, no Reino Unido e em muitos países há um endividamento maciço das famílias com um "*modelo anglo-saxão*"; uma especulação imobiliária desenfreada, que deixa para trás nos Estados Unidos, mas também em países como a Espanha ou a Irlanda, um elevado número de casas vazias. Nos países industrializados, as medidas de "*estímulo*" que estão tendo impacto no presente se baseiam em níveis muito altos de dívida para todos os governos. Perguntam-se quando poderão obrigar os trabalhadores a suportar os encargos, uma vez que é sobre eles que pesa a tributação, sem enfraquecer o consumo. Desde 2001, a acumulação industrial tem sido impulsionada por investimentos na China e, de um modo mais geral, na Ásia, orientados em última análise para as exportações, que tiveram um efeito cascata em alguns países produtores de produtos de base. Essa configuração é insustentável. Semana após semana, as principais publicações financeiras em Nova York e Londres têm se preocupado com a capacidade e a disposição dos líderes chineses de assegurar que a demanda interna do consumidor aumente. Isso implicaria um aumento acentuado nos salários, daí a introdução do direito de organização sindical e a legalização de greves para consegui-lo pela luta contra a nova oligarquia capitalista, o que por sua vez levaria ao questionamento do monopólio político do Partido Comunista Chinês (PCC).

Os resgates bancários, a assistência a grandes grupos industriais e, sobretudo, os enormes investimentos reais da China em infraestruturas ferroviárias e rodoviárias, criaram o piso para que os governos e os meios de comunicação anunciem o "*fim da recessão*". Foi neste contexto que o G20 de Pittsburgh realizou a sua reunião com uma agenda provisória para manter o *status quo*

ante tanto quanto possível. A institucionalização do G20 permite integrar esse *tête-à-tête* a um quadro mais amplo que salve as aparências dos capitalismos europeus, enquanto permite que o Brasil e a Índia, em particular, reivindiquem a vitória. É à custa dos países europeus que terá lugar a mudança dos direitos de voto no FMI. Aconteça o que acontecer, a atual crise irá acelerar o declínio da Europa no âmbito do capitalismo global. A questão que se coloca aos trabalhadores e aos jovens europeus é a de se deixarem ou não arrastar para a decadência social que acompanhará cada vez mais a queda do capitalismo europeu.

Quanto ao resto, a reunião de Pittsburgh mostra que as posições de capital financeiro permanecem muito fortes. O apoio maciço prestado aos bancos e aos fundos de investimento em setembro-outubro de 2008 já refletiu a força social e política dos acionistas-proprietários de bancos e empresas, gestores de fundos e gestores industriais pagos em opções de ações. O sucesso do resgate permitiu-lhes manter o seu domínio. A adoção pelo G20 das novas "regras" dos EUA, e não as propostas ligeiramente mais "vinculativas" da Alemanha e da França sobre a remuneração dos comerciantes, é a expressão mais simbólica desse fato. Os paraísos fiscais saem ilesos. Apenas 5% deles assinaram acordos de cooperação. E não os comprometem muito porque os bancos e os fundos de retorno absoluto não serão impedidos de realizar operações que envolvam fraude e evasão fiscais. A publicidade em torno das contas da União de Bancos Suíços (UBS) não deve esconder o fato de que mesmo para a Suíça o sigilo bancário permanece praticamente intocado.

Existe um consenso, inclusive nos círculos financeiros, quanto à formação de novas bolhas especulativas. A perspectiva de ter de lidar com a sobreposição entre uma crise econômica muito longa e manifestações graves da crise climática deve ser integrada ao pensamento revolucionário. Este é o propósito do relatório elaborado por Daniel Tanuro (ver nota 11 acima). Também é o do livro de Isabelle Stengers ([26]). Dirige-se *"àqueles*

[26] Isabelle Stengers, *Au temps des catastrophes. Résister à la barbarie qui vient*, Editions Les Préêcheurs de penser en rond/La Découverte, Paris 2009. Minha apresentação pode ser encontrada na seção «ecologia» da revista *Contretemps* (www. contretemps.eu).

que nunca estão sujeitos à evidência da sociedade capitalista, para quem a sociedade capitalista, como produtora de exploração, guerras e crescentes desigualdades sociais, já define a barbárie" (p. 18). Esses ativistas e combatentes da resistência devem agora acrescentar a isso as ameaças específicas da barbárie que surgem do fato de que as diversas manifestações da mudança climática, tão graves socialmente como as outras, ocorrerão em um contexto marcado do começo ao fim pelas relações de classe capitalistas e imperialistas. Diante de uma dada pergunta, diz ela, o que importa é a capacidade de produzir coletivamente respostas. "*Uma resposta não pode ser reduzida à simples expressão de uma convicção. Ela se fabrica*" (p. 135). Essa é a tarefa. Trata-se em primeiro lugar de dizer o que é ("*só a verdade é revolucionária*"), depois de desencadear o poder de experimentação coletiva dos trabalhadores-cidadãos, qualquer que seja a estrutura (associação, agrupamento ainda mais informal ou partido político) em que tenham optado por investir. Este é um dos caminhos para essa indispensável "*construção de uma convicção coletiva*" da necessidade e "*viabilidade*" da emancipação nas condições do século XXI, cuja realização continuará a enfrentar a questão da propriedade e, portanto, do Estado.

O sistema-mundo capitalista e os novos alinhamentos geopolíticos no século XXI: uma visão prospectiva[1]

Carlos Eduardo Martins[2]

Em nossos trabalhos, temos nos dedicado a analisar a conjuntura mundial contemporânea a partir da perspectiva da longa duração, que interpreta o tempo concreto como a combinação simultânea de três temporalidades distintas que se articulam: a estrutural, cíclica e a do dia a dia. A singularidade de nosso tempo não pode ser compreendida sem analisarmos a articulação específica entre os tempos estrutural e cíclicos que se desenvolvem hodiernamente. O tempo estrutural é cumulativo e irreversível, e as repetições cíclicas incidem sobre suas configurações concretas singulares, assumindo também formatos individualizados. Quanto maior a capacidade de as ciências sociais descreverem os processos estruturais e cíclicos em marcha e as formas concretas que assumem no tempo imediato, maior será a sua possibilidade de desenvolver um pensamento estratégico capaz de apontar as forças hegemônicas; as contra-hegemônicas; os arranjos de poder de longo, médio e curto prazo que resultam das guerras de posição e de movimento; e as bifurcações históricas que poderão dar lugar a uma ampla reconfiguração hierárquica do sistema-mundo e das suas expressões de poder globais, regionais e nacionais.

Neste artigo, apontamos as principais características da conjuntura mundial contemporânea, suas tendências cíclicas e seculares, as configurações de poder dominantes, as forças antissistêmicas, os novos alinhamentos geopolíticos a que dão lugar e a bifurcação de poder que se desenha para os próximos

[1] Capítulo publicado originalmente nos *Cadernos Metrópole,* São Paulo, v. 20, n. 43, p. 673-696, dezembro 2018.

[2] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais e Defesa, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. cadu.m@uol.com.br. https://orcid.org/0000-0003-1333-6737

anos. Desde 1994, vivenciamos uma fase de expansão do ciclo de Kondratiev que se articula a dois movimentos descendentes de longa duração: a fase B do ciclo sistêmico estadunidense, marcada pela crise dessa hegemonia, iniciada em 1970; e a crise civilizatória do modo de produção capitalista, a partir do surgimento da revolução científico-técnica, como nova estrutura de forças produtivas que impulsiona cada vez mais o desenvolvimento material da economia mundial. Tal combinação traz características muito específicas para o ciclo longo de expansão que vivenciamos: de um lado, a financeirização do capital, a crise de hegemonia do eixo atlantista da economia mundial e o declínio das potências marítimas, que tradicionalmente dirigiram a civilização capitalista, centradas, principalmente, no norte da Europa Ocidental e, atualmente, sob direção estadunidense; e, de outro, o deslocamento do dinamismo econômico para a China e para o Leste Asiático, a ascensão dos regionalismos e dos *hinterlands* como novo possível fundamento geopolítico da economia mundial e da construção de um sistema-mundo multipolar.

Dividiremos este texto em duas partes: na primeira, analisaremos as principais características do ciclo de Kondratiev vigente e os fundamentos da crise da hegemonia atlantista sobre a economia mundial; na segunda, analisaremos a ascensão da China e dos Brics e seus possíveis impactos geopolíticos.

O ciclo longo atual e a economia mundial

Os ciclos ou ondas longas têm sido estudados por diversos autores desde os anos 1910 e 1920. Entre eles, destacam-se Jacob Van Gelderen, as décadas de Nicolai Kondratiev, Joseph Schumpeter, Ernst Mandel, Christopher Freeman, Carlota Perez e Theotonio dos Santos. Por questões de espaço, não voltaremos a esse debate teórico que analisamos em profundidade em nosso livro *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina* (MARTINS, 2011b), mas utilizaremos aqui os principais instrumentos analíticos para a compreensão do funcionamento desses ciclos na economia mundial contemporânea.

Os ciclos longos, ou ciclos de Kondratiev – autor russo que, por seus estudos, deu o nome a esses processos –, são uma

forma de expressão razoavelmente sistemática do funcionamento da economia capitalista, concentrando-se nos países centrais desde o surgimento da Revolução Industrial no fim do século XVIII. Expressam a combinação e os desajustes entre paradigmas tecnológicos e organizacionais a estes relacionados. Rupturas tecnológicas radicais dão lugar a inovações primárias, secundárias e terciárias que confrontam estruturas e inércias organizacionais e abrem o espaço para inovações institucionais que se combinam com as tecnológicas para desenvolvê-las. Em linhas gerais, esses ciclos dividem-se em fases: a) de alto crescimento e b) de baixo crescimento e podem ser medidos pelas oscilações da taxa de crescimento do PIB *per capita* e da taxa de lucro. As fases de alto ou baixo crescimento influenciam os ciclos mais curtos, transmitindo-lhes seu ritmo, e sofrem, por sua vez, a influência de movimentos mais amplos. Os períodos de alta expansão e os de baixo crescimento dividem-se em subfases: os primeiros em retomada, prosperidade e maturidade; e os últimos em recessão, depressão e recuperação. A passagem para cada subfase é intermediada por uma pequena crise ou curta inflexão descendente.

Desde 1994, podemos situar a emergência de uma nova fase de expansão do ciclo longo na economia mundial, o que se observa pelos movimentos da taxa de crescimento do PIB *per capita* mundial e da taxa de lucro, que se elevam significativamente ante os patamares alcançados entre 1974-1993. Essa fase expansiva se inicia com a retomada entre 1994-1998, apresentando uma moderada inflexão no seu ritmo de crescimento em 2001, para retomar sua forte expansão na prosperidade que se estabelece entre 2002-2007. A crise de 2008-2009 é uma inflexão aguda que produz crescimento negativo durante um curto período de tempo, abrindo espaço para a subfase de maturidade que se inicia a partir de 2010. Esse período de crescimento longo, que provavelmente ingressa em sua última subfase e deverá se esgotar nesta década, apresenta características abaixo elencadas.

a) Menor intensidade de expansão em relação ao período 1950-1973, em razão de outros movimentos mais amplos de caráter descendente que atuam sobre ele.

b) Crescente deslocamento do dinamismo econômico para o Leste Asiático, em particular à China, com encadeamentos para as regiões que com ela se articulam.

c) Crise de hegemonia do eixo atlantista da economia mundial – e das periferias e semiperiferias a este articuladas – que avança com a sequência das subfases e de suas inflexões.

d) Lento e progressivo estabelecimento de uma bifurcação entre a hegemonia atlantista das potências marítimas e a ascensão de regionalismos e dos *hinterlands*.

A análise empírica baseada no PIB *per capita* mundial, sistematizado pela série formulada por Angus Maddison e seus seguidores, permite-nos visualizar os ciclos de Kondratiev desde meados dos anos 1870, quando começam efetivamente a se mundializar, com a difusão da grande indústria e com a organização de uma divisão internacional do trabalho a ela articulada, ainda que possam ser visualizados para os principais países industrializados, como a Grã Bretanha ou França, desde o fim do século XVIII, utilizando-se, como base estatística, o PIB *per capita* nacional[3]. Se tomarmos o crescimento do PIB *per capita* como critério, podemos observar que, entre 1994-2010, a expansão anual atingiu 2,4%, um salto drástico em relação à fase de estagnação relativa que a precedeu, quando ele alcançou apenas 1,2% a.a. entre 1974-1993, mas ainda abaixo dos 2,9% do período de anos dourados da economia mundial, quando convergiram as fases expansivas do ciclo de Kondratiev e do ciclo sistêmico estadunidense da economia-mundo. Outro critério de mensuração é a taxa de lucro, cujos dados empíricos disponíveis são muito menos abrangentes e compreendem séries mais limitadas cronologicamente. Aqui utilizamos apenas as taxas de lucro dos Estados Unidos. Entretanto o peso desse país na economia mundial, como PIB ou como mercado mundial, e a profunda associação das oscilações da taxa de lucro estadunidense com as do crescimento econômico do PIB

[3] A série estatística pode ser visualizada a partir do seguinte endereço eletrônico: http://www.ggdc. net/maddison/maddison-project/home.htm. Acesso em: 10 jan. 2018.

global nos permitem utilizar esse indicador como evidência probabilística desses ciclos.[4]

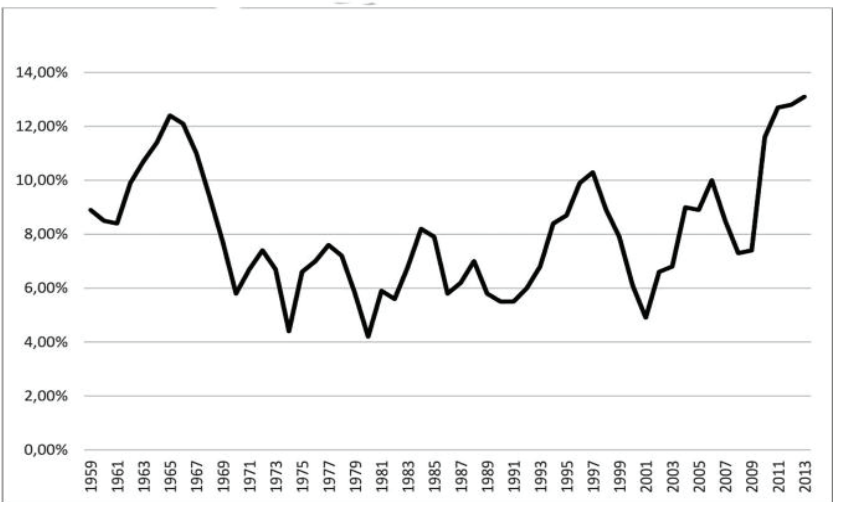
Além da taxa de lucro haver subido significativamente nos Estados Unidos a partir de 1994, diante do patamar que manteve, entre 1974-1993, a massa de lucros das corporações estadunidenses não financeiras oriundas do exterior se elevou dramaticamente, indicando o caráter internacional do movimento de elevação das taxas de lucro. Entre 1991-1994, a taxa de lucros subiu abruptamente nos Estados Unidos, em movimento similar, mas inverso ao de 1967-1970, quando caiu 52%, saltando do patamar de 6,4%, entre 1968-1993, para atingir a média de 9,1% entre 1994-2013, nível próximo ao de 1959-1968, quando se nivelou em 10,3% (Gráfico 1). A massa de lucros oriunda do exterior das corporações estadunidenses, por sua vez, elevou-se da faixa de 5%-10%, entre 1967-1970, para 15%-20%, entre 1994-2000 e 2000-2005, e 20%-30% entre 2008-2013 (Gráfico 2).

A dificuldade de muitos cientistas sociais em perceber o ciclo de expansão, para além de problemas analíticos, pode ser atribuída à mediocridade do desempenho da Europa Ocidental, dos Estados Unidos e do Japão nessa fase de expansão, em que o crescimento econômico é fortemente deslocado para o Leste Asiático, em particular para a China. Estados Unidos e Europa Ocidental apresentam crescimento do PIB *per capita* de 1,5% a.a. entre 1994-2010, bem próximo à taxa de crescimento mundial na longa fase recessiva que precedeu ao período atual. Tal desempenho medíocre vem se aprofundando durante a trajetória dessa fase expansiva. De 1980-2000, os Estados Unidos cresceram bem acima da economia mundial, utilizando a elevação das taxas de juros e a sobrevalorização do dólar como instrumentos de reação contra a deterioração produtiva de sua hegemonia, bloqueando o dinamismo econômico mundial. Nesse período, o PIB *per capita* estadunidense expandiu-se em 2,2% contra 1,4% do PIB *per capita* mundial. Entretanto, os desequillbrios

[4] Segundo o OECD *Economic Outlook 2014*, os Estados Unidos representavam aproximadamente 12% das importações mundiais e 9% das exportações em 2012, ao passo que em 1998 representavam 16,3% e 13,8%, respectivamente. Segundo a série estabelecida por Angus Maddison, em 2008, os Estados Unidos representavam 18,6% do PIB mundial e, em 1994, 21,5%. A crise de 2008-2010 baixou ainda mais o patamar do PIB estadunidense, aproximando-o de 17% em 2010.

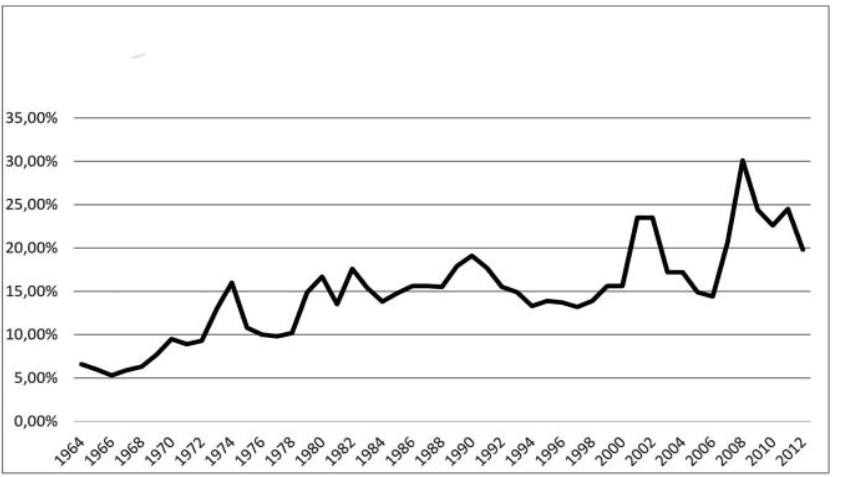
financeiros e cambiais provocados e a elevação da competividade trazida pelo restabelecimento da fase expansiva evidenciaram, cada vez mais, os limites e as contradições da estratégia de financeirização do capital, obrigando os estados que a adotam a redefinir os seus termos, o que não os impediu de serem arrastados crescentemente ao parasitismo e à crise econômica, social, política e ideológica.

Gráfico 1 – Taxa de lucro nos Estados Unidos



Fonte: elaborado pelo autor a partir do Council of Economic Advisers (2014).

Gráfico 2 – Massa de lucros das corporações estadunidenses vindas do exterior



Fonte: elaborado pelo autor a partir do Council of Economic Advisers (2014).

Se, entre 1994-2000, Estados Unidos e Europa Ocidental ainda suplantavam o crescimento do PIB *per capita* mundial, a partir de então a relação se inverte: o PIB mundial passa a crescer cada vez mais, quanto maior a mediocridade dos desempenhos estadunidense e europeu. Entre 2001-2010, o PIB *per capita* anual dos Estados Unidos e o da Europa Ocidental cresceram 0,6% e 0,8%, respectivamente, enquanto o PIB *per capita* mundial o fez em 2,6%, articulando-se cada vez mais à dinâmica chinesa (BOLT e VAN ZADEN, 2014). Se a economia mundial se recuperou da crise de 2008-2010 e manteve, entre 2011-2017, a sua trajetória de crescimento instituída entre 1994-2010, de 2,4% ao ano, os Estados Unidos expandiram-se em apenas 1,3% a.a.[5] Essa frágil recuperação estadunidense é ainda inferior ao precário desempenho obtido por esse Estado após a crise de 2000-2001, quando se expandiu em 1,6% a.a. Em 1994, o PIB dos países avançados representou 58% do PIB mundial; em 2007 representou 50% e, em 2017, 41%.[6] Tais indicadores evidenciam que a trajetória do ciclo de Kondratiev vigente aprofunda, portanto, a crise do eixo atlantista que se inicia desde os anos 1970.

A crise de hegemonia atlantista: fundamentos e dimensões

A crise de hegemonia atlantista estabelece-se desde os anos 1970 e tem sua origem no esgotamento do pacto keynesiano que vinculou o aumento do gasto público ao estabelecimento do pleno emprego. Tal pacto se esgota com a ameaça estrutural que o pleno emprego passou a exercer sobre a taxa de lucros a partir da mundialização da revolução científico-técnica. Esta transforma o valor da força de trabalho no fundamento central da produtividade, ao estabelecer o conhecimento e a subjetividade

[5] Cálculos do autor a partir do World Economic Outlook, publicado em abril de 2018 e dos dados do Banco Mundial sobre crescimento da população mundial. A série do FMI apresenta distinções metodológicas em relação à apresentada pelos seguidores da obra de Maddison em 2013, devendo ser usada apenas como aproximação a esta.

[6] Veja-se http://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD. Acesso em: 10 jan. 2018.

como os principais elementos das forças produtivas. Inverte-se a lógica da Revolução Industrial na qual a produtividade era a expressão da desvalorização da força de trabalho ante a maquinaria, impulsionando o protagonismo da mais-valia relativa e da subsunção real do trabalho ao capital.[7] A crise da subsunção real expressou–se nos movimentos de massa que se iniciaram de forma explosiva em 1968 e avançaram pelos anos 1970, unindo estudantes, trabalhadores e amplas minorias para confrontar a autocracia, o despotismo institucional da burocracia, a separação entre trabalhadores manuais e intelectuais, o colonialismo interno, os limites da democracia representativa, o imperialismo, a guerra e a destruição ecológica do planeta.

Essa ofensiva avança pela década de 1970, perdendo sua força explosiva, sendo confrontada pelo neoliberalismo, a partir da virada para os anos 1980, que substitui o keynesianismo, tornando-se um instrumento regulatório decisivo do capital para conter os novos movimentos sociais, refundar o Estado e criar as condições para o restabelecimento da taxa de lucro, impondo um mercado de trabalho com altos níveis de desemprego, fundado na queda dos preços da força de trabalho por debaixo de seu valor, estendendo aos grandes centros a superexploração do trabalho e destravando os obstáculos para a retomada dos processos de acumulação produtiva.

A experiência neoliberal iniciou-se no Chile de Pinochet, estendendo-se para os Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido

[7] Temos mostrado em um conjunto de trabalhos os efeitos da mundialização da revolução científico-técnica sobre o processo de trabalho, a formação do valor e os processos de acumulação de capital. Ao tornar o valor da força de trabalho, em particular, a sua qualificação, o elemento central das forças produtivas, a revolução científico-técnica impulsiona a redução da diferença entre o valor do trabalho e o valor da força de trabalho pressionando negativamente a taxa de mais-valia. A este contexto qualificamos de crise civilizatória e se aproxima ao de era revolucionária descrito por Marx no prefácio à contribuição à crítica da economia política, quando uma nova estrutura de forças produtivas entra em contradição com as relações de produção e suas formas de propriedade. Para apropriar-se da revolução científico-técnica, o capital necessita estabelecer políticas de superexploração do trabalho, reduzindo os preços da força de trabalho por debaixo de seu valor, o que o leva, nos países centrais, a romper o pacto keynesiano com os trabalhadores e a deslocar parte do seu circuito de valorização para a acumulação financeira ou para outras regiões do mundo, onde a relação entre o valor do trabalho e o valor da força de trabalho lhe seja mais favorável.

e para o conjunto da Europa Ocidental no início dos anos 1980. Para eliminar o pleno emprego e estabelecer a superexploração do trabalho, o neoliberalismo impôs a financeirização do capital que deslocou parte da acumulação do setor produtivo ao financeiro, impulsionando a dívida pública e a competição pelo capital circulante, bem como a relocalização dos investimentos produtivos através da abertura comercial e liberalização dos fluxos de capital. A dívida pública passou a mover-se buscando a geração de capital fictício e não mais a produção de empregos e a elevação da produtividade. O neoliberalismo não significou a redução do Estado, mas a sua ampliação mediante o uso do monopólio da violência, direcionando os gastos públicos para sustentar os processos financeiros de acumulação e a competição armamentista, além de conter os gastos em bem-estar-social. A relocalização dos investimentos, associada às novas tecnologias de produção para mercados mundiais, permitiu descentralizar parte da indústria, utilizando as vantagens competitivas da força de trabalho no mundo para redirecionar os fluxos de investimento produtivo. Ambos os processos reduziram a taxa de investimento nos países centrais, contribuindo, em médio e longo prazos para o parasitismo e o desmonte da engrenagem de crescimento virtuoso do eixo atlantista.

Inicialmente a sobrevalorização do dólar significou acentuada elevação da riqueza da burguesia estadunidense, todavia a forte aceleração dos déficits comerciais, da dívida pública e sua internacionalização entraram em contradição com os baixos estoques que apresentavam no início dos anos 1980, acumulando-se e colocando em xeque a diplomacia do dólar forte. Se durante o ciclo de Kondratiev recessivo a elevação das taxas de juros estadunidenses e a sobrevalorização do dólar impuseram-se sobre a economia mundial, sacrificando-a em função de sua dinâmica parasitária, ainda que sem impedir a formação de novos centros produtivos, a partir de 1994 é cada vez menor a capacidade de Estados Unidos e União Europeia imporem ao mundo a valorização de suas moedas e a sua política monetária. Entre 1979-1994, a elevação das taxas de juros estadunidenses aumentou dramaticamente os níveis de endividamento internacionais provocando o colapso dos

projetos de modernização acelerada na periferia – baseados na dependência financeira externa, em particular na América Latina, Leste Europeu e África –, a forte redução das taxas de crescimento econômico mundiais e a drástica redução dos preços do petróleo. Nesse período, os Estados Unidos incrementaram de 417% para 458% seus níveis de renda *per capita* em relação à média da economia mundial, e o Norte da Europa somado à Itália o fez em menor escala, de 306% a 329%.[8] As contradições da diplomacia do dólar forte no âmbito do atlantismo foram resolvidas no início dos anos 1990, mediante o acentuado ajuste do iene e do marco, reduzindo o saldo comercial dessas economias com os Estados Unidos, mas também o seu dinamismo econômico, provocando o nício da longa estagnação japonesa.

A crise de hegemonia do atlantismo iniciou-se por razões internas. Até 1979 não havia desafio significativo a sua competitividade por outras regiões do mundo. A hegemonia estadunidense permanecia sólida no interior do atlantismo e neutralizava a ofensiva econômica japonesa, impondo-lhe o ajuste das políticas cambiais nos anos 1990. É a necessidade de prolongar a confrontação com sua classe trabalhadora, iniciada em fins dos anos 1960, mediante a conversão da superexploração do trabalho em uma política estrutural dos centros atlantistas, para além das inflexões cíclicas, que impulsionará essa crise. Sua implementação manteve os principais fundamentos da financeirização em período de crescimento longo da economia mundial e acelerou a relocalização dos investimentos produtivos. Tal ponto converge com as análises de Arrighi e Silver (2001) que apontam que na atual crise de hegemonia as contradições intraestatais seriam determinantes em relação às interestatais, diferentemente do período precedente no longo século britânico.[9] Entre 1994-2010 a renda *per capita* dos Estados Unidos caiu de 458% para 390% da economia mundial e no Norte da Europa,

[8] Cálculo do autor a partir da série estabelecida pelos discípulos de Angus Maddison em 2013, atualizando sua metodologia, e que pode ser acessada em https://www.rug.nl/ggdc/ historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2013. Acesso em: 10 jan. 2018.

[9] Ver Arrighi e Silver (2001).

incluída a Itália, de 329% para 278%. Nesse período, a China – que havia aproveitado a drástica elevação do iene, entre 1991-1994, para fazer o movimento oposto, desvalorizando fortemente sua moeda, atrelando-a ao dólar, e levando ao fracasso a gestão trilateral das contradições da financeirização estadunidense[10] – elevou sua participação no PIB mundial de 5,1%, em 1979, para 8,2%, em 1991; 10%, em 1994; e 17%, em 2010.[11]

A crise de hegemonia do atlantismo apresenta diversas dimensões que se aprofundam nesse ciclo longo: a financeirização da economia, a queda das taxas de investimento, o aumento da dívida pública, o deslocamento para o exterior dos investimentos produtivos, a perda de competitividade internacional, a perda da autonomia da política monetária, o alto nível de desemprego, a contenção ou redução dos salários reais, o aumento da desigualdade, o aumento das assimetrias regionais e a substituição do liberalismo pelo neoliberalismo, gerando a crise do bipartidarismo. Vejamos esses aspectos em detalhe.

A financeirização da economia atlantista apresenta dois estágios: o primeiro impulsionado pelo aumento das taxas de juros, estimuladas pelo Federal Reserve Board (FED), o sistema de bancos centrais dos Estados Unidos, para a disputa do capital circulante, que se expressa num aumento drástico da dívida pública. Esse estágio predomina durante a fase recessiva do ciclo de Kondratiev, quando as taxas de juros reais são significativamente superiores às taxas de crescimento do PIB e implicam um peso significativo e crescente dos juros no orçamento público. Cria-se uma regulação da economia que eleva significativamente o gasto público em relação ao período keynesiano clássico, mas direciona-o, em grande parte, para a valorização do capital fictício. No segundo período, iniciado a partir da fase expansiva do ciclo de Kondratiev, as taxas de

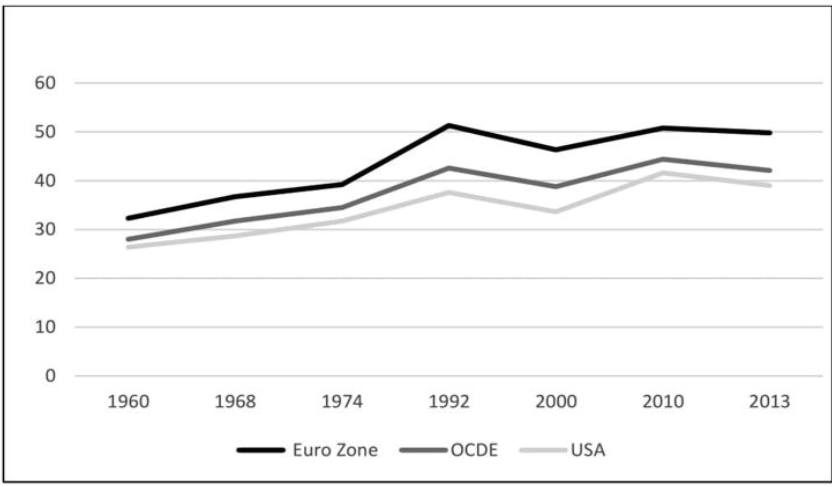
[10] Desta forma, a China transfere para si o saldo comercial com os Estados Unidos, apropriando-se de grande parte do mercado interno estadunidense, elevando os déficits em conta corrente e endividamento externo desse país via internacionalização de sua dívida pública, na qual os chineses terão participação crescente.

[11] Cálculo do autor a partir da série estabelecida por Angus Maddison e seus discípulos: http://www. ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm. Acesso em: 10 jan. 2018.

juros reais caem abaixo das taxas de expansão do PIB, mas a dívida pública e os gastos públicos permanecem crescendo a partir da intervenção do Estado no mercado privado de títulos financeiros, garantindo a liquidez de ativos podres quando este colapsa. A financeirização implica, ainda, uma queda significativa na taxa de investimento dos centros atlantistas que se associa a um duplo fenômeno que se desenvolve na formação dos lucros de suas corporações multinacionais: parcelas crescentes da massa de lucros originam-se no setor financeiro e no exterior – oriundas, nesse caso, dos investimentos de filiais dessas corporações. A perda de competitividade das economias atlantistas faz-se evidente na redução das taxas de crescimento econômico, na diminuição da parcela do PIB ou do comércio mundiais que representam – atualmente infladas pela sobrevalorização de suas moedas –, no crescimento de seus déficits comerciais, na internacionalização de suas dívidas públicas e na vulnerabilidade de seus balanços de pagamentos. O alto nível de endividamento público e a vulnerabilidade de seus balanços de pagamentos lhes vão retirando crescentemente a autonomia de suas políticas monetárias e cambiais pelos efeitos explosivos que podem exercer sobre o gasto público e o equilíbrio macroeconômico. Esses processos desenvolvem-se em maior ou menor grau entre os países atlantistas, apresentando-se, nos Estados Unidos, sua principal potência, com maior intensidade e nitidez. Na União Europeia a Alemanha utiliza a contenção dos salários internos como um dos pilares da sua competividade, auferindo um expressivo saldo comercial com os países da zona do euro – o que contribui decisivamente para aprofundar as suas assimetrias internas e as desigualdades sociais e regionais – e com os Estados Unidos e o Reino Unido, países que mantêm suas moedas sobrevalorizadas – sem evitar, todavia, a queda de sua participação relativa no comércio mundial.

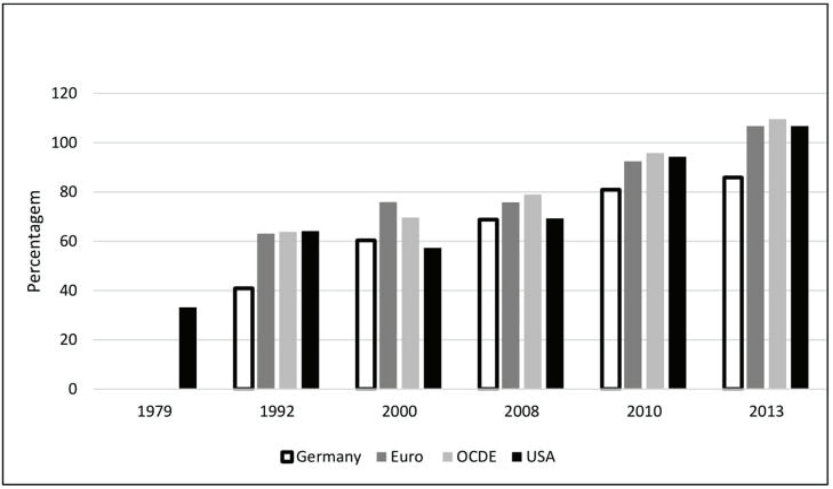
Os Gráficos 3 e 4 mostram o significativo aumento dos gastos públicos e da dívida pública nos Estados Unidos, na zona do euro, e de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que se elevou drasticamente na década de 1980, em função do incremento dos juros e de seu

Gráfico 3 – Gastos públicos/PIB (%)



Fonte: elaborado pelo autor a partir de OECD (1998), (2001), (2010) e do Council of Economic Advisers (2014).

Gráfico 4 – Dívida bruta do governo/PIB



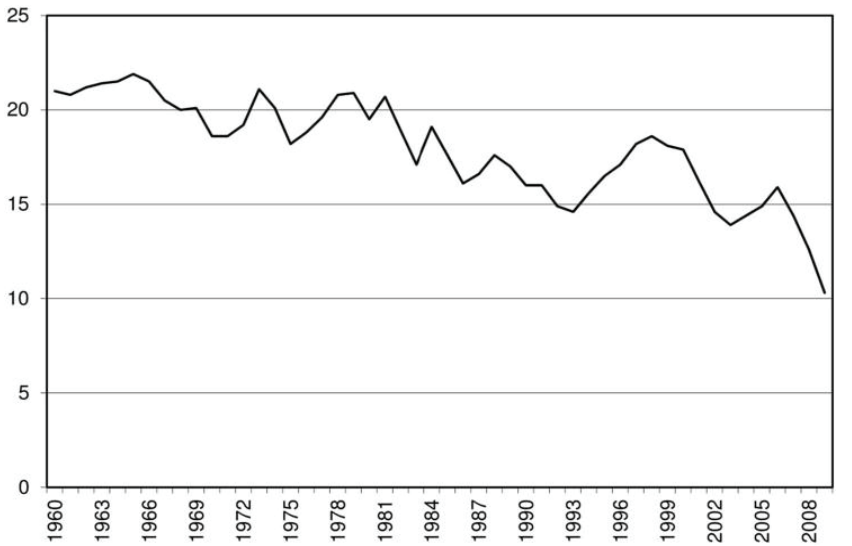
Fonte: elaborado pelo autor a partir de Economic Outlook 2014.1 e do Council of Economic Advisers (2014).

peso no orçamento público e, posteriormente, a partir da crise de 2008, em função da compra, por parte do Estado, de títulos podres, sustentando expectativas de lucros extraordinários sem liquidez. Entre 2008-2014/3, nos Estados Unidos, o governo federal comprou US$ 4,2 trilhões em dívidas hipotecárias no

mercado privado, e as instituições financeiras privadas, por sua vez, desfizeram-se de US$ 4,5 trilhões que tinham sob controle, o que indica o alto nível de rentabilidade dessas operações.[12] Na zona do euro, a ajuda dos governos europeus aos bancos alcançou ∉ 4,5 trilhões, aproximadamente 36,7% do PIB europeu, dos quais foram usados ∉ 1,6 trilhões entre 2008-2010. Entre dezembro de 2011 e fevereiro de 2012, dois novos programas de refinanciamento de longo prazo emprestaram ∉ 1,1 trilhões aos bancos europeus, com liquidez de ∉ 520 bilhões. Desenvolve-se um capitalismo monopolista de Estado que sustenta lucros extraordinários fortemente desvinculados do progresso tecnológico e dos investimentos produtivos nos países centrais.

O processo de financeirização vincula-se à queda das taxas de investimento nos países centrais que pode ser estimada por um conjunto de indicadores: a queda nas taxas de investimento nos Estados Unidos (Gráfico 5), a queda nas taxas de poupança na Europa Ocidental e Japão (Gráfico 6), o aumento dos lucros de origem financeira (Gráfico 7) e dos lucros obtidos no exterior na massa geral de lucros das corporações estadunidenses. O aumento do

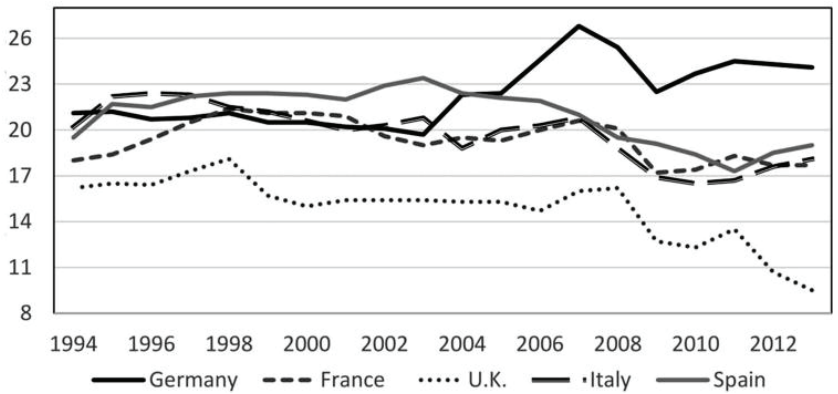
Gráfico 5 – Taxa de investimento EUA/PIB (Percentual)



Fonte: elaborado pelo autor, a partir do Council of Economic Advisers (2014).

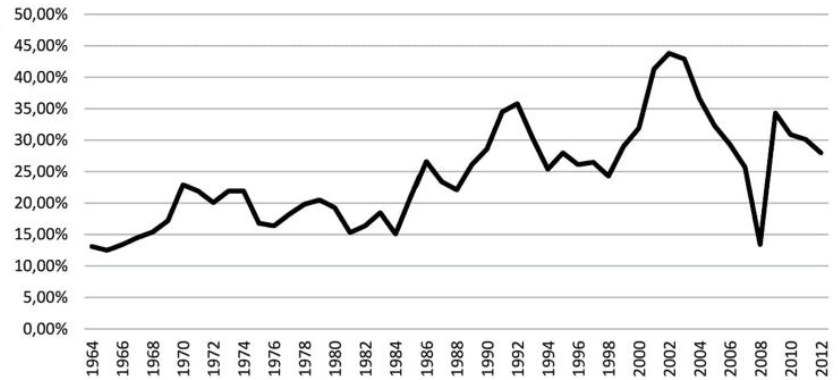
[12] Conferir em http://www.federalreserve.gov/econresdata/releases/mortoutstand/current.htm. Acesso em: 10 jan. 2018.

Gráfico 6 – Taxa de poupança/PIB (Percentual)



Fonte: elaborado pelo autor, a partir do OECD (2014).

Gráfico 7 – Lucros das Corporações Financeiras/Lucros totais das Corporações (Estadunidenses)



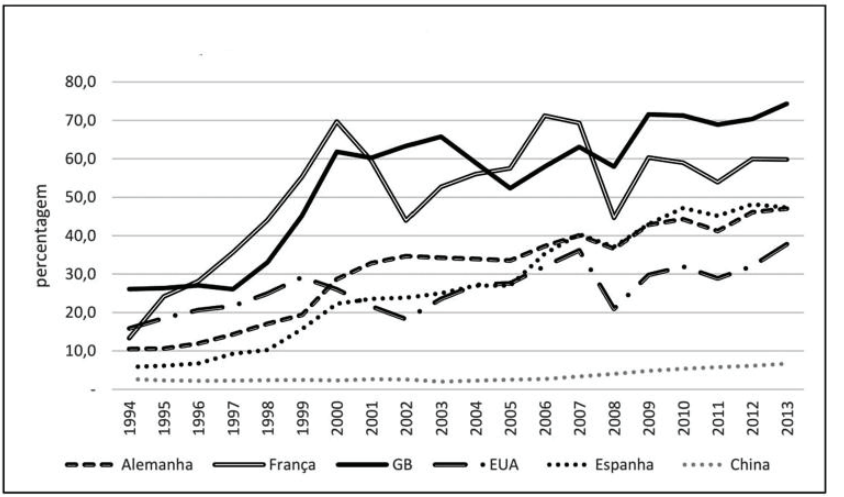
Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Council of Economic Advisers (2014).

estoque externo de capital estrangeiro/PIB entre os principais países europeus, os Estados Unidos e o Japão sinaliza para a relocalização do circuito produtivo do capital das potências atlantistas (Gráfico 8). Tais fatores promovem um lento deslocamento do eixo de poder na divisão internacional do trabalho, manifesta na significativa perda de competividade no comércio internacional de Estados Unidos, Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Japão. A perda de competitividade apresenta-se principalmente na redução da participação relativa nas exportações mundiais[13],

[13] Entre 2000-2017 a participação agregada de Estados Unidos, Alemanha,

podendo apresentar-se como forte déficit comercial, caso dos Estados Unidos, mas não, necessariamente, caso da Alemanha[14].

Gráfico 8 – Estoque de investimento direto externo/PIB



Fonte: UNCTAD.

O saldo comercial da Alemanha saltou de 2,9% do PIB, em 2000, para alcançar 8% em 2007. Foi obtido 65% no interior da Europa, fonte mais dinâmica do saldo que o expandiu no período em 230% contra 186% das regiões fora da Europa, cuja principal origem era os Estados Unidos, de onde provinham mais 50% do superávit comercial extraeuropeu. O seu grande determinante foi a contenção salarial que, combinada à alta tecnologia, permitiu à Alemanha impulsionar dramáticos desequilíbrios comerciais, na

Itália, França, Grã–Bretanha e Japão nas exportações mundiais caiu de 42,6% para 31,4%. Ver *The Economic Outlook*, 2018.1, publicado pela OCDE.

[14] Os Estados Unidos após forte escalada do déficit comercial que atingiu seu pico em 2008, o reduzem significativamente em função da desvalorização do dólar, da diminuição do déficit da conta-petróleo e da apreciação do yuan. A diminuição do déficit da conta-petróleo vincula-se principalmente à substituição da importação de petróleo pela produção local e pelo gás de xisto – com fortes impactos ecológicos. Todavia é cada vez menor o espaço para o impacto dessa redução no resultado global da balança comercial, uma vez que o déficit da conta-petróleo cai de 47% para 7,6% do déficit total entre 2008-2017, e aquela continua a ser pressionada pela competitividade de outras regiões do mundo, principalmente a chinesa. Ver: https://www.census.gov/foreigntrade/statistics/historical/petro.pdf. Acesso em: 10 jan. 2018.

zona do euro, que provocaram a crise do balanço de pagamentos e da dívida soberana de Grécia, Espanha e Portugal, revertendo a tendência à convergência da renda média europeia que se estabelecia lentamente. As variações positivas de compensação salarial entre a zona do euro e a Alemanha, desde o início de 1990 até 2008, foram muito superiores às de produtividade entre a Alemanha e a zona do euro, que quase se aproximam a 1. No caso da Alemanha, a variação das compensações salariais foi inferior aos índices de inflação para a década de 2000. A Grécia, que apresentou, no período, uma variação de produtividade muito superior à alemã, mas também uma expansão salarial bastante acima daquela variação, foi estrangulada em seu processo de convergência. Entre 2001-2013, se a Alemanha passou de 116 a 124 da renda média da União Europeia, a Itália caiu de 119 para 98, a França de 116 para 108, a Espanha de 98 para 95, a Grécia de 87 para 75 e Portugal de 81 para 76[15]. Essencial para a contenção salarial dos trabalhadores alemães foi a unificação alemã com a destruição de empresas e incorporação de milhões de trabalhadores à Alemanha Ocidental. Utilizando-se do mercado comum europeu em jogo de soma zero, lançando mão de sua vantagem histórica em produtividade, combinando-a com a redução salarial, a Alemanha manteve taxas de investimento bastante superiores à média da União Europeia, fortalecendo-se como espaço de acumulação produtiva, mantendo altos níveis de desemprego, que caem à metade entre 2005-2013, para alcançar 5,5% e atravessar a crise em tendência inversa à da região. Todavia, nem mesmo se do mercado regional para produzir assimetrias a Alemanha consegue deter seu processo de declínio, pois a crise europeia e mediterrânea restringe a sua expansão sustentada, o PIB *per capita* alemão passa de 338% para 264% da média da economia mundial entre 1994-2010 (BOLT e VAN ZANDEN, 2014).

Limitada historicamente em sua expansão pelas potências atlantistas que impediram a sua afirmação territorial e marítima no século XX, a Alemanha reunificada adota o enfoque neoliberal impulsionado desde os principais centros atlantistas – Estados

[15] Ver http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/. Acesso em: 10 jan. 2018.

Unidos e Reino Unido. Ao fazê-lo, articula a financeirização na Europa com a criação de um mercado regional regulado por altas taxas de desemprego. Entra, assim, em contradição com sua vocação de longo prazo para afirmar-se como *hinterland* europeu, capaz de vincular-se a um novo alinhamento geopolítico mundial no qual as potências territoriais e os mercados internos poderão jogar um papel fundamental.

As políticas de superexploração do trabalho elevam fortemente a desigualdade nos países centrais e colocam em xeque o centrismo político, expresso no sistema bipartidário. Nos Estados Unidos, a participação dos 10% mais ricos no PIB se eleva de 33,4% a 47,9% entre 1970-2010; e, na Europa, de 27,6% a 34,7% entre 1979-2010, chegando a 36,9%, caso não se inclua a Suécia. Na Europa, o salto na concentração da renda se dá principalmente no Reino Unido, que evolui de 32,6%, em 1980, para 41,6%, em 2010, mas, também, é expressiva na Alemanha, passando de 32,6% para 36,1% no mesmo intervalo temporal[16]. As taxas de desemprego mantêm-se em altos níveis nos Estados Unidos e na Europa, atingindo principalmente a juventude, e os salários reais mantêm-se comprimidos, situando-se, nos Estados Unidos, em níveis inferiores aos de início dos anos 1970.[17]

Na Europa, a crise do bipartidarismo pode ser aferida por dois fatores: pela queda da participação dos dois principais partidos no Parlamento europeu e pelo aumento das abstenções. Desde 1999, a participação das duas principais coalizões partidárias no Parlamento europeu, de centro-direita e centro-esquerda, caiu de 66% das cadeiras para 54,8% em 2014. Também, a taxa de participação do eleitorado vem se reduzindo progressivamente desde 1979, passando de 62% para 42,5% em 2014. Nos Estados Unidos, o sistema bipartidário é bastante mais sólido, mas também

[16] Ver *Council of Economic Advisers* (2014) e Piketty (2014).

[17] Nos Estados Unidos, as taxas de desemprego aparentemente mais baixas vinculam-se tanto à maior capacidade de sustentar no longo prazo a sobrevalorização da moeda nacional quanto à invisibilização do trabalho precarizado que cresceu. Embora as taxas de desemprego aberto tenham se reduzido, ainda que lentamente, após a crise de 2008-2010, os trabalhadores de tempo completo representam 82% do total em 2017, quando eram 86,5% deste em 1968. Veja-se a série de longo prazo em https://fred.stlouisfed.org/graph/?category_id=&graph_ id=308940. Acesso em: 10 jan. 2018.

sofre desgaste. Pesquisas do Gallup apontam que a parcela da população que considera necessária a criação de um terceiro partido subiu de 40%, em 2003, para 61% em 2017[18]. O mesmo instituto assinala que a confiança no poder Executivo não ultrapassou a faixa dos 30% a partir de 2006 – excetuando o primeiro ano do mandato de Obama, quando atingiu 51% –, alcançando o seu pico de 37%, em 2012 e 2018, e o eu ponto mais baixo de 26% em 2006. Tais índices são muito inferiores aos alcançados entre 1975 e 2005, quando oscilaram entre 72%, durante a Guerra do Golfo, a 38% em 1994, permanecendo a maior parte do tempo em torno dos 50%. Queda mais drástica sofre o poder Legislativo, cuja confiança cai de 42%, em 1973, para 30%, em 2004, e 11%, em 2018. A confiança na Suprema Corte também é afetada: entre 1973-2006 o seu indice de confiança médio foi de 46%, enquanto, entre 2006-2018 este caiu para 32,5%[19].

A eleição de Obama, um presidente negro, o mais votado da história dos Estados Unidos, motivando, em 2008, a maior participação eleitoral estadunidense desde 1968, reforça a desconfiança com as elites tradicionais anglo-saxãs e o desejo de mudança, o que se acentua com a sua queda de popularidade e incapacidade de restabelecer a confiança no sistema político. A queda contínua de brancos entre os eleitores – que passam de 89% do total, em 1976, para 71%, em 2016 –, o aumento da participação de latino-americanos, negros e asiáticos, a elevação da desigualdade social e a financeirização pressionam o sistema político para a polarização, reduzindo o espaço estrutural de legitimidade de uma política centrista. O formato que isso poderá tomar nos Estados Unidos nas próximas décadas é imprevisível: poderá o Partido Democrata inclinar-se à esquerda e o Republicano à direita, atendendo a essa polarização? Ou, no limite, esses partidos poderão ainda cindir-se, criando-se um partido à esquerda do Partido Democrata e outro à direita do Partido Republicano? A eleição de Donald Trump, em forte contradição com a oligarquia do Partido Republicano, e o

[18] Veja-se em https://news.gallup.com/poll/219953/perceived-need-third-major-party-remains-high.asp. Acesso em: 10 jan. 2018.

[19] Veja-se em https://news.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx. Acesso em: 10 jan. 2018.

expressivo desempenho da candidatura de Bernie Sanders são indicativos das profundas tensões que se desenvolvem no sistema bipartidário estadunidense. Não surpreende que a gestão de Trump assuma com muita ênfase as políticas de banimento de imigrantes e principalmente contra mexicanos, uma vez que o eleitorado branco estaduniden-se perde o seu poder relativo, sobretudo, para os latinos, e estes têm concentrado o seu voto nos candidatos do Partido Democrata.

A ascensão da China e os Brics: formação de um novo bloco histórico?

Entre o século XIX e metade do século XX, a queda da participação da Ásia no produto mundial foi drástica e se deu em benefício da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. Entre 1820-1950, a participação da Ásia caiu de 56,2% para 15,5% do PIB mundial, enquanto a da Europa Ocidental e Estados Unidos se elevou de 25,4% até 56,9% no mesmo período. Especificamente a China sofreu uma queda de 32,9% para 4,5% que foi interrompida em 1950, elevando-se discretamente para 4,6% em 1973, enquanto a participação da Índia continuou a cair, reduzindo-se de 4,2% para 3,1% entre 1950-1973, tomando-se como referência o patamar de 16%, em 1820. A industrialização *per capita* caiu drasticamente no século XIX, cerca de 6 vezes na Índia, 3 vezes no terceiro mundo e 2 vezes na China, ao passo que se multiplicou por 4 no Reino Unido entre 1830-1900. O auge da civilização capitalista ocidental atlantista deu-se entre 1820-1970[20].

A Revolução Socialista maoísta interrompeu essa queda, impulsionando a industrialização, a reforma agrária, os investimentos em saúde e educação e um processo de acumulação sem despossessão. Todavia, a excessiva centralização administrativa dos processos produtivos pelo Estado, a tentativa de impor grandes escalas de produção sem base tecnológica correlata, a coletivização forçada e a forte transferência de excedentes do campo à indústria geraram má utilização e enormes desperdícios de recursos, limitando o alcance do desenvolvimento chinês.

[20] Ver Kennedy (1987) e Maddison (2001).

A ofensiva da Revolução Cultural contra a burocratização do Estado e a monopolização do poder político foram reprimidas, mas encontraram uma resposta no período de Deng Xiao Ping na descentralização administrativa dos processos produtivos, que ampliou a autonomia decisória das populações locais, transferindo poder empresarial do Estado às comunidades, mantendo-se, todavia, a estrutura centralizada do poder político.

Arrighi (2008), ao analisar o processo de ascensão da China na economia mundial em *Adam Smith em Pequim*, indica como chave para isso a revolução industriosa. Esta, diferentemente da Revolução Industrial que separava o trabalhador dos meios de produção, substituindo-o pelo capital fixo e a maquinaria, investiu na elevação das qualificações e num arranjo tecnológico intensivo em uso do trabalho. A revolução industriosa articulou-se com a longa duração da Revolução Socialista chinesa que se fundamentou no campesinato e na linha de massas do Partido Comunista e em investimentos sociais, como saúde e educação, mas necessitou da autonomia gerencial para desenvolver-se. O estabelecimento do sistema de responsabilidade familiar na agricultura, a criação das *towership and villages enterprises* (TVEs) – empresas comunais agrícolas e industriais – produziram os estímulos para o uso do trabalho qualificado e o desenvolvimento da atividade gerencial com relativa autonomia. A isso articularam-se a promoção, pelo Estado, da internalização dos capitais da diáspora chinesa, o desenvolvimento por este de setores estratégicos e de *joint ventures* com o capital estrangeiro para transferência de tecnologia, mediante participação significativa no controle decisório. O PIB chinês subiu de 5,1% a 7,2% do PIB mundial entre 1978-1986 e, desde então, a China aprofundou sua vinculação ao mercado internacional, elevando as exportações de 10% para 39% do PIB entre 1986-2006.

Durante esse período, a China aproximou-se fortemente dos Estados Unidos, aspirando à condição de G-2. Desvalorizou sua moeda e a fixou ao dólar; aproveitando-se da elevação do valor do iene, criou gigantescos superávits comerciais, financiou uma parte crescente da dívida norteamericana, comprando títulos do FED, e desenvolveu processos de acumulação por despossessão mediante a diminuição radical do emprego público

e a expropriação da terra, tornando-a urbana por determinação estatal. O coeficiente de Gini elevou-se de 0,30, em 1978, para 0,49, em 2008, e a participação da China no PIB mundial alcançou 17,4% neste último ano. A economia chinesa assumiu forte perfil industrial, respondendo por 15% da indústria mundial e 50% do PIB nacional[21]. Estruturou-se um setor produtivo baseado num segmento estatal que compreende aproximadamente 30% do PIB industrial (telecomunicações, petróleo e gás, geração e distribuição de energia, aviação civil, construção naval e defesa); um segmento de *joint ventures* sob forte presença do Estado mediante participação acionária, presença nos conselhos decisórios, controle do crédito, encadeamentos tecnológicos (maquinarias, automóveis, tecnologias da informação, P&D, química, metais básicos, aço e exploração geológica); e outro segmento de pequenas e médias empresas em que se destacam as TVEs, que foram quase totalmente privatizadas, resultando em casos de *insider privatization*, em que os gerentes se tornaram seus proprietários, a partir de estímulos governamentais[22].

Todavia, a crise mundial de 2008 colocou em xeque esse modelo e sinalizou seus importantes limites estruturais: a vinculação prioritária ao mercado norteamericano tornou a China cada vez mais vulnerável às suas instabilidades, arriscando-se a importar suas crises; a elevação da desigualdade pressionou no sentido da busca permanente de níveis elevados de crescimento econômico para reduzir as tensões sociais que vão se acumulando; o alto grau de concentração industrial elevou a dependência de *commodities* aumentando a vulnerabilidade externa e a exposição ao seu ciclo de preços, ao tempo que impulsionou os desequilíbrios macroeconômicos internacionais; e o alto nível de poluição provocado pela concentração industrial e altas taxas de crescimento degradou as condições de vida e violou o desenvolvimento sustentável. A ameaça de internalização da crise mundial de 2008, com epicentro no eixo atlantista, fez o governo chinês iniciar uma revisão desse modelo de expansão, priorizando o mercado interno. Para isso, estabeleceu um pacote fiscal anticrise equivalente a 9% do PIB, que impulsionou gastos

[21] Veja-se OECD (2013).

[22] Veja-se Martins (2013).

públicos orientados à infraestrutura, inovação, habitação, apoio à agricultura, saúde e seguridade social; valorizou o yuan para conter as exportações; elaborou o 12º plano quinquenal que se propõe a impulsionar a transição de uma economia industrial baseada no crescimento quantitativo para outra de crescimento qualitativo, fundada na construção de uma economia de serviços vinculada à alta tecnologia industrial, à ciência, à promoção do bemestar, à diminuição da concentração de renda, à sustentabilidade e redução do uso de combustíveis fósseis; e formalizou o estabelecimento do Brics, que criou outro foco de expansão para a política externa chinesa que se vincula à construção de uma força internacional centrada na aliança entre países com forte vocação continental e com grande projeção para o Sul, com expectativas e potencialidade de afetar em médio ou em longo prazo o alinhamento geopolítico internacional e suas estruturas de poder.

A Carta de Fortaleza, resultado da VI Cúpu la dos Brics, afirmou que esses países estão empenhados na construção de um marco intergovernamental inclusivo, transparente e participativo, com uma agenda de desenvolvimento universal e voltada para a erradicação da pobreza. Estabeleceu a criação de um novo banco de desenvolvimento, dedicado a ultrapassar os problemas de financiamento que os países emergentes e em desenvolvimento enfrentam para resolver questões de infraestrutura. Respaldou o acordo de comércio e investimento em moedas locais, formalizado pelos Brics, em 2012, e propôs *swaps* de divisas como mecanismo para limitar o uso do dólar. Afirmou a importância das empresas estatais, da cooperação e do intercâmbio internacional entre elas, bem como das pequenas e médias empresas, para a promoção do desenvolvimento. Assumiu particular preocupação com o desenvolvimento de infraestrutura e da indústria na África. Estabeleceu, ainda, um fundo de estabilização contra ataques especulativos internacionais e fez fortes críticas ao Banco Mundial e ao FMI por não democratizarem suas estruturas decisórias e seus sistemas de cotas, considerando a meta de erradicação da pobreza extrema inalcançável nesses termos. Propôs a reforma do Conselho de Segurança para que Brasil, Índia e África do Sul pudessem jogar um papel mais decisivo nas Nações Unidas. Afirmou que a segurança é um bem coletivo e que nenhum Estado

deve fortalecer sua segurança em detrimento dos demais. A Carta assumiu posições antiimperialistas, defendendo uma solução não militar para a crise política na Síria, o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares e de destruição em massa no Oriente Médio e a soberania de um Estado Palestino com base nas linhas de 4 de junho de 1967, convivendo pacificamente com Israel. Assumiu a preocupação com as crises humanitárias e políticas na África, no Oriente Médio e no Afeganistão, propondo a mediação das Nações Unidas e de mecanismos negociados e consensuais de solução.

Abre-se, portanto, um espaço de acumulação de poder capaz de retomar o espírito de Bandung, ancorado em bases materiais muito mais poderosas, impulsionado pela ascensão chinesa na primeira década do século XXI, como já mencionava Arrighi (2008 e 2010) ao analisar a emergência dos países do Sul[23]. Os Brics apresentam uma agenda que: a) propõe um giro dos investimentos financeiros para os produtivos, o que, no limite, pode ameaçar os lucros monopólicos ao pressionar para baixo os preços das mercadorias; b) constrói marcos intergovernamentais que envolvem diretamente 40% da humanidade e que podem ampliar-se para o Sul, criando possibilidades muito menos assimétricas de relação entre os poderes econômicos e sociais que as impulsionadas globalmente pelas potências marítimas; c) fortalece um padrão de desenvolvimento fortemente apoiado em empresas estatais e pequenas e médias empresas, de caráter inclusivo e universalista; d) questiona a hegemonia atlantista na economia mundial materializada no controle do sistema de Bretton Woods e ONU, no monopólio financeiro e tecnológico de suas burguesias e no imperialismo; e) impulsiona um padrão de política externa anti–imperialista, baseado nos princípios da soberania, autodeterminação dos povos, solução negociada de conflitos.

Entre os fatores que impulsionam os Brics, como embrião de um novo bloco histórico territorialista capaz de disputar o poder no sistema mundial, num período de caos sistêmico, estão: a posição similar de sua população em termos de renda *per capita*, próxima da média da economia mundial; o seu amplo potencial de mercado interno e regional como fator de expansão;

[23] Ver Arrighi (2008 e 2010).

o fato de terem sido alvos da expansão imperialista das potências atlantistas, o que limitou sua vocação regional; a forte presença do nacionalismo e das esquerdas como fator interno de legitimação popular desses Estados e no conjunto dos países periféricos e semiperiféricos; e o interesse dessas forças nacionalistas e de esquerda em quebrar os monopólios tecnológicos, financeiros e comerciais mundiais. Tais elementos respondem pelo alto grau de convergência histórica desses países nas votações na Assembleia das Nações Unidas; cerca de 80% delas, entre 1974-2008, em particular em temas como multilateralismo, defesa da soberania nacional, direitos de autodeterminação e democratização dos poderes internacionais[24].

Todavia o que impulsiona o bloco territorialista são as lutas internas dentro de cada Estado. São elas que poderão fazê-lo cumprir ou não a sua vocação estratégica no sistema mundial. Se, na transição para a hegemonia britânica, as lutas intraestatais foram condicionadas e precedidas pelas lutas interestatais, na transição para a hegemonia estaduniden-se, articularam-se a estas, desempenhando a polarização fascismo ou socialismo um papel importante nesse processo. Numa futura transição para outro sistema de poder, as lutas intraestatais tendem a ser protagônicas e condicionantes em relação às lutas intraestatais, sendo decisivas para suas formas e desenvolvimento[25]. A explicação para tal mudança está no papel crescente que desempenham os trabalhadores e os movimentos sociais na longa duração do desenvolvimento capitalista, pressionando o Estado e o sistema político. Portanto, será a luta de classes no interior desses Estados e das potências marítimas que darão o formato da transição e da bifurcação que precede o novo sistema de poder. As crises sinalizadoras – indicadas por Arrighi como típicas do esgotamento da fase de expansão – são os momentos em que se configuram os fundamentos de um futuro bloco de poder a disputar a transição sistêmica. Na crise sinalizadora britânica se evidenciou a emergência dos protecionismos (Guerra da Secessão, unificação alemã e Revolução Meiji) que disputariam posteriormente a sucessão britânica, panorama ao qual se acresceria o peso decisivo

[24] Veja-se Ferdinand (2014).

[25] Ver Arrighi (1994), Arrighi e Silver (2001), Martins (2011b).

da Revolução Soviética; na crise sinalizadora estaduniden-se se evidenciou, a partir da derrota norte–americana no Vietnã, a aliança entre povos do sul e os movimentos de massa no principal centro atlantista para derrotar politicamen-te o projeto de dominação militar imperialista e afirmar uma revolução social na periferia. Tal precedente histórico indica que o territorialismo poderá se afirmar como um bloco histórico que articule as lutas dos trabalhadores das periferias, semiperiferias e centros contra a produção de riqueza oligárquica, assimetrias e guerras no sistema mundial. Seu epicentro deverá estar na periferias e semiperiferias, em particular nas potências emergentes que as articulem, mas deverá se desdobrar aos grandes centros europeus e atlantistas, alcançando as massas de trabalhadores superexplorados, os migrantes e os setores médios que sofrem com o avanço da desigualdade, que deverá se aprofundar nesta década, caso se esgote efetivamente, como postulamos, a fase expansiva do ciclo de Kondratiev. Ao priorizar os mercados internos, a erradicação da pobreza, os regionalismos, suas alianças e a democratização do poder mundial, o territorialismo constitui-se como uma força com alto potencial de contradição com a dinâmica do lucro extraordinário na economia mundial que estrutura a civilização capitalista.

Entretanto, é preciso ter cuidado e evitar os determinismos que não exprimem a complexidade dos períodos caóticos de bifurcações históricas para os quais nos aproximamos: caso prevaleçam os interesses competitivos e oligárquicos de grupos e frações de classe que dirigem os Estados mais dinâmicos dos Brics, como China e Rússia; e caso prevaleçam as burguesias dependentes e sua presença na estrutura estatal de Brasil, África do Sul e Índia; dificilmente esse bloco histórico poderá se formar. Nesse contexto, a ascensão da China representará uma reacomodação num sistema de produção de riqueza oligárquica, que funciona como um jogo de soma zero, regulando ascensões e descensos, cuja resultante lógica, como compensação, poderá ser a queda de países semiperiféricos e periféricos para as profundezas da periferia.

O golpe de Estado no Brasil, o cerco político e econômico aos governos nacionais-populares da região impulsionados pela

ofensiva neoconservadora na América Latina e sua articulação ao grande capital estadunidense fragilizam a alternativa geopolítica global lançada pelos Brics, a partir de 2009, quando realizaram sua primeira conferência internacional, mas não configuram uma vitória definitiva. A ofensiva neoconservadora na América Latina aprofunda a crise do capitalismo dependente da globalização neoliberal e se inscreve em um período mais amplo de confrontações que configuram o caos sistêmico que deverá predominar nas próximas décadas, quando as lutas sociais deverão se agudizar e assumir forte dimensão internacionalista, com os cenários nacionais em disputa, alcançando alto grau de interpenetração e influência recíproca.

Conclusão

Neste artigo, buscamos apontar as especificidades da conjuntura contemporânea a partir da análise das tendências de longa duração da economia mundial. Destacamos a crise de hegemonia do eixo atlantista da economia mundial liderado pelos Estados Unidos, que se estende ao centro e ao norte da Europa Ocidental. Essa crise se aprofunda durante a fase expansiva do ciclo de Kondratiev vigente, iniciada em 1994 e que deverá se esgotar nos próximos anos. Consideramos que a fase expansiva do atual ciclo de Kondratiev tem sido chave para amortecer as contradições impulsionadas pela revolução científico-técnica e pela crise de hegemonia dos Estados Unidos. O seu esgotamento deverá abrir um período de caos sistêmico e de crise da civilização capitalista, e sua principal expressão, o liberalismo político global, que impulsionará as lutas de classes em âmbito nacional e transnacional.

Esse período de caos sistêmico que se avizinha lança imensas incertezas e projetos políticos em confronto. Entre eles, podemos destacar o da restruturação do velho eixo atlantista a partir do fortalecimento do imperialismo político para controlar as pressões competitivas oriundas da globalização e as da organização da classe trabalhadora; e o da projeção da China como um dos pilares de uma nova ordem mundial que se dirige aos *hinterlands* e ao Sul global para a formação de um novo eixo geopolítico, capaz

de refundar o sistema mundial na direção de uma civilização planetária, comprometida com a pluralidade, maior centralização política e a imposição de fortes controles estatais sobre a acumulação de capitais. De grande importância serão a organização e as lutas da classe trabalhadora para que esses controles se exerçam para impulsionar os serviços públicos em saúde, educação, lazer, infraestrutura e preservação dos ecossistemas. Esses grandes alinhamentos tendem a definir limites e as possibilidades que o Brasil e a América Latina encontrarão nos próximos anos para desenhar seus caminhos. A soberania e a democracia popular e participativa tornam-se cruciais para os escolhermos.

Referências

ARRIGHI, G. *O longo século XX de Giovanni*. São Paulo: Editora Unesp, 1994.

_____. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. *Adam Smith em Pequim*. São Paulo: Boitempo, 2008..

_____. *Zhang Lu Beyond the Washington consensus: a new Bandung?* 2010. Disponível em: http:// krieger.jhu.edu/arrighi/wp-content/uploads/sites/29/2012/08/Arrighi_and_Zhang_New-Bandung_3-16-09_version.pdf. Acesso em: 10 jan 2018.

ARRIGHI, G.; SILVER, B. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto (edição original de 1999, por Minnesotta Press), 2001.

BOLT, J.; VAN ZANDEN, J. L. The Maddison Project: collaborative research on historical national accounts. Maddison Project Datyabase, version 2013. *The Economic History Review*, v. 67, n. 3, pp. 627-651, working paper, 2014.

CASSIOLATO, J. E.; VITORINO, V. ***BRICS and Development Alternatives***. Londres: Anthen Press, 2011.

COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS. *Economic Report of The President.* Washington: United States Government Printing Office. 2014.

FERDINAND, P. Rising powers at the UN: an analysis of the voting behaviour of the BRICS in the General Assembly. *Journal Third World Quarterly,* v. 35, n. 3, pp. 376-391, 2014. Disponível em: https:// www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2014.893483. Acesso em: 10 jan. 2018.

JIADONG, C. et al. T***he trend of the Gini coeficient em China***. Manchester: BWPI Working Paper Center, 2010.

KENNEDY, P. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987.

KUNG, J.; LIN, Y. The decline of towership and village enterprise in China`s economic transition. *World Development*, v. 35, n. 4, Elsevier, 20-7.

MARTINS, C. E. "A América Latina e a conjuntura mundial: conjuntura, desenvolvimento e prospectiva". In: VIANA, A.; BARROS, P.; CALIXTRE, A. (Orgs.). *Governança global e integração na América do Sul*. Brasília: Ipea, 2011a.

_____. ***Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina***. São Paulo: Boitempo, 2011b.

_____. "A Geopolítica Mundial e a economia política no século XXI: hegemonia, BRICS e América Latina". In: FLORES, C. S.; MARTINS, C. E. *Nuevos escenarios para la integracion en* ***América Latina***. Santiago de Chile: Editorial Arcis, 2013.

MADDISON, A. *The World Economy*. Paris: OECD, 2001.

McNALLY, C. (Org.). ***China's emerging political economy: capitalism in the dragon's lair***. Nova York: Routledge, 2008.

MORAES, I. N. *Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e pobreza na China contemporânea.* Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF POPULAR REPUBLIC OF CHINA. China Statistical Yearbook. China Statistics Press. Oct. 2010, 1032 (China Statistical Yearbook Series).

OECD. *Historical Statistics: 1960-1997*. Paris: OECD, 1998.

_____. *Historical Statistics: 1970-2000*. Paris: OECD, 2001.

_____. *OECD Economic Surveys: China*. Paris: OECD, 2010.

_____. *OECD Economic Surveys: China*. Paris: OECD, 2013.

_____. *OECD Economic Outlook*, v. 2014, n. 1. Disponível em: https:// www.oecd-ilibrary.org/ economics/oecd-economic-outlook-volume-2014-issue-1_eco_outlook-v2014-1-en. Acesso em: 10 jan. 2018.

PIKETTY, T. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Disponível em: https:// unctad.org/en/Pages/statistics.aspx. Acesso em: 10 jan. 2018.

YONGQIANG, L. An overview of township and village enterprises in China during 1949-2009. Proceedings of the 2nd International Conference on Corporate Governance, 2009. Disponível em: http://www.une.edu.au/business-school/research/corp-gov-conf/papers/li-tves.pdf. Acesso em: 10 jan. 2018.

Financierización en América Latina: implicancias de la integración financiera subordinada[1]

Annina Kaltenbrunner[2]
Juan Pablo Painceira[3]

Introducción

En este capítulo se analiza el surgimiento de nuevas prácticas, comportamientos y relaciones financieras en las economías capitalistas emergentes utilizando el ejemplo de las economías latinoamericanas, en particular el Brasil. Se argumenta que en las economías capitalistas emergentes, estas recientes transformaciones financieras, que revelan tendencias similares a los fenómenos de financierización observados en las economías capitalistas centrales, están determinadas fundamentalmente por su integración subordinada a un sistema monetario y financiero internacional financierizado y estructurado. Por otra parte, esas mismas tendencias de financierización refuerzan la integración financiera subordinada de las economías capitalistas emergentes y sus asimetrías con las economías capitalistas centrales.

En este capítulo se realizan cuatro aportes a la literatura sobre financierización, haciendo hincapié en la posición de los países emergentes.

En primer lugar, si bien hay numerosos trabajos sobre financierización en las economías capitalistas centrales, los análisis sistemáticos de las distintas manifestaciones y el carácter

[1] Capítulo publicado originalmente no livro " Estudios sobre fnancierización en América Latina" , editado por Martín Abeles, Esteban Pérez Caldentey y Sebastián Valdecantos. Libros de la CEPAL, N° 152 (LC/PUB.2018/3-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018. Available from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43596/6/S1700173_es.pdf.

[2] Escuela de Negocios de la Universidad de Leeds (Inglaterra).

[3] Banco Central del Brasil.

posiblemente distintivo de las tendencias de financierización en las economías capitalistas emergentes aún son escasos. En un número pequeño pero cada vez mayor de estudios se documentan cambios en las prácticas y las relaciones financieras de los agentes económicos de las economías capitalistas emergentes similares a los observados en las economías capitalistas centrales (ERTÜRK, 2003; DEMIR, 2009a Y 2009b; PAINCEIRA, 2008; RETHEL, 2010; DOUCETTE y SEO, 2011; ARAÚJO, BRUNO y PIMENTEL, 2012; CORREA, VIDAL y MARSHALL, 2012; ERGÜNEŞ, 2012; LEVY-ORLIK, 2012; BONIZZI, 2013; GABOR, 2013; POWELL, 2013; PROYECTO FESSUD, 2015; KARACIMEN, 2014). Sin embargo, no muchos de esos aportes se concentran explícitamente en las posibles diferencias que la financierización presenta en ambos tipos de economías. Lapavitsas (2009a, 2009b y 2014), Painceira (2011) y Powell (2013) señalaron la naturaleza posiblemente subordinada de la financierización en las economías capitalistas emergentes. Becker y otros (2010) y, más recientemente, Rodrigues, Santos y Teles (2016) destacaron la naturaleza específica de los procesos de financierización en la semiperiferia. Este trabajo contribuye a esa literatura emergente. En lugar de preguntar si el fenómeno observado en las economías capitalistas emergentes puede de hecho clasificarse como financierización y, de ser así, si asume una forma característica, en este trabajo se pone de relieve el proceso que dio lugar a las recientes transformaciones financieras en dichas economías. Se argumenta que la financierización ofrece una valiosa herramienta analítica para establecer un punto de referencia general de las transformaciones financieras, cuyas manifestaciones, especificidades y contradicciones pueden analizarse en contextos institucionales, macroeconómicos, espaciales y sociales específicos. En esta línea, se sigue la interpretación relativamente amplia de Lapavitsas (2014), que define la financierización como los cambios estructurales en las relaciones, prácticas y necesidades financieras de los agentes económicos clave: bancos, hogares y corporaciones no financieras. Se afirma que este proceso es diferente en las economías capitalistas emergentes, debido a la mayor importancia de la economía internacional y a la manera específica en que esas economías se integran en ella.

En segundo lugar, al subrayar el papel impulsor de la economía internacional en la determinación de las recientes transformaciones financieras en las economías capitalistas emergentes, en este trabajo se responde a las peticiones de integración de los análisis de la financierización con los estudios sobre la globalización financiera y los flujos de capital transfronterizos (GUTTMANN, 2008; MONTGOMERIE, 2008; FRENCH, LEYSHON y WAINWRIGHT, 2011; CHRISTOPHERS, 2012). Christophers (2012) muestra los cambios potencialmente fundamentales que una perspectiva internacional aporta al análisis de la financierización y señala la importancia de tener en cuenta la posición de los países en los flujos internacionales de valor. Este análisis sigue esa línea[4]. Asimismo, se destaca la relación bidireccional entre esos dos procesos. Mientras que la integración internacional transforma el sistema financiero nacional en las economías capitalistas emergentes, esas mismas transformaciones facilitan y profundizan aún más la integración financiera internacional.

En tercer lugar, para analizar la relación entre la integración financiera subordinada de las economías capitalistas emergentes y la financierización se recurre al marco analítico de las jerarquías monetarias internacionales. Se presenta un debate multidisciplinario de la literatura sobre este tema y se muestra que diferentes disciplinas, en particular la economía política internacional y la economía heterodoxa, pueden contribuir a la comprensión de los procesos financieros y monetarios asimétricos. Al basar el análisis en las relaciones monetarias internacionales, se proporciona un fundamento monetario explícito para el estudio de la financierización — un elemento que curiosamente falta en gran parte de los trabajos sobre el tema (CHRISTOPHERS, 2015). Por último, se presentan más detalles sobre la tesis de que la financierización consolida y exacerba el desarrollo desigual (BOND, 1998; PIKE y POLLARD, 2010;

[4] Sin embargo, este análisis difiere del de Christophers (2012). En lugar de analizar la interconexión mundial entre la oferta y la demanda y los flujos internacionales de valor, se examina la forma en que las estructuras económicas y financieras nacionales están condicionadas por su integración asimétrica en el capitalismo financierizado. Más que la creación de valor, el foco principal de este trabajo es el sistema financiero en sí (la esfera de circulación).

SOKOL, 2017). Tradicionalmente, el papel de la integración internacional en la exacerbación de las diferencias espaciales se ha analizado en el contexto de la economía real, a saber, los procesos de comercio e inversión extranjera directa. En este caso, se procura extender dichos estudios a la nueva realidad de los mercados internacionales financierizados.

Para ilustrar este argumento se presentan las características generales de dos procesos mediante los cuales la creciente integración financiera internacional y su naturaleza subordinada en los países latinoamericanos han determinado los recientes cambios en las prácticas y las relaciones financieras de los agentes económicos. El primer canal corresponde al fenómeno de la acumulación de reservas y la manera en que ha modificado el comportamiento de los bancos y los hogares. El segundo es la constante vulnerabilidad de América Latina a los grandes y repentinos movimientos de capitales y del tipo de cambio (en gran medida independiente de las condiciones económicas nacionales), que tuvo considerables repercusiones en la interacción de las empresas latinoamericanas con los mercados financieros.

El capítulo se divide en tres secciones, además de esta introducción. En la primera se reseña brevemente la literatura sobre financierización y el sistema monetario internacional — donde existen distintas jerarquías.

En la segunda sección se describe el estado de la integración financiera de América Latina, en particular del Brasil. Asimismo se detalla la manera en que esta integración financiera internacional y su naturaleza subordinada han condicionado el comportamiento financiero de los agentes económicos en algunos países latinoamericanos, especialmente en el Brasil. En la tercera y última sección se presentan las conclusiones.

A. Financierización y dinero mundial: la naturaleza jerárquica del sistema monetario internacional

En la actualidad existe una amplia literatura sobre financierización en las economías capitalistas centrales. Los

fenómenos investigados incluyen el incremento de la tenencia de activos financieros y la financiación del mercado por las grandes corporaciones no financieras (STOCKHAMMER, 2004; ORHANGAZI, 2008), la importancia de la creación de valor para el accionista (LAZONICK y O'SULLIVAN, 2000), la participación cada vez mayor de los hogares en relaciones de deuda predatorias (AALBERS, 2008; MONTGOMERIE, 2009; DYMSKI, 2010), el cambiante patrón de ingresos de los bancos – al pasar de depósitos y préstamos a honorarios y comisiones – (ERTÜRK y SOLARI, 2007; DOS SANTOS, 2009), el aumento de la financiación de los bancos mediante los mercados en lugar de la toma de depósitos (LAPAVITSAS, 2009a y 2009b) y la financierización de la vida diaria (LANGLEY, 2008). Algunos autores también han señalado la diversidad de estas nuevas prácticas y relaciones financieras (ENGELEN, KONINGS y FERNANDEZ, 2010; LAPAVITSAS y POWELL, 2013).

Tradicionalmente, el análisis de la financierización de las economías capitalistas centrales se ha realizado en el marco del Estado-nación. Esto se aplica tanto a los elementos característicos de la financierización como a los factores que los han determinado[5]. Con respecto a los primeros, sorprende la escasez de análisis del aspecto internacional de la financierización, que con mayor frecuencia se asocia con la globalización financiera, que a su vez se equipara a un incremento en los flujos transfronterizos internacionales (STOCKHAMMER, 2010)[6]. Con respecto a los últimos, las fuentes de la financierización se han situado principalmente en eventos económicos nacionales, ya sea en el estancamiento del capitalismo tardío, la decreciente rentabilidad y la consiguiente contracción de la demanda – que requerían

[5] Algunos autores han señalado el papel de la creciente volatilidad del tipo de cambio en la articulación cada vez mayor de los agentes económicos en los mercados financieros (entre ellos Helleiner, 1994). No obstante, esas observaciones no se enmarcan en un análisis sistemático de la manera en que la integración financiera internacional determina los procesos de financierización nacionales.

[6] Sin embargo, esto plantea preguntas sobre la novedad del proceso. Varios autores han argumentado que nos encontramos en una segunda o tercera ola de globalización. Además, al tratar la globalización financiera como una dimensión meramente cuantitativa se descuidan los cambios cualitativos fundamentales que se han registrado en los mercados financieros y destacado en la literatura sobre financierización.

una serie de actividades financieras para la continuación del sistema – (MAGDOFF y SWEEZY, 1972 y 1987; ARRIGHI, 1994; BRENNER, 2004) o las medidas gubernamentales desreguladoras que desataron las fuerzas de la finanza y condujeron a un aumento sin precedentes de los mercados y los actores financieros (BOYER, 2000; AGLIETTA y BRETON, 2001; DUMÉNIL y LÉVY, 2004; STOCKHAMMER, 2004; CROTTY, 2003; ORHANGAZI, 2008).

Sin embargo, siguiendo a Christophers (2012), solo se podrá comprender la financierización en forma precisa si se aborda la naturaleza internacional de las finanzas capitalistas. Según este autor, toda identificación de cambios estructurales fundamentales en el capitalismo, como la financierización, debe enmarcarse a escala internacional – o, como minimo, debe examinar criticamente toda la gama de flujos internacionales de capital en los que se insertan las economias nacionales individuales, como los Estados Unidos (pág. 279).

El análisis de Christophers hace eco de trabajos anteriores de Montgomerie (2008), Guttmann (2008) y French, Leyshon y Wainwright (2011), quienes señalaron la falta de una consideración explicita del papel del sistema financiero internacional y las redes financieras mundiales en los fenómenos de financierización. French, Leyshon y Wainwright (2011) afirman que, al priorizar el Estado-nación como ámbito de la actividad económica, no se tiene en cuenta de manera adecuada el importante papel desempeñado por el surgimiento en la década de 1980 de un nuevo sistema financiero internacional, basado en el capitalismo financiero desintermediado y securitizado, y dirigido principalmente a través de Nueva York y Londres (pág. 11). Montgomerie (2008) deja muy claro que, cuando se tienen en cuenta las redes financieras mundiales dentro y a través de las cuales tiene lugar la financierización, las relaciones de poder y desigualdad – es decir las condiciones en que la inclusión en esas redes se lleva a cabo – cobran protagonismo. De acuerdo con la autora, los Estados Unidos y el Reino Unido son poderosos centros financieros mundiales que ocupan un lugar único dentro de la economia mundial. Lo que ocurre en los mercados financieros angloamericanos tiene profundas ramificaciones en el resto del mundo, un punto que a menudo no se tiene en cuenta en la literatura sobre financierización.

Por ejemplo, los diferentes complejos politicos e institucionales permiten que las finanzas globales proliferen mediante relaciones desiguales entre los nuevos mercados emergentes y los centros financieros mundiales bien establecidos (pág. 248).

En comparación con la numerosa serie de trabajos sobre la financierización en las economias capitalistas centrales, el análisis de dicha tendencia en las economias capitalistas emergentes todavia es relativamente limitado. En la literatura emergente se señalan transformaciones financieras similares a las observadas en las economias capitalistas centrales. Por ejemplo, Rethel (2010), Powell (2013), Akkemik y Özen (2014) y Correa, Vidal y Marshall (2012) muestran el aumento de la participación de las corporaciones no financieras de las economías capitalistas emergentes en los mercados financieros. Kalinowski y Cho (2009) y Seo, Kim y Kim (2012) destacan la importancia de la creación de valor para el accionista en la República de Corea. Gabor (2010) y Karacimen (2016) examinan la creciente integración de los hogares de las economías capitalistas emergentes en los mercados de crédito mediante préstamos al consumo y a la vivienda. Por último, algunos autores han observado un cambio en el comportamiento de los bancos de las economías capitalistas emergentes, que han sustituido los depósitos (de los hogares) por las financiación del mercado (DOS SANTOS, 2009; PAINCEIRA, 2011; BPI, 2015).

Sin embargo, en esos trabajos se investigan sobre todo fenómenos de financierización específicos y no los posibles factores que impulsan y determinan esas tendencias[7]. Algunos autores mencionan el importante papel de la inserción de las economías capitalistas emergentes en la economía mundial, pero no examinan de manera explícita y sistemática la manera en que dicha inserción interactúa con los fenómenos de financierización nacionales. Asimismo, muy pocos autores estudian explícitamente si la financierización en las economías capitalistas emergentes difiere de aquella en las economías capitalistas centrales y, de ser así, en qué consisten las diferencias. Entre las excepciones se

[7] Akkemik y Özen (2014) constituyen una excepción, pues investigan explícitamente los determinantes de la financierización en Turquía y muestran el importante papel que desempeña el ambiente macroeconómico de gran incertidumbre. Sin embargo, no vinculan este resultado con la posición asimétrica de las economías capitalistas emergentes en el sistema capitalista mundial.

encuentran Lapavitsas (2009a, 2009b y 2014), Becker y otros (2010), Painceira (2011) y Powell (2013), quienes señalan la naturaleza peculiar y posiblemente subordinada de la financierización en las economías capitalistas emergentes. Por ejemplo, Becker y otros (2010) destacan los modelos de acumulación financierizada en las economías capitalistas emergentes, que se basan en la dependencia del capital financiero (a corto plazo), las altas tasas de interés y los tipos de cambio sobrevaluados. Los autores también subrayan las contradicciones de esos modelos, que se caracterizan por crecientes déficits de cuenta corriente, deuda externa, desaceleración del sector productivo y, en última instancia, crisis financieras. Más recientemente, Rodrigues, Santos y Teles (2016) mostraron la naturaleza específica de la financierización en la semiperiferia europea mediante el ejemplo de Portugal.

Tradicionalmente, la integración internacional subordinada y asimétrica de las economías capitalistas emergentes, que limita las estrategias nacionales de desarrollo y autodeterminación (FISCHER, 2015), se ha analizado en el contexto de las relaciones comerciales y la inversión extranjera directa (al centro de las cuales se encontraba la capacidad de desarrollar procesos autónomos de innovación tecnológica) conforme tradiciones teóricas como la teoría de la dependencia y el estructuralismo (latinoamericano) (BARAN y SWEEZY, 1966; FRANK, 1967; DOS SANTOS, 2003; MARINI, 1973; FURTADO, 1962; PREBISCH, 1949)[8]. Sin embargo, estas relaciones económicas "reales" han sido complementadas, si no superadas, por el crecimiento de los mercados financieros internacionales y la integración de las economías capitalistas emergentes en ellos. Al igual que su integración en los mercados de productos, estas relaciones financieras se han caracterizado por la dependencia, la subordinación y las jerarquías[9]. Como destacan

[8] Se trata de una literatura muy amplia que no puede abordarse de manera satisfactoria en este capítulo. Véanse resúmenes excelentes y debates críticos en, por ejemplo, Chilcote (1978), Palma (1978), Vernengo (2006), Amaral (2012) y Fischer (2015).

[9] Algunos trabajos interesantes en los que se aborda la interacción entre las relaciones de poder internacionales y las transformaciones financieras se enmarcan en la literatura sobre el imperialismo estadounidense (por ejemplo, HARVEY, 2003; PANITCH y KONINGS, 2009; PANITCH Y GINDIN, 2012).

los estructuralistas latinoamericanos, las vulnerabilidades y limitaciones de las periferias son históricas, pues necesariamente cambian y evolucionan con el tiempo en sinergia con el cambio y la evolución en los centros (FISCHER, 2015, pág. 710).

Para analizar estas relaciones financieras internacionales subordinadas, se recurre a la literatura sobre la estructura jerárquica del sistema monetario internacional, a partir del concepto de dinero mundial en la economía política marxista. Después de abordar el dinero mundial, se pasa a la economía política internacional y luego al enfoque poskeynesiano.

En la economía política marxista, la jerarquía monetaria internacional y sus consecuencias pueden entenderse mediante la categoría de dinero mundial (LAPAVITSAS, 2009a, 2009b y 2014; PAINCEIRA, 2011; POWELL, 2013). De hecho, el dinero mundial es un paso necesario en la evolución del dinero en el mercado capitalista mundial (MARX, 1967; ITOH y LAPAVITSAS, 1999). De acuerdo con Marx (1976), este "funciona como medio general de pago, como medio general de compra y como materialización social absoluta de la riqueza en general". Los países acumulan un medio de pago aceptable a nivel internacional para poder participar y competir en los mercados internacionales (de comercio y de capital). Esta categoría es importante para destacar que el acceso, mediante operaciones comerciales o financieras, significa poder en el mercado financiero mundial. En la historia del desarrollo capitalista, la jerarquía en el sistema monetario internacional ha sido apoyada (o respaldada) por la existencia del dinero mundial.

Cabe destacar que, en la tradición marxista, existe un vínculo orgánico entre la producción y las operaciones financieras, pues la acumulación de capital tiene en cuenta las esferas de producción y circulación como un todo, en el que hay una relación de interdependencia y dialéctica entre esos dominios. Está bien establecido que, para Marx (1987), el sistema de crédito fortalece el poder de concentración y centralización de capital, acelerando la circulación de los productos básicos y el proceso de reproducción

Sin embargo, esos autores no analizan el impacto en las economías capitalistas emergentes, sino la manera en que las transformaciones financieras recientes han sido determinadas por el poder imperial estadounidense y lo han reforzado (aunque está menos interesado en las transformaciones financieras recientes en las economías capitalistas emergentes, Rude (2009) constituye una excepción).

en general. Además, la noción o concepto de desarrollo capitalista desigual y combinado puede relacionarse directamente con este aspecto en el sistema de crédito a escala mundial[10]. A este respecto, se puede decir que hay una relación ontológica entre el desarrollo del sistema monetario internacional (en particular, la forma del dinero mundial) y el desarrollo desigual y combinado en la acumulación capitalista mundial. En consecuencia, las relaciones monetarias se vinculan con la acumulación capitalista, ya sea a nivel nacional o internacional. Cuanto más se difunde la acumulación capitalista en la economía mundial, más países necesitan acceder a las reservas de dinero mundial (o, en su defecto, a reservas internacionales) y esto, a su vez, tiene repercusiones en las condiciones financieras nacionales (PAINCEIRA, 2011). Así, en la economía política marxista el dinero mundial es un paso necesario para (y de) la acumulación de capital internacional y su acumulación una condición necesaria para participar en ella.

El dinero mundial apoya el mercado mundial y proporciona el ímpetu organizador para la estructura institucional de la que carece el mercado mundial. El mercado mundial es estructuralmente diferente del mercado nacional. Tiene menos mecanismos homogeneizadores de derecho, práctica institucional, costumbre y regulación que el mercado nacional e incorpora relaciones de poder y explotación nacional (LAPAVITSAS, 2006)[11]. En consecuencia, el papel del dinero en el mercado mundial tiene un peso, una significatividad y un sentido muy importantes. Por la misma razón, el dinero mundial cristaliza las tensiones presentes en el mercado internacional y se vuelve el foco de las crisis globales. En tiempos de crisis, la contradicción entre los sistemas monetario y de crédito se revela a medida que aumenta la demanda de dinero (como dinero, no como capital). En palabras de Marx, "En tiempos de

[10] Sobre la base del nuevo material de Marx (MEGA), Pradella (2013) argumenta que la competencia capitalista a nivel mundial y la tendencia al desarrollo desigual pueden inferirse directamente de los escritos de Marx. En este sentido, la acumulación capitalista y la categoría de capital reflejan la tendencia del capital de los Estados principales al dominio universal (pág. 120), que es la base de la teoría marxista del imperialismo desarrollada a comienzos del siglo XX, principalmente con los aportes de Lenin y Hilferding.

[11] El mercado mundial es la esfera universal de circulación del capital y de la finanza en particular. Permite la relación e interacción entre mercados nacionales y es el lugar donde ocurren las crisis financieras en la era de la financierización.

estrechez, cuando el crédito se contrae o cesa del todo, el dinero se contrapone súbitamente a las mercancías como único medio de pago y verdadera existencia del valor" (MARX, 1987). Por ejemplo, las crisis financieras de la década de 1990 en las economías capitalistas emergentes se manifestaron como problemas de liquidez o solvencia en dinero mundial, pues los países no podían cumplir con sus obligaciones externas pendientes. Dado que no pueden emitir dinero mundial, las economlas capitalistas emergentes asumen un papel subordinado con respecto a la finanza internacional.

La configuración actual de las relaciones monetarias internacionales se complica porque la moneda de un Estado-nación (el dólar estadounidense) — y no el oro (como en la época de Marx) — asume un estatus de dinero cuasimundial[12]. En contraste con el patrón oro, en el que el oro era el dinero mundial y las crisis capitalistas globales se caracterizaban por cambios repentinos en las reservas de ese metal, en el sistema financiero internacional contemporáneo la tenencia de dinero mundial desempeña un papel más complejo. El oro (dinero mercancla) se ha convertido en un instrumento de reserva de último recurso, mientras que el dólar funciona como dinero cuasimundial. Este papel del dólar resulta particularmente evidente en los momentos de crisis. En el orden monetario internacional actual se observa un incremento en la demanda de activos denominados en dólares (dinero bancario), sobre todo de títulos de deuda pública estadounidenses, que ha sustituido la demanda de oro.

El papel del dólar como dinero cuasimundial crea un vínculo directo entre la esfera nacional del país emisor y la esfera financiera internacional. La crisis de 2007-2008, por ejemplo, se convirtió en una crisis financiera global debido a la relación entre las operaciones financieras realizadas dentro del sistema financiero estadounidense y el sistema financiero mundial. Así, a diferencia de los movimientos en la época del oro, cuando no habla un grupo evidente de

[12] Se utiliza el término dinero cuasimundial (en lugar de dinero mundial) para describir al dólar porque no hay un acuerdo formal, como el que habla en la época del oro, para que el dólar sea la reserva de valor global. Además, no existe un mecanismo claro de ajuste internacional como el que se aplicaba durante la vigencia del patrón oro. De acuerdo con Itoh (2006), uno de los principales retos para la economía polltica ha sido, de hecho, explicar plenamente el papel del dólar como dinero mundial.

beneficiarios en el sistema monetario internacional, en el orden actual hay básicamente un solo país emisor del dinero mundial[13]. Esto tiene considerables repercusiones en el funcionamiento de la economía internacional y, aún más importante, ha servido para mantener la naturaleza jerárquica del sistema monetario global. Sin embargo, no hay en la economía política marxista un análisis claro sobre el modo en que la posición de cada moneda nacional puede variar en el sistema monetario internacional.

La noción de que las distintas monedas soberanas tienen un estatus variable en el sistema monetario internacional es un concepto central de la economía política internacional (COHEN, 1998; McNAMARA, 2008; HELLEINER y KIRSHNER, 2009). Por ejemplo, Strange (1971) distingue entre divisas superiores, maestras, negociadas y neutrales. Mientras que la divisa superior es la líder indiscutible del sistema monetario internacional debido a su atractivo económico, las divisas maestras y negociadas mantienen un papel prominente a nivel internacional, ya sea mediante coacción directa (por ejemplo, mediante relaciones coloniales) o incentivos financieros y políticos. Las divisas neutrales son económicamente atractivas pero no tienen los medios para convertirse en divisas superiores (STRANGE, 1971; HELLEINER, 2008; OTERO-IGLESIAS y STEINBERG, 2013)[14].

En la literatura sobre economía política internacional se muestran el exorbitante privilegio económico y la libertad de acción que acompañan la posición de una divisa en la cima de la jerarquia. El país con la divisa superior puede diferir el ajuste

[13] A comienzos de la década de 1970 se registró una modificación en la forma del dinero mundial: el sistema monetario internacional se desvinculó definitivamente del oro y este cambio creó un sistema más inestable y propenso a las burbujas financieras. Véase McNally (2009).

[14] En la literatura sobre economía política internacional se abordan distintos factores determinantes de la posición monetaria internacional de una divisa. Mientras que en los enfoques basados en el mercado se destaca el atractivo de una divisa para los actores económicos privados debido a la estabilidad de su valor interno (que obedece en primer lugar a fundamentos macroeconómicos sólidos), su liquidez y redes transaccionales (HELLEINER, 2008; HELLEINER y KIRSHNER, 2009), en los enfoques instrumentales y geopolíticos se hace hincapié en las decisiones económicas y políticas de los gobiernos extranjeros (MINH, 2012). En los enfoques institucionales (por ejemplo, EICHENGREEN, 2010) se ponen de relieve la buena voluntad y la capacidad del emisor de una moneda para salvaguardar su atractivo basado en el mercado.

externo y permitirse desequilibrios externos que en cualquier otro lugar provocan una respuesta disciplinaria fulminante de los mercados financieros internacionales (KIRSHNER, 2008, pág. 424). Así, el estatus de divisa superior está acompañado por un espacio de política macroeconómica incomparable, que se extiende por la falta de alternativas y por una estabilidad de valor superior (COHEN, 2006; McNAMARA, 2008). En la literatura sobre economía política internacional también se señala el beneficio financiero de emitir la divisa superior al valor nominal a bajo costo, es decir, sobre la base del señoreaje.

Si bien hay un amplio debate sobre las ventajas (y los costos) de ser la divisa superior, se dice muy poco sobre las repercusiones de encontrarse en el nivel más bajo de la jerarquía. Aunque algunas de las ventajas de la divisa superior pueden representar desventajas análogas para las monedas que se encuentran en el extremo inferior, esto no es necesariamente cierto. Los emisores de monedas subordinadas pueden enfrentar sus propias limitaciones (o incluso ventajas), que no necesariamente pueden inferirse de las condiciones peculiares de la divisa superior[15]. Asimismo, se ha debatido relativamente poco sobre las repercusiones que la posición de una divisa en la jerarquía monetaria internacional tiene en la estructura de la economía en si. Pese a que la literatura sobre economía política internacional comprende numerosos estudios sobre la manera en que las características estructurales de una economia influyen en el estatus monetario, los análisis sobre la situación contraria son escasos. Para los fines de este estudio, esto tiene particular interés con respecto a la estructura del mercado financiero. Los mercados financieros profundos y líquidos son fundamentales para sostener la posición superior de una divisa (KENEN, 2012; MAZIAD y otros, 2011). Al mismo tiempo, sin embargo, esa posición superior determina las relaciones financieras mundiales y con ello las asimetrías monetarias internacionales[16].

[15] Si bien algunos autores estudian el "pecado original" de las economias capitalistas emergentes, es decir, su incapacidad de endeudarse en su propía moneda (EICHENGREEN, HAUSMANN y PANIZZA, 2005), esta afirmación no está directamente vinculada con la literatura sobre jerarquías monetarias.

[16] Por ejemplo, Guttmann (2008) señala que la denominación en dólares de una parte considerable del capital financiero mundial ayuda a los Estados Unidos a mantener los mercados financieros más profundos y líquidos del mundo.

La literatura poskeynesiana comprende otros trabajos sobre la posición de las economías capitalistas emergentes en la jerarquía monetaria internacional y las repercusiones de esa posición en la política macroeconómica, la acumulación de capital y la estructura financiera (HERR, 1992; DOW, 1999; FRITZ, 2002; HERR y HÜBNER, 2005; PRATES y ANDRADE, 2013; De CONTI, PRATES y PLIHON, 2014; FRITZ, PRATES y de PAULA, 2014; KALTENBRUNNER, 2015). Refiriéndose explícitamente al análisis del dinero en la economía cerrada de Keynes, esos autores sostienen que la posición diferencial de las divisas en el sistema monetario internacional está determinada por la evaluación de los actores económicos de su propia prima de liquidez internacional con respecto a otras divisas. Al igual que en el enfoque basado en el mercado de la economía política internacional, los poskeynesianos afirman que la prima de liquidez internacional está determinada por la capacidad de las divisas de actuar como reservas de valor y unidades de cuenta internacionales[17].

Estas diferencias en las primas de liquidez internacional de las monedas, a su vez, tienen importantes repercusiones en la autonomla de la política monetaria, la vulnerabilidad externa y la estructura financiara, en particular para las economías capitalistas emergentes. Al igual que en la economía cerrada de Keynes, "el dinero lleva la batuta". Esto significa que las condiciones monetarias en el país con la prima de liquidez más alta (en la época de Keynes, la libra esterlina, en la actualidad el dólar) influirán en las condiciones monetarias en todo el mundo. El impacto será mayor en las divisas con menores primas de liquidez, es decir, las monedas de las economías capitalistas emergentes. En forma análoga, un cambio en la preferencia de liquidez internacional

[17] El enfoque de los poskeynesianos en la incertidumbre fundamental los vuelve más propensos a concentrarse en las funciones de reserva de valor y unidad de cuenta del dinero, en lugar de en las funciones de medio de intercambio o medida de valor. Al igual que en la literatura sobre economía política internacional, los determinantes de la prima de liquidez internacional de las monedas varlan. Mientras Fritz, Prates y de Paula (2014) destacan la capacidad de las economías capitalistas emergentes para mantener superávits sostenibles en cuenta corriente, De Conti (2011) y Kaltenbrunner (2015) subrayan el importante papel de factores institucionales del mercado. Kaltenbrunner (2015) también pone de relieve la importancia de la posición de las divisas en las relaciones internacionales entre deudores y acreedores.

puede llevar a importantes movimientos de capital y del tipo de cambio en gran medida independientes de las condiciones económicas, pues los inversionistas buscan protección en la moneda con la prima de liquidez más alta. La prima de liquidez más baja de las monedas de las economías capitalistas emergentes también requiere que estas ofrezcan tasas de interés más altas, movimientos ventajosos del tipo de cambio o ambas cosas para mantener la demanda de los inversionistas. Por último, en términos de estructura financiera, los poskeynesianos argumentaron que, más que un resultado de su pasado inflacionario (como en muchas interpretaciones económicas neoclásicas), la incapacidad de las economías capitalistas emergentes de emitir deuda en su propia moneda es un resultado directo de su posición subordinada en la jerarquía monetaria internacional.

Estas características peculiares de la dinámica monetaria de las economías capitalistas emergentes condicionan la naturaleza de su acumulación de capital y estructura financiera, que a su vez perpetúa su subordinación monetaria. Mientras que las altas tasas de interés inciden en la demanda y el crecimiento de la inversión interna, la volatilidad de los flujos de capital y el tipo de cambio minan la capacidad de las monedas de las economías capitalistas emergentes de desempeñar funciones monetarias internacionales. La prevalencia de la deuda en moneda extranjera tiene un efecto similar, pues cualquier variación en el tipo de cambio aumentará la carga de deuda real de las economías capitalistas emergentes. Este resultado puede conducir no solo a preocupaciones de liquidez y solvencia a corto plazo, sino que requiere la generación futura de divisas y con ello un tipo de cambio devaluado, que reduce aún más las primas de liquidez internacional de esas monedas (problema de las transferencias de Keynes).

En síntesis, en esta sección se mostró el importante papel que se atribuye en diferentes disciplinas a la existencia de asimetrías monetarias internacionales para el ajuste externo, la autonomía de la política económica, la estructura económica y la distribución de los costos de las crisis financieras. Hasta ahora, en ningún trabajo se relacionaron sistemáticamente esas asimetrías monetarias internacionales con la reciente transformación financiera observada

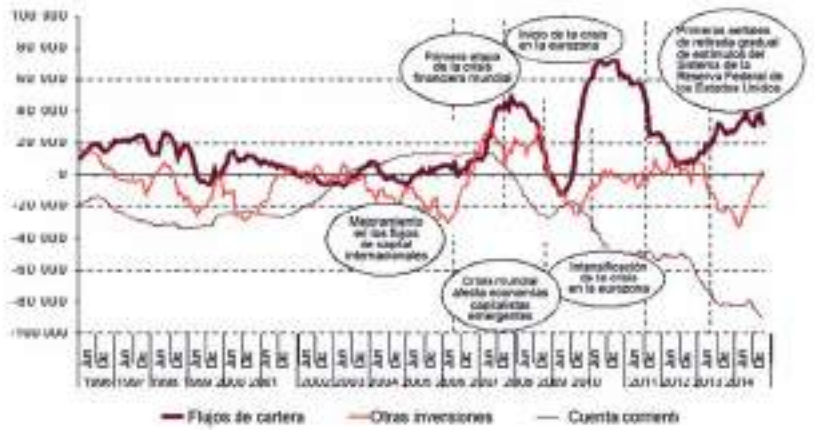
en las economías capitalistas emergentes. Eso es lo que se hace a continuación, con el acento en la experiencia latinoamericana.

B. De la integración financiera subordinada a la financierización interna

Los flujos de capital hacia las economías capitalistas emergentes han aumentado en la última década, superando con creces las olas anteriores. De acuerdo con el Instituto de Finanzas Internacionales (IFI), las entradas totales de capital en las economías capitalistas emergentes pasaron de 200.000 millones de dólares en 2000 a 1,1 billones de dólares en 2014 (IFI, 2015). En términos de reservas, Akyüz (2015) registra que en el período 2000-2013 el activo y el pasivo internacionales brutos de las economías capitalistas emergentes crecieron alrededor de un 15% y un 12,5% anuales, respectivamente, y que sus balances generales brutos se quintuplicaron con creces.

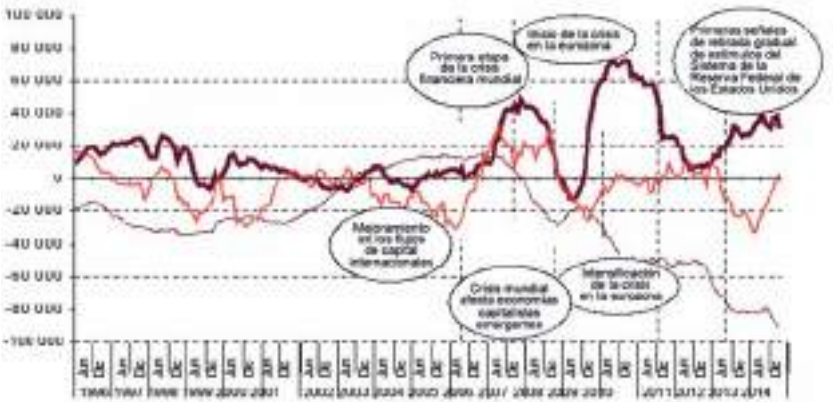
En los gráficos I.1 y I.2 se muestra el incremento sin precedentes en los flujos de capital a corto plazo (inversiones de cartera y otras) en algunos países latinoamericanos.

Gráfico I.1
Brasil: flujos netos de capital a corto plazo y balanza por cuenta corriente
(En millones de dólares)



Fuente: Banco Central del Brasil, "Balancetes", Brasília, 2015 [en línea] http://www4.bcb.gov.br/fis/cosif/ balancetes.asp.

Gráfico I.2
Chile, Colombia y México: flujos netos de capital a corto plazo
(En millones de dólares)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Base de datos International Financial Statistics (IFS), Washington, D.C., 2016 [en línea] http://data.imf.org/?sk=5DABAFF2-C5AD-4D27-A175-1253419C02D1.

En el Brasil, los flujos de capital a corto plazo acumulados de 12 meses aumentaron de una salida de 8.000 millones de dólares a comienzos de 2000 a más de 60.000 millones de dólares y 50.000 millones de dólares a fines de 2007 y 2010, respectivamente. En junio de 2008, justo antes de la quiebra de Lehman Brothers, el pasivo externo a corto plazo pendiente del Brasil ascendía a 679.000 millones de dólares, equivalentes al 46,1% del producto interno bruto (PIB), mientras que antes de la crisis brasileña de 1999 correspondía solo al 28% del PIB. En marzo de 2011, antes de un nuevo empeoramiento de la crisis en la eurozona, el pasivo externo a corto plazo del país era de 883.000 millones de dólares o el 39,7% del PIB. Esta misma tendencia se observa en otros países latinoamericanos. En Chile, los flujos de capital a corto plazo acumulados de 12 meses (flujos de inversiones de cartera y otras) se incrementaron de una salida de 2.000 millones de dólares en 2001 a 5.500 millones de dólares a mediados de 2008 y alcanzaron un máximo de 14.600 millones de dólares a comienzos de 2011. En Colombia, estos pasaron de una salida de 1.000 millones de dólares en el primer trimestre de 2002 a un máximo de 12.100 millones de dólares a comienzos de 2011. En Mexico, ese aumento fue de una salida de 3.000 millones de

dólares en 2002 a más de 55.000 millones de dólares en 2011 y alcanzó un máximo de 64.000 millones de dólares a mediados de 2014 (FMI, 2016).

Como se puede observar en los gráficos I.1 y I.2, los flujos de capital en estos países latinoamericanos se han caracterizado por una marcada volatilidad, que deriva en gran parte de los cambios en las condiciones del mercado internacional. En el Brasil, por ejemplo, los flujos de capital a corto plazo empezaron a crecer a comienzos de 2003 a medida que la liquidez volvía a los mercados financieros internacionales, aumentaron en la primera etapa de la crisis financiera internacional, cuando los inversionistas internacionales diversificaron sus inversiones mediante activos líquidos y de alto rendimiento de las economías capitalistas emergentes, y se contrajeron drásticamente cuando la quiebra de Lehman Brothers condujo a un crisis de liquidez mundial. Durante la crisis de la eurozona se observaron patrones similares, pues la incertidumbre inicial llevó a una nueva búsqueda de diversificación en las economlas capitalistas emergentes, seguida de una abrupta contracción cuando las condiciones empeoraron. Estas dinámicas fueron exacerbadas por condiciones monetarias extraordinariamente flexibles en las economlas capitalistas centrales, que estimularon a los inversionistas internacionales a buscar rendimientos mayores en clases de activos alternativas. Los efectos de los factores externos son particularmente evidentes en el último ciclo de los flujos de capital, debido a que los primeros anuncios de retirada gradual de estímulos (*tapering*) del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos en mayo-junio de 2013 se tradujeron en una nueva retirada de fondos de las economías capitalistas emergentes (EICHENGREEN y GUPTA, 2013; MISHRA y otros, 2014)[18].

Además de un incremento en su volumen, los flujos de capital hacia las economías capitalistas emergentes han

[18] En el Brasil, este último ciclo de flujos de capital ha sido mucho más pronunciado en los flujos bancarios que en los de cartera. Esto se debe a dos razones. En primer lugar, los inversionistas de cartera han cubierto su riesgo de cambio cada vez más en el mercado nacional en lugar de retirar los fondos. En segundo lugar, los flujos bancarios se han exacerbado por las posiciones de los bancos nacionales, que incrementaron sus operaciones internacionales en los últimos años.

registrado importantes cambios cualitativos en los últimos años. Desde el punto de vista de las inversiones, a los inversionistas tradicionales de las economías capitalistas emergentes (como los bancos y los fondos dedicados) se ha sumado una gran variedad de otros actores, incluidos inversionistas institucionales (fondos de pensiones, de inversión colectiva y de seguros) y nuevos tipos de inversionistas de fondos de inversión colectiva, como los fondos de inversión cotizados (*exchange-traded funds*) y los macrofondos de inversión libre (*macro-hedge funds*) (ARON, LEAPE y THOMAS, 2010; JONES, 2012; YUK, 2012). En virtud del enorme tamaño de estos inversionistas financieros, incluso una pequeña reasignación de sus activos de cartera puede tener un efecto considerable en los flujos de capital hacia las economías capitalistas emergentes. Asimismo, estos diferentes actores tienen distintas estrategias de inversión y patrones de financiación, que aumentan significativamente la complejidad de la inversión extranjera. Desde el punto de vista de los activos, estos inversionistas quedaron expuestos a una compleja serie de activos en moneda nacional, incluidos bonos soberanos, acciones, derivados y la moneda en sí, como en el notorio fenómeno de las operaciones de acarreo de divisas (*carry-trade)*, que se aborda en la próxima sección con respecto a las economías latinoamericanas[19].

Así, en la última década, el capital extranjero ha permeado áreas completamente nuevas de la vida económica latinoamericana y, al hacerlo, ha cambiado drásticamente la estructura económica y financiera de la región. Para ilustrar el poder transformador del capital extranjero y la posición subordinada de América Latina con respecto a este, con especial atención al caso del Brasil, en las subsecciones siguientes se analizan los recientes cambios en las prácticas financieras de los agentes económicos clave: los bancos (y sus repercusiones en los hogares) y las corporaciones no financieras.

[19] La naturaleza cambiante y la creciente complejidad de los flujos de capital internacionales llevan a preguntarse si estamos ante un proceso de financierización "internacional" distinto, que va más allá de un mero incremento en los movimientos de flujos de capital transfronterizos. Se puede decir que, así como la financierización nacional es más que un mero incremento en el tamaño de las operaciones financieras, las recientes transformaciones en los flujos de capital internacionales son más que una cuarta ola de globalización financiera.

Acumulación de reservas y financierización de los bancos y los hogares

Uno de los cambios más importantes en las relaciones financieras internacionales desde el milenio es la vasta acumulación de reservas de divisas por las economías capitalistas emergentes. Las reservas totales de esas economías aumentaron vertiginosamente de 0,5 billones de dólares en 2000 a 8,1 billones de dólares en 2014. Esta misma tendencia se registró en los países latinoamericanos. Por ejemplo, las reservas de divisas en Chile, Colombia y Mexico aumentaron de 16.000 millones, 13.000 millones y 64.000 millones de dólares a 40.000 millones, 47.000 millones y 196.000 millones de dólares, respectivamente, entre fines de 2004 y 2014 (FMI, 2016). En el gráfico I.3 se muestra el incremento de las reservas de divisas en el Brasil, que aumentaron de 50.000 millones de dólares en 2004 a 364.000 millones de dólares en 2014.

Gráfico I.3
Brasil: reservas de divisas y operaciones de esterilización monetaria (pactos de recompra o repos)
(En millones de dólares y miles de millones de reales)

Fuente: Banco Central del Brasil, "Historical series of the balance of payments. Balance of payments and international investment position manual. 6th edition (BPM6)", Brasília, 2015 [en línea] http://www. bcb.gov.br/ingles/economic/seriehist_i_bpm6.asp; "Nota para a imprensa", Brasília, mayo de 2015 [en línea] http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/demab/ma201505/index.asp.

Esta vasta acumulación de reservas (sobre todo en dólares) es una consecuencia directa de la creciente integración financiera de las economías capitalistas emergentes y de su naturaleza subordinada. Independientemente de sus saldos de cuenta corriente, las economías capitalistas emergentes fueron receptoras netas de entradas de capitales hasta 2013, condición que se tradujo en un exceso de divisas en esos países[20]. En lugar de permitir que ese exceso se absorbiera en la economía nacional, los bancos centrales de las economías capitalistas emergentes acumularon un "tesoro de guerra" de reservas de divisas. En primer lugar, la ola de entradas de capitales masiva y sin precedentes con respecto al tamaño de los mercados financieros nacionales creó presiones insostenibles en la liquidez interna, los precios de los activos y el tipo de cambio. Mediante la acumulación de reservas (y las consiguientes operaciones de esterilización) se procuró contener dichas presiones. En segundo lugar, como se mencionó en la sección anterior, al estar en los niveles más bajos de la jerarquía monetaria internacional, las economías capitalistas emergentes deben estar preparadas para hacer frente a grandes y repentinas fugas de capitales hacia divisas con primas de liquidez más altas (o hacia el dinero mundial), que a menudo no guardan relación con los fundamentos económicos. La acumulación de reservas es una precaución necesaria para satisfacer esta demanda y evitar un impacto excesivo en la economía nacional.

Sin embargo, esta acumulación de reservas, como una de las manifestaciones de la financierización subordinada de las economías capitalistas emergentes, tuvo importantes repercusiones en la estructura y el comportamiento del sistema bancario nacional brasileño. Para controlar la expansión monetaria por sus compras de divisas (y en consecuencia las potenciales presiones inflacionarias), el banco central brasileño

[20] La acumulación de reservas puede originarse en la cuenta corriente, la cuenta de capital o ambas. A diferencia de lo que sostendría la teoría económica neoclásica, los recientes flujos de capital hacia las economías capitalistas emergentes han superado con creces las necesidades de esos países de financiar deficits en cuenta corriente. Por el contrario, los mayores receptores eran aquellos con superávits en cuenta corriente, lo que condujo a un exceso de reservas en muchas economías capitalistas emergentes. Esto cambió desde 2013, cuando la combinación de restricción monetaria en las economías capitalistas centrales, disminución de los precios de los productos básicos y desaceleración en China derivó en salidas de capital.

realizó numerosas operaciones de esterilización monetaria. Es decir, llevó a cabo una gran cantidad de pactos de recompra (repos) utilizando títulos de deuda interna con el sistema bancario para drenar el exceso de reservas bancarias[21]. Como puede observarse en el gráfico I.3, los repos en circulación registrados por el Banco Central del Brasil aumentaron de 58.000 millones de reales en 2004 a 858.000 millones de reales en 2014. Además, su dinámica se relacionaba estrechamente con los movimientos de los flujos de capital internacionales.

A diferencia del dinero efectivo, los repos — que son activos con intereses — ofrecen una rentabilidad mayor. Al mismo tiempo, se caracterizan por una gran liquidez, pues los bancos pueden convertirlos en efectivo en el banco central a un costo muy bajo y prácticamente en cualquier momento. Esta promesa de liquidez en el activo de sus balances, que es particularmente importante en los momentos de crisis, fomentó la confianza de los bancos para incrementar sus propios pasivos. Mediante sus técnicas de gestión de cartera, los bancos brasileños utilizaron estos activos a corto plazo del banco central como garantía para emitir nuevas obligaciones. Este comportamiento bancario es coherente con el enfoque poskeynesiano de los bancos, pues en primer lugar están prestando dinero (reservas bancarias) al banco central. Para emparejar sus posiciones de activos repo, estas emisiones asumieron sobre todo la forma de títulos a corto plazo, principalmente certificados de depósitos[22].

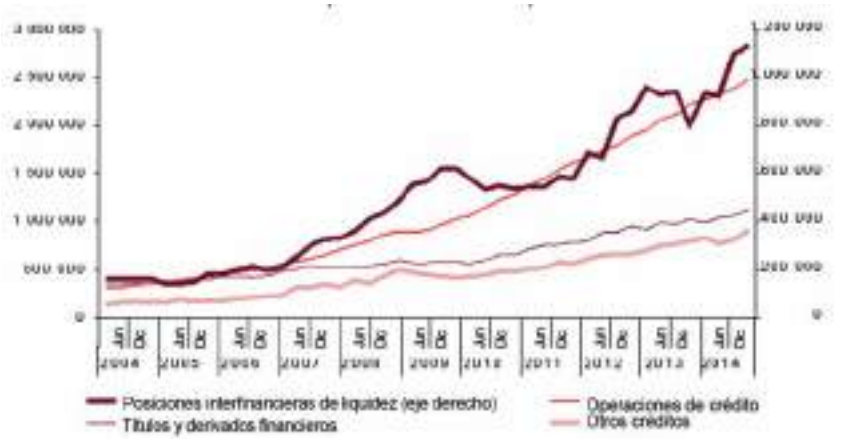
En el gráfico I.4 se muestra que los repos registrados en el banco central se reflejaban en las posiciones interfinancieras de liquidez de los bancos, esencialmente repos del banco central.

---

[21] En estas operaciones de esterilización el banco central ofrece al sistema bancario títulos de deuda pública (con un pacto de recompra futura) en cambio de dinero efectivo. Al operar en el marco institucional de un regimen de metas de inflación, el banco central brasileño está institucionalmente obligado a realizar estas operaciones de esterilización para reducir las presiones inflacionarias que derivan de la expansión de la oferta monetaria en virtud de sus compras de divisas. Así, se podría argumentar que un regimen de metas de inflación institucionaliza la dinámica de financierización descrita en este capítulo.

[22] Este análisis del comportamiento bancario se basa en Painceira (2012).

Gráfico I.4
Brasil: principales activos del sistema bancario
(En millones de reales)



Fuente: Banco Central del Brasil, "Balancetes", Brasília, 2015 [en línea] http://www4.bcb.gov.br/fis/cosif/ balancetes.asp.
Nota: Los datos bancarios analizados incluyen todo el sistema bancario, excepto los bancos de desarrollo.

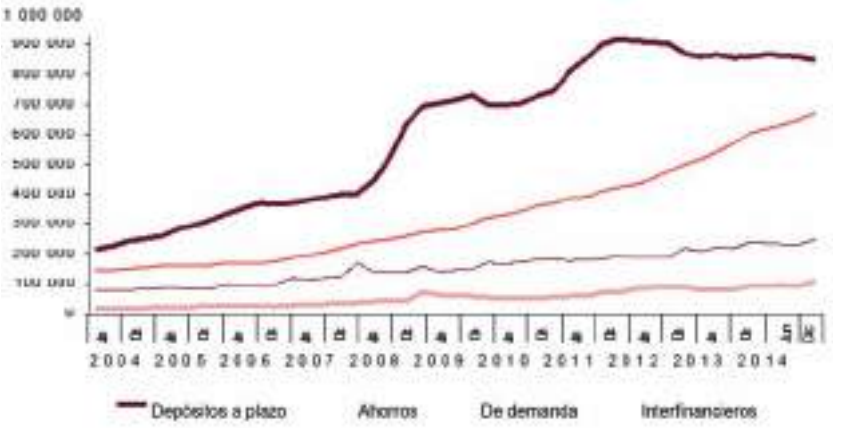
Estas posiciones interfinancieras también variaron significativamente en línea con el ciclo de los flujos de capital internacional. Después de un aumento inicial hasta la crisis financiera mundial de 2008 y una contracción posterior, la tenencia de repos en los bancos volvió a aumentar a medida que el desarrollo de la crisis en la eurozona y las expectativas de la retirada gradual de estímulos por parte de los Estados Unidos condujeron a una nueva ola de flujos de capital. Las operaciones de crédito totales (operaciones de crédito y otras partidas del haber) también registraron un aumento constante. En principio, este incremento debería ser beneficioso para la acumulación de capital pues las empresas son tradicionalmente los principales demandantes de préstamos bancarios. Sin embargo, como se verá más adelante, la estructura del crédito bancario en el Brasil cambió considerablemente en los últimos años.

De alguna manera, este incremento de los activos líquidos y las operaciones de crédito en la composición de los activos bancarios tuvo lugar en otros países latinoamericanos. Los préstamos y los títulos de deuda pública nacional (sobre todo para fines de

transacción, similares a los repos) han sido los principales activos bancarios en México desde 2004 (BUREAU VAN DIJK, 2016). En Chile y Colombia, los créditos al sector privado (sobre todo préstamos a entidades no financieras) han sido la posición de activos bancarios dominante desde 2004 (FMI, 2016).

En el gráfico I.5 se muestra la manera en que los bancos brasileños utilizaron estos activos de gran liquidez (y con intereses) para apalancar e incrementar su propia financiación. En cierta medida, el mismo proceso se registró en el sistema bancario mexicano, pues hubo un aumento de los activos líquidos (títulos de deuda para transacciones) y de la financiación bancaria mediante repos (BUREAU VAN DIJK, 2016).

Gráfico I.5
Brasil: tipos de depósitos bancarios
(En millones de reales)



Fuente: Banco Central del Brasil, "Balancetes", Brasília, 2015 [en linea] http:// www4.bcb.gov.br/fis/cosif/ balancetes.asp.
Nota: Los depósitos bancarios son el item principal del pasivo de los bancos brasileños (alrededor de 1,8 billones de reales a fines de 2014). Las otras categorias son: obligaciones repo (aproximadamente 1,4 billones de reales a fines de 2014), otras obligaciones (esencialmente varios tipos de obligaciones y obligaciones en la cartera en moneda extranjera – no se incluyen los préstamos en divisas –, alrededor de 1 billón de reales a fines de 2014) y obligaciones con préstamos y transferencias (esencialmente préstamos en divisas y transferencias gubernamentales, poco más de 660.000 millones de reales a fines de 2014).

Los depósitos a plazo, que se componen principalmente de certificados de depósitos, aumentaron considerablemente

con respecto a otras categorías de depósitos. Los certificados de depósitos son títulos emitidos por los bancos que pueden clasificarse como obligaciones propias de los bancos. Todos los depósitos son obligaciones bancarias en la medida en que los bancos tienen obligaciones con los depositantes. Sin embargo, solo las obligaciones emitidas por bancos, como los certificados de depósitos o las obligaciones financieras, pueden considerarse propias de los bancos, porque su emisión está determinada principalmente por las decisiones de cartera del banco (mientras que las otras obligaciones son en gran medida decididas por los acreedores o clientes de los bancos). En el gráfico I.5 también se observa que estos depósitos aumentaron simultáneamente con el crecimiento en las entradas de capital y los repos del banco central en los balances de los bancos.

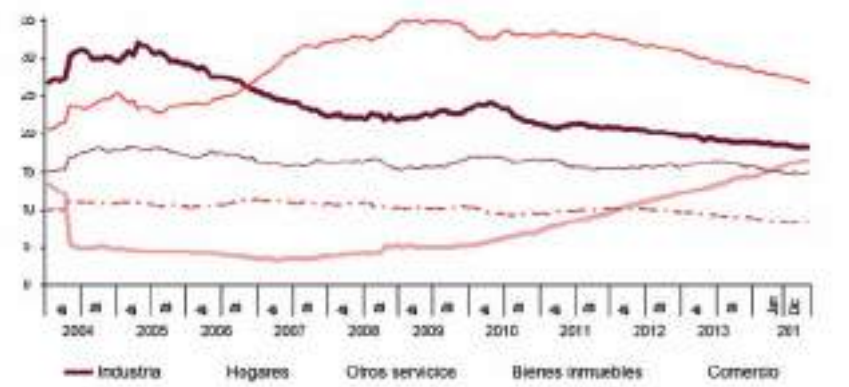
Este endeudamiento adicional, a su vez, permitió a los bancos incrementar la columna del activo de sus operaciones. En otras palabras, los bancos brasileños utilizaron los bonos de esterilización, emitidos por el banco central, para afrontar las consecuencias adversas de la acumulación de reservas y ampliar sus propios balances. Vista la naturaleza a corto plazo de esos bonos y, por lo tanto, el endeudamiento de los bancos, sus nuevos activos también se mantuvieron relativamente a corto plazo. Esto llevó a que los préstamos a largo plazo (riesgosos) al sector productivo fueran desplazados por préstamos a los hogares (menos riesgosos) a corto plazo.

En el gráfico I.6 se ilustra la manera en que el cambio en el patrón de financiación de los bancos influyó en su asignación de crédito. Se evidencia el drástico cambio en la asignación del crédito, al pasar de préstamos "productivos" a la industria a la financiación de la vivienda y el consumo a más corto plazo, contribuyendo de ese modo a la creciente financierización de los hogares. Este cambio habría sido aún más pronunciado si se descartara el aumento en la financiación a la industria proporcionada por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que es una de las más importantes fuentes de préstamos industriales en el Brasil desde 2009[23].

[23] Obviamente, el cambio en la estructura de financiación de los bancos no fue la única razón para el incremento en los préstamos al consumo. El crecimiento

Vista la reducción del plazo de las obligaciones bancarias, los bancos trataron de emparejar el vencimiento de su financiación con sus posiciones de activos. El crédito a los hogares, que generalmente tiene un vencimiento más corto que el crédito a la industria, les permitió hacerlo. En los últimos años, el estancamiento en el crédito al consumo se ha compensado con creces mediante los préstamos inmobiliarios, principalmente mediante la provisión de hipotecas a los hogares. De alguna manera, esta tendencia en el comportamiento bancario, en la que se destacan el incremento de los activos líquidos y la mayor dependencia de la financiación del mercado con efectos en la asignación del crédito, también se registró en menor medida en México. Entre 2004 y 2014, los préstamos a los hogares aumentaron del 11% al 20% de los préstamos bancarios totales.

Gráfico I.6
Brasil: principales ítems de asignación de crédito en el sistema financiero
(En porcentajes)



Fuente: Banco Central del Brasil, "Balancetes", Brasília, 2015 [en línea] http://www4.bcb.gov.br/fis/cosif/ balancetes.asp.

El cambio en las carteras de los bancos a favor de los préstamos a los hogares también se refleja en el endeudamiento de

económico, el aumento del salario mínimo real y la rentabilidad de esos préstamos también contribuyeron a esta tendencia. Sin embargo, sin la expansión de los balances mediante las operaciones de esterilización del Banco Central del Brasil y la reducción de su estructura de financiación, satisfacer la creciente demanda de crédito a los hogares habría sido mucho más difícil para los bancos.

los hogares en el Brasil, que pasó del 7,2% a fines de 2003 al 24,7% del PIB a fines de 2014. La deuda de los hogares también creció en todas las economías latinoamericanas (IFI, 2016). Por ejemplo, en el mismo período, esta se incrementó del 9,5% al 14,7% en México, del 23,6% al 38,2% en Chile y del 2,6% al 5,7% en la Argentina. Los bancos también han sido la principal fuente de financiación en la región latinoamericana (MATOS, 2017). En este sentido, incluso en presencia de otros factores singulares, los bancos han desempeñado un papel importante en el aumento de la deuda de los hogares en las principales economías latinoamericanas. En las economías capitalistas emergentes (las 20 economías principales), el endeudamiento de los hogares aumentó del 17,9% al 32,2% del PIB entre 2003 y 2014 (IFI, 2016).

Hasta ahora se describió la forma en que la integración financiera subordinada del Brasil, que se manifiesta en la gran acumulación de reservas, indujo a los bancos a ampliar sus balances generales, depender en mayor medida de la financiación de mercado y sustituir los préstamos a las empresas por préstamos a los hogares, transformaciones similares a los fenómenos de financierización señalados en la literatura. Este proceso de resume en el diagrama I.1.

Diagrama I.1
De la acumulación de reservas a la financierización de los bancos y los hogares

Fuente: Elaboración propia.

Al mismo tiempo, fueron esas mismas transformaciones las que facilitaron la creciente integración financiera del Brasil. Los activos financieros a corto plazo en los balances de los bancos nacionales, que podían revenderse fácilmente a bajo costo, proporcionaron margen de maniobra a los bancos y de esa manera redujeron el riesgo de actuar de los inversionistas extranjeros. Este fue particularmente el caso durante las turbulencias del mercado, cuando los repos permitieron a los bancos acceder fácilmente a la liquidez del banco central mediante operaciones de mercado abierto. Esta reducción en el riesgo de balance de los bancos los volvió más capaces y dispuestos a captar recursos extranjeros, estimulando de ese modo nuevas entradas de capital[24].

Por último, existen dos mecanismos importantes mediante los cuales los procesos descritos anteriormente podrían haber contribuido a exacerbar el desarrollo desigual y a consolidar la posición (monetaria) internacional subordinada de las economías capitalistas emergentes. En primer lugar, la acumulación de reservas supone una constante transferencia de recursos de las economías capitalistas emergentes a las economías capitalistas centrales. Mientras que los bancos centrales de las economías capitalistas emergentes tienen bonos soberanos de bajo rendimiento, seguros y líquidos de las economías capitalistas centrales, los flujos de capital extranjero generan considerables rendimientos que se repatrían al extranjero (PAINCEIRA, 2008). De hecho, como muestra Yuk (2012) para el caso de China, las economías capitalistas emergentes están en última instancia muy limitadas en la forma en que pueden utilizar esas reservas internacionales, vista la necesidad de los bancos centrales de emparejar, lo más posible, los activos en reservas extranjeras en sus balances con sus obligaciones internas (incluidos los títulos de deuda), que tienen que emitir (o utilizar) para comprar esas reservas. En segundo lugar, la sustitución de préstamos productivos por préstamos a los hogares perjudica la acumulación de capital, afectando negativamente el potencial de crecimiento de las economías capitalistas emergentes.

[24] Esto también muestra el importante papel que desempeñan las instituciones públicas en los procesos de financierización. En muchos casos, es la capacidad de tener activos de corto plazo y relativo bajo riesgo, es decir bonos del gobierno, que permite a las instituciones financieras aumentar sus balances.

Vulnerabilidad externa y financierización de las corporaciones no financieras

La segunda manifestación de la integración financiera subordinada de las economías capitalistas emergentes es su vulnerabilidad ante grandes y repentinos movimientos de capital y del tipo de cambio, con frecuencia independientes de las condiciones económicas internas. Como se mencionó en la sección anterior, esta vulnerabilidad externa se ha analizado tradicionalmente en el contexto de la incapacidad de las economías emergentes de endeudarse en su propia moneda, su "pecado original", que llevó a los inversionistas internacionales a desconfiar de su capacidad de reembolso.

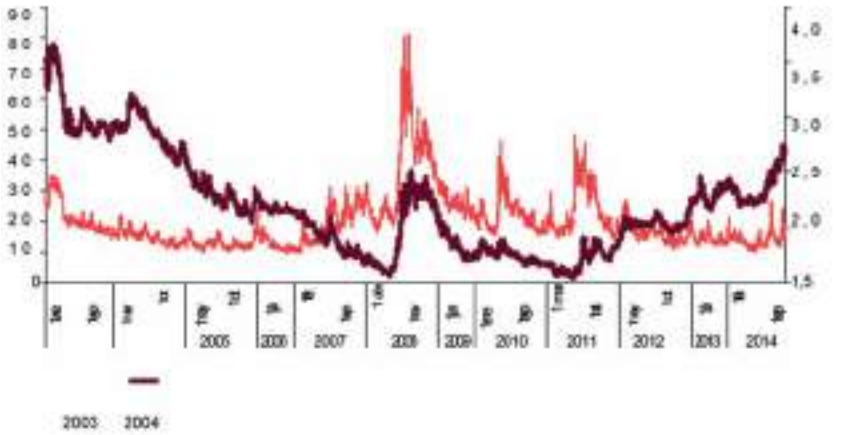
Para los teóricos neoclásicos, ese "pecado original" obedecía a políticas económicas desacertadas, que causaron asimetrías de información y riesgo moral (KRUGMAN, 1999; MACKINNON y PILL, 1998), a instituciones nacionales débiles (BURGER y WARNOCK, 2006) o a ambas cosas a la vez. En consecuencia, el mantenimiento de fundamentos económicos sólidos, el desarrollo de instituciones nacionales creíbles y la retirada del Estado del mercado en general deberían reducir la vulnerabilidad externa de las economías capitalistas emergentes. Al mismo tiempo, se pensaba que la conversión de la deuda en moneda extranjera a deuda en moneda nacional, un alto nivel de reservas de divisas y el desarrollo de mercados financieros nacionales ayudarían a estabilizar los flujos de capital internacional (CABALLERO, COWAN y KEARNS, 2004; GOLDSTEIN y TURNER, 2004).

En los gráficos I.1 y I.2 se mostró que esto no fue así. Además de su incremento masivo, los flujos de capital se caracterizaron por una extrema volatilidad, en gran medida determinada por las condiciones en los mercados financieros internacionales. En el caso del Brasil, Kaltenbrunner y Painceira (2015) muestran que esto tuvo lugar no obstante los fundamentos sólidos del país, la acumulación masiva de reservas de divisas y la conversión de la deuda en moneda extranjera a deuda en moneda nacional. De hecho, aunque el Brasil se había convertido en un acreedor neto en moneda extranjera, continuaba sujeto a los violentos movimientos del capital extranjero. En cierta medida, el mismo

proceso puede observarse en otras economías capitalistas emergentes, entre ellas México.

Las consecuencias fueron casi tan violentas como los movimientos del tipo de cambio. En el gráfico I.7 se muestran el real brasileño y el índice VIX, una medida de la volatilidad implícita de las opciones del índice S&P 500, que constituye un indicador de las condiciones del mercado internacional utilizado ampliamente.

Gráfico I.7
El real brasileño y el índice VIX

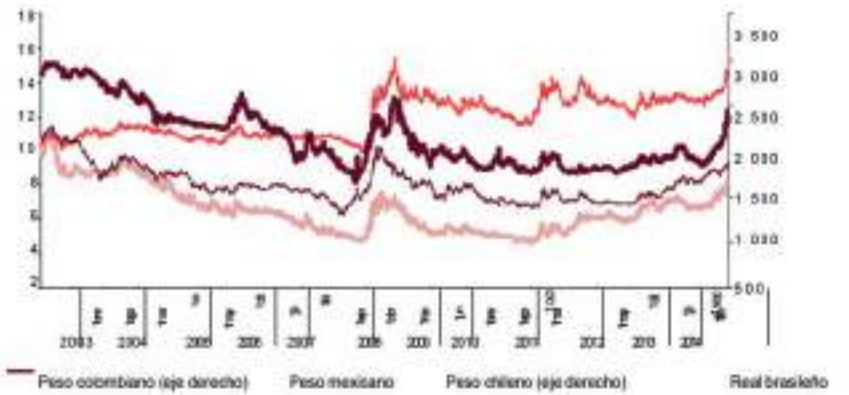


Tipo de cambio brasileño (real/dólar) (eje derecho) Índice VIX Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bloomberg.

Como puede observarse en el gráfico I.7, el real brasileño sufrió una apreciación al pasar de casi 3,6 reales por dólar a comienzos de 2003 a casi 1,5 reales por dólar en agosto de 2008, pero luego perdió alrededor del 60% una vez más hasta el inicio de diciembre de 2008, durante el peor período de la crisis financiera internacional. El real brasileño recuperó la mayor parte de esa pérdida a mediados de 2011, para luego depreciarse un 16% durante el empeoramiento de la crisis de la eurozona en septiembre de ese año. Esta depreciación se aceleró a mediados de 2013, con las primeras señales de normalización de la política monetaria estadounidense, y aún más a fines de 2014, debido a una marcada contracción

de los precios de los productos básicos y un aumento de la incertidumbre política y económica interna. En el gráfico I.8 se muestra que el real brasileño, el peso mexicano y el peso colombiano presentaron la misma tendencia en los últimos años, en particular cuando cambiaban las condiciones de financiación internacional.

Gráfico I.8
América Latina (países seleccionados): tipos de cambio



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bloomberg.
Nota: Para fines de presentación, el real brasileño y el peso chileno se multiplicaron por tres.

Al igual que la acumulación de reservas, la constante vulnerabilidad externa del Brasil obedece a su creciente integración financiera subordinada. Por una parte, las reservas masivas de capital extranjero en el país significaron que los cambios en las condiciones del mercado internacional y la reasignación de las carteras internacionales tenían grandes repercusiones en la economla brasileña. Por otra, la naturaleza de esas inversiones extranjeras continuaba estando determinada por la posición subordinada del Brasil en el sistema financiero y monetario internacional. En primer lugar, aunque estaban denominadas en moneda nacional (en un aparente alejamiento del pecado original de las economías capitalistas emergentes), esas inversiones se mantuvieron a muy corto plazo y se concentraron en clases de activos volátiles y de alto rendimiento.

Por ejemplo, aunque se está prolongando, el vencimiento medio de la deuda pública nacional del Brasil era de alrededor de 4,3 años en 2014. Teniendo en cuenta las operaciones de esterilización monetaria (repos) del Banco Central del Brasil, el vencimiento medio disminuye aún más a 2,7 años. Las inversiones en valores y derivados son inherentemente más a corto plazo, pues sus principales réditos provienen de las transacciones y la consiguiente ganancia de capital. Esta naturaleza a corto plazo es el resultado de la posición subordinada de las monedas de las economías capitalistas emergentes en la jerarquía monetaria internacional, pues los inversionistas internacionales no están preparados para comprometer fondos a más largo plazo. Los vencimientos breves permiten la reventa rápida y fácil en caso de cambios en el ambiente de riesgo internacional, "compensando" la posición internacional inferior de las monedas de las economías capitalistas emergentes.

En segundo lugar, la mayoría de las inversiones en las economías capitalistas emergentes continúan financiadas en las monedas de las economías capitalistas centrales, en particular el dólar. Debido a su posición en la cima de la jerarquía monetaria internacional, el dólar es la moneda de financiación más importante del mundo. Su alta prima de liquidez internacional permite a los agentes estadounidenses ofrecer bajas tasas de interés y asegura la estabilidad de su valor en períodos de creciente incertidumbre. Al mismo tiempo, los mercados financieros profundos y líquidos de los Estados Unidos ofrecen una amplia gama de instrumentos. Sin embargo, el papel del dólar como la principal moneda de financiación mundial significa que el deterioro de las condiciones de liquidez internacionales y, en consecuencia, de las limitaciones a la financiación llevarán a un incremento de su demanda. Por otra parte, las monedas de inversión como algunas monedas latinoamericanas, en particular el real brasileño, están sujetas a presiones de depreciación latentes pues el deterioro de las condiciones del mercado internacional provocará presiones de venta.

Sin embargo, esta vulnerabilidad a los grandes movimientos de capital y del tipo de cambio, que a menudo son imprevisibles, básicamente determinan las relaciones

de los agentes económicos con los mercados financieros. En ese sentido, las corporaciones no financieras en América Latina (Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) han sido relativamente más vulnerables a la inversión de las condiciones de financiación, en particular la financiación externa, debido al incremento en la exposición neta de las obligaciones en moneda extranjera. En general, las relaciones entre la deuda y el activo han aumentado desde la crisis financiera mundial (GONZÁLEZ-MIRANDA, 2012).

Algo aún más importante desde una perspectiva de desarrollo es que, en los últimos años, las (grandes) corporaciones no financieras latinoamericanas se han vuelto muy activas en los mercados financieros, tanto en la columna del activo como en la del pasivo de sus balances. Por ejemplo, para protegerse de los movimientos adversos del tipo de cambio, las corporaciones no financieras exportadoras brasileñas han comenzado a operar en el mercado local de derivados para cubrir sus ingresos de exportación o déficits esperados. Debido a las posibles ganancias con los tipos de cambio, esas operaciones se han vuelto especulativas en algunos casos, llevando a considerables pérdidas y a situaciones cercanas a la bancarrota durante la crisis financiera internacional (FARHI y BORGHI, 2009). Desde el punto de vista del pasivo, las corporaciones no financieras latinoamericanas, en particular brasileñas y mexicanas, han incrementado su endeudamiento en moneda extranjera en mercados transnacionales desde 2011. Entre el primer trimestre de 2011 y el último trimestre de 2015, la deuda denominada en dólares como porcentaje del PIB en el Brasil y México aumentó del 8,5% y el 6% al 19,1% y el 12,5%, respectivamente, mientras que en Chile creció del 22,3% al 38% (IFI, 2016). Además, el Banco de Pagos Internacionales (BPI) muestra que estas obligaciones externas estaban parcialmente relacionadas con operaciones de acarreo de divisas. Las corporaciones no financieras brasileñas se endeudaron en dólares en el extranjero para invertir en activos en moneda nacional, aprovechando tanto las altas tasas de interés como los movimientos favorables del tipo de cambio. Otras corporaciones no financieras latinoamericanas de la

Argentina, Chile, Colombia, México y el Perú presentaron el mismo comportamiento (BRUNO y SHIN, 2015)[25].

En general, la región latinoamericana ha sido un objetivo para las operaciones de acarreo de divisas (*carry trade*) por los principales inversionistas internacionales, entre ellos los inversionistas en dinero real y fondos de inversión libre (BPI, 2015). Una vez más, la integración financiera subordinada de los países latinoamericanos, en particular el Brasil, no solo determinó el comportamiento de las corporaciones no financieras nacionales, sino que las operaciones de esas empresas sustentaron nuevas entradas de capital. En la experiencia brasileña, las posiciones de las corporaciones no financieras actuaron como contrapartidas de las operaciones de los actores financieros, permitiéndoles ampliar aún más sus posiciones. En el caso de las posiciones de divisas "especulativas" los bancos nacionales actuaron como contrapartes con mayor frecuencia. En este caso, los bancos incurrirían en pérdidas sobre el tipo de cambio pero obtendrían ganancias considerables sobre el margen de la tasa de interés al pedir préstamos de moneda extranjera en el extranjero y prestaría a su vez a empresas nacionales. Los bancos nacionales podrían cuadrar estas posiciones nuevamente con inversionistas extranjeros, especulando sobre el tipo de cambio. En el caso de las posiciones "de cobertura", eran los bancos o incluso los inversionistas extranjeros los que asumían la contraparte, aprovechando los movimientos favorables del tipo de cambio.

Por último, las operaciones financieras de las corporaciones no financieras ofrecen los ejemplos más claros de la manera en que la financierización posiblemente consolida y exacerba el desarrollo desigual. Demir (2009a) examina el caso de la Argentina, México y Turquía y muestra que las inversiones financieras han desplazado a las inversiones reales, reduciendo así la acumulación de capital. En forma análoga, las pérdidas de las corporaciones no financieras durante las turbulencias del

[25] Otra razón por la cual las corporaciones no financieras brasileñas acuden a los mercados de capital internacionales se relaciona estrechamente con la subordinación monetaria en sí. Debido a las altas tasas de interés y al corto plazo de los activos brasileños en moneda nacional, las corporaciones no financieras recurren al endeudamiento principalmente en el mercado internacional en moneda extranjera.

mercado financiero han afectado negativamente el crecimiento. Incluso aunque algunas fracciones del capital productivo nacional pueden aprovechar la mayor penetración financiera, es posible que otras no logren hacerlo. En ese sentido, la financierización puede llevar a una división del mundo de las corporaciones no financieras, de modo que las empresas grandes y más preparadas pueden aprovechar las nuevas oportunidades financieras, mientras que las empresas medianas y pequeñas carecen de los conocimientos y los recursos financieros necesarios para "jugar" el juego de manera eficaz (Powell, 2013). Esta implicación hace eco de viejos argumentos de que la desintermediación financiera (es decir, el pasaje de la financiación bancaria a la financiación del mercado de capital) exacerbará la desigualdad del crédito y aumentará las dinámicas de inclusión y exclusión (FRENCH y LEYSHON, 2004; BOYER, 2007; RETHEL, 2010).

Además de esas repercusiones en la economía "real", se puede decir que la financierización también consolida las jerarquías monetarias internacionales existentes y la posición subordinada de las economías capitalistas emergentes dentro de ellas. Mientras que el papel del dólar como la moneda de financiación más importante del mundo le garantizan una considerable estabilidad de valor, ocurre lo contrario en el caso de las monedas de inversión financierizadas que se enfrentan a presiones latentes de depreciación y a la probable pérdida de valor considerable y repentina en los períodos de turbulencias del mercado. Estas presiones latentes de depreciación hacen que los inversionistas (internacionales) sean reacios a comprometer fondos a largo plazo en estas monedas o incluso a utilizarlas como moneda de financiación, consolidando su posición subordinada en la jerarquía monetaria internacional.

C. Conclusiones

En este capítulo se argumentó que los recientes cambios en las prácticas y las relaciones financieras de los actores económicos latinoamericanos, en particular en el Brasil, han sido básicamente determinados por su integración en la economía mundial y por la naturaleza subordinada que esta integración

ha asumido. Para ilustrar este argumento se presentaron dos procesos. El primero consiste en la acumulación de reservas y la financierización de los bancos y los hogares, mientras que el segundo corresponde a la constante vulnerabilidad externa de las economías capitalistas emergentes, que ha intensificado la financierización de las corporaciones no financieras. El marco analítico subyacente a este análisis fue el concepto de jerarquías monetarias internacionales, que es central para la economía política marxista, la economía política internacional y la poskeynesiana.

Al efectuar ese análisis, se procuró realizar varios aportes a la literatura sobre financierización. En primer lugar, se presentaron nuevas ideas sobre la naturaleza y los procesos diferenciados de la financierización fuera del núcleo anglosajón. En lugar de examinar sus diversas manifestaciones, se hizo hincapié en los procesos y mecanismos diferenciales mediante los cuales se ha desarrollado la financierización. En segundo lugar, se ampliaron los análisis de la relación entre la financierización y los flujos de capital transfronterizos. A diferencia de los trabajos existentes, se puso el acento en los receptores de capital y en las repercusiones de la financierización internacional en las estructuras financieras y económicas nacionales. En tercer lugar, al subrayar la estrecha relación entre las constelaciones monetarias internacionales y la financierización, el estudio se insertó en un análisis crítico del dinero, un aporte que curiosamente falta en la mayor parte de la literatura sobre financierización. Por último, y tal vez más importante, se mostró que la financierización no solo está básicamente determinada por la posición subordinada de las economías capitalistas emergentes en la economía financiera internacional, sino que la misma financierización consolida dicha posición y exacerba el desarrollo desigual. Esto funciona tanto a través de las consecuencias reales de la financierización como de los procesos de autorrefuerzo dentro de los propios mercados financieros.

Bibliografía

AALBERS, M. "The financialization of home and the mortgage market crisis". *Competition and Change*, vol. 12, N° 2, Thousand Oaks: SAGE Publishing, junio, 2008.

AGLIETTA, M.; BRETON, R. "Financial systems, corporate control and capital accumulation". *Economy and Society*, vol. 30, N° 4, Abingdon: Routledge, 2001.

AKKEMIK, K.; ÖZEN, Ş. "Macroeconomic and institutional determinants of financialisation of non-financial firms: Case study of Turkey". *Socio-Economic Review*, vol. 12, N° 1, Oxford: Oxford University Press, enero, 2014.

AKYÜZ, Y. "Internationalization of finance and changing vulnerabilities in emerging and developing economies". *Research Paper*, N° 60, Ginebra: Centro del Sur, enero, 2015.

AMARAL, M. "Teorias do imperialismo e da dependência: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo". Tesis de doctorado, São Paulo, Universidad de São Paulo, 2012. [en línea] http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/ tde-09102012-174024/pt-br.php.

ARAÚJO, E.; BRUNO, M.; PIMENTEL, D. "Financialization against industrialization: a regulationnist approach to the Brazilian Paradox". *Revue de la Regulation*, N° 11, Grenoble: Universidad Pierre Mendès France, 2012.

ARON, J.; LEAPE, J.; THOMAS, L. "Foreign portfolio investment and capital markets in South Africa". Documento presentado en la Conferencia Anual 2010 del Centro de Estudios de Economía Africana (CSAE), Oxford, St. Catherine's College, 21-23 de marzo, 2010.

ARRIGHI, G. *The Long Twentieth Century:* Money, Power, and the Origins of Our Times. Londres/Nueva York: Verso, 1994.

Banco Central del Brasil. "Balancetes", Brasília, 2015a [en línea] http://www4.bcb. gov.br/fis/cosif/balancetes.asp.

_____. "Historical series of the balance of payments. Balance of payments and international investment position manual. 6th edition (BPM6)". Brasília, 2015b [en línea] http://www.bcb.gov.br/ingles/economic/seriehist_i_bpm6.asp.

_____. "Nota para a imprensa", Brasília, mayo, 2015c [en línea] http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/demab/ma201505/index.asp.

BARAN, P.; SWEEZY, P. *Monopoly Capital:* An Essay on the American Economic and Social Order. Nueva York: Monthly Review Press, 1966.

BECKER, J. y otros. "Peripheral financialization and vulnerability to crisis: a regulationist perspective". *Competition and Change*, vol. 14, N° 3-4, Thousand Oaks: SAGE Publishing, diciembre, 2010.

BOND, P. *Uneven Zimbabwe:* A Study of Finance, Development, and Underdevelopment. Asmara/Trenton: Africa World Press, 1998.

BONIZZI, B. "Financialization in developing and emerging countries". *International Journal of Political Economy*, vol. 42, N° 4, Abingdon: Routledge, 2013.

BOYER, R. "Assessing the impact of fair value upon financial crises". *Socio-Economic Review*, vol. 5, N° 4, Oxford: Oxford University Press, octubre, 2007.

_____. "Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis". *Economy and Society*, vol. 29, N° 1, Abingdon: Routledge, 2000.

BPI (Banco de Pagos Internacionales). "What do new forms of finance mean for EM central banks?". *BIS Papers*, N° 83, Basilea, noviembre, 2015.

BRENNER, R. "New boom or new bubble". *New Left Review*, vol. 25, Londres, enero-febrero, 2014.

BRUNO, V.; SHIN, H. S. "Global dollar credit and carry trades: a firm-level analysis". *BIS Working Papers*, N° 510, Basilea, Banco de Pagos Internacionales (BPI), agosto, 2015.

BUREAU VAN DIJK. Base de datos Bankscope. 2016. [en línea] https://www.bvdinfo.com/en-us/our-products/company-information/international-products/bankscope.

BURGER, J.; WARNOCK, F. "Local currency bond markets". *NBER Working Paper*, N° 12.552, Cambridge: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, octubre, 2006.

CABALLERO, R.; COWAN, K.; KEARNS, J. "Fear of sudden stops: lessons from Australia and Chile". *NBER Working Paper*, N° 10.519, Cambridge: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, mayo, 2004.

CHILCOTE, R. "A question of dependency". *Latin American Research Review*, vol. 13, N° 2, Pittsburgh: Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), 1978. CHRISTOPHERS, B. "The limits to financialization". *Dialogues in Human Geography*, vol. 5, N° 2, Thousand Oaks: SAGE Publishing, julio, 2015.

_____. "Anaemic geographies of financialisation". *New Political Economy*, vol. 17, N° 3, Abingdon: Routledge, 2012.

COHEN, B. "The macrofoundations of monetary power". *International Monetary Power*, D. Andrews (Ed.) Ithaca: Cornell University Press, 2006.

_____. *The Geography of Money*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

CORREA, E.; VIDAL, G.; MARSHALL, W. "Financialization in Mexico: trajectory and limits". *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 35, N° 2, Abingdon: Taylor & Francis, 2012.

CROTTY, J. "The neoliberal paradox: the impact of destructive product market competition and impatient finance on non-financial corporations in the neoliberal era". *Review of Radical Political Economics*, vol. 35, N° 3, Thousand Oaks: SAGE Publishing, septiembre, 2003.

DE CONTI, B. "Políticas cambial e monetária: os dilemas enfrentados por países emissores de moedas periféricas". Tesis de doctorado, Campinas: Universidad Estadual de Campinas, febrero, 2011.

DE CONTI, B.; PRATES, D.; PLIHON, D. "A hierarquia monetária e suas implicações para as taxas de câmbio e de juros e a política econômica dos países periféricos". *Economia e Sociedade*, vol. 23, N° 2, Campinas: Universidad Estadual de Campinas, agosto, 2014.

DEMIR, F. "Financial liberalization, private investment and portfolio choice: financialization of real sectors in emerging markets". *Journal of Development Economics*, vol. 88, N° 2, Amsterdam: Elsevier, marzo, 2009a.

_____. "Capital market imperfections and financialization of real sectors in emerging markets: private investment and cash flow relationship revisited". *World Development*, vol. 37, N° 5, Amsterdam: Elsevier, mayo, 2009b.

DOS SANTOS, P. "On the content of banking in contemporary capitalism". *Historical Materialism*, vol. 17, N° 2, Leiden: Brill, junio, 2009.

_____. *La teoría de la dependencia:* balance y perspectivas. Buenos Aires: Plaza & Janes Editores, 2003.

DOUCETTE, J.; SEO, B. "Limits to financialization? Locating financialization within East Asian exportist economies". *Working Paper*, N° 21, Tokio: Universidad Hitotsubashi, septiembre, 2011.

DOW, S. "International liquidity preference and endogenous credit". *Foundations of International Economics:* Post Keynesian Perspectives, J. Deprez y J. Harvey (Eds.) Londres: Routledge, 1999.

DUMENIL, G.; LEVY, D. *Capital Resurgent:* Roots of the Neoliberal Revolution. Cambridge: Harvard University Press, abril, 2004.

DYMSKI, G. "Why the subprime crisis is different: a Minskyian approach". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, N° 2, Oxford: Oxford University Press, marzo, 2010.

EICHENGREEN, B. *Exorbitant Privilege:* The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System. Oxford: Oxford University Press, noviembre, 2010.

EICHENGREEN, B.; GUPTA, P. "Tapering talk: the impact of expectations of reduced federal reserve security purchases on emerging markets". *Vox*, Londres: Centro de Investigación sobre Políticas Económicas (CEPR), 19 diciembre, 2013. [en línea] http://www.voxeu.org/article/fed-tapering-and-emerging-markets.

EICHENGREEN, B.; HAUSMANN, R.; PANIZZA, U. "The mystery of original sin". *Debt Denomination and Financial Instability in Emerging Market Economies*, B. Eichengreen y R. Hausmann (Eds.) Chicago: University of Chicago Press, febrero, 2005.

ENGELEN, E.; KONINGS, M.; FERNANDEZ, R. "Geographies of financialization in disarray: the Dutch case in comparative perspective". *Economic Geography*, vol. 86, N° 1, Worcester: Clark University, enero, 2010.

ERGÜNES, N. "Global integration of middle-income developing countries in the era of financialisation: the case of Turkey". *Financialisation in Crisis*, C. Lapavitsas (Ed.), Leiden: Brill, 2012.

ERTÜRK, I. "Governance or financialisation: the Turkish case". *Competition and Change*, vol. 7, N° 4, Abingdon: Routledge, 2003.

ERTÜRK, I.; SOLARI, S. "Banks as continuous reinvention". *New Political Economy*, vol. 12, N° 3, Abingdon: Routledge, septiembre, 2007.

FARHI, M.; BORGHI, R. "Operações com derivativos financeiros das corporações de economias emergentes no ciclo recente". *Estudos Avançados*, vol. 23, N° 66, São Paulo: Universidad de São Paulo, 2009.

FISCHER, A. "The end of peripheries? On the enduring relevance of structuralism for understanding contemporary global development". *Development and Change*, vol. 46, N° 4, Hoboken: Wiley, julio, 2015.

FMI (Fondo Monetario Internacional) Base de datos International Financial Statistics (IFS), Washington, D.C., 2016. [en línea] http://data.imf.org/?sk=5DABAFF2-C5AD-4D27-A175-1253419C02D1.

FRANK, A. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America:* Historical Studies of Brazil and Chile. Nueva York: Monthly Review Press, 1967.

FRENCH, S.; LEYSHON, A. "The new, new financial system? Towards a conceptualization of financial reintermediation". *Review of International Political Economy*, vol. 11, N° 2, Abingdon: Routledge, mayo, 2004.

FRENCH, S.; LEYSHON, A.; WAINWRIGHT, T. "Financializing space, spacing financialization". *Progress in Human Geography*, vol. 35, N° 6, Thousand Oaks: SAGE Publishing, julio, 2011.

FRITZ, B. *Entwicklung durch wechselkurs-basierte Stabilisierung?* Der Fall Brasilien. Marburgo: Metropolis, 2002.

FRITZ, B.; PRATES, D.; DE PAULA, L. "Keynes at the periphery: currency hierarchy and challenges for economic policy in emerging economies". *Anais do XLII Encontro Nacional de Economia*, N° 110, Rio de Janeiro, Asociación Nacional de los Centros de Posgrado en Economia (ANPEC), 2014. [en linea] https://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files_I/i77db2c867ef1f3165be933e8ed03fd87f.pdf.

FURTADO, C. *Formación económica del Brasil*. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1962.

GABOR, D. "The financialisation of the Romanian economy: from central bank-led to dependent financialization". *Studies in Financial Systems*, N° 5, Leeds: Proyecto FESSUD, julio, 2013.

_____. *Central Banking and Financialization.* A Romanian Account of how Eastern Europe became Subprime. Londres: Palgrave Macmillan, 2010.

GOLDSTEIN, M.; TURNER, P. *Controlling Currency Mismatches in Emerging Markets*. Washington, D.C.: Instituto Peterson de Economia Internacional, abril, 2004.

GONZÁLES-MIRANDA, M. "Nonfinancial firms in Latin America: a source of vulnerability?". *IMF Working Papers*, N° 12/279, Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional (FMI), noviembre, 2012.

GUTTMANN, R. "A primer on finance-led capitalism and its crisis". *Revue de la Regulation*, vol. 3-4, Grenoble: Universidad Pierre Mendès France, 2008.

HARVEY, D. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

HELLEINER, E. "Political determinants of international currencies: what future for the US dollar?". *Review of International Political Economy*, vol. 15, N° 3, Abingdon: Routledge, 2008.

_____. *States and the Reemergence of Global Finance:* From Bretton Woods to the 1990s. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

HELLEINER, E.; KIRSHNER, J. *The Future of the Dollar*. Ithaca: Cornel University Press, 2009.

HERR, H. *Geld, Währungswettbewerb und Währungssysteme:* Theoretische und Historische Analyse der Internationalen Geldwirtschaft. Frankfurt: Campus Verlag, 1992.

HERR, H.; HÜBNER, K. *Währung und Unsicherheit in der Globalen Ökonomie:* Eine Geldwirtschaftliche Theorie der Globalisierung. Berlin: Edition Sigma, 2005.

IFI (Instituto de Finanzas Internacionales) "Global debt monitor data". Washington, D.C., 2016. [en linea] http://www.iif.com/content/global-debt-monitor-data.

_____. *Capital Flows to Emerging Markets*. Washington, D.C., enero, 2015.

ITOH, M. "Political economy of money, credit and finance in contemporary capitalism: remarks on Lapavitsas and Dymski". *Historical Materialism*, vol. 14, N° 1, Leiden: Brill, 2006.

ITOH, M.; LAPAVITSAS, C. *Political Economy of Money and Finance*. Londres: Palgrave Macmillan, 1999.

JONES, S. "Macro funds seek succour in emerging markets". *Financial Times*, Londres, 24 de octubre, 2012. [en linea] https://www.ft.com/content/406cec70-1ddb-11e2-8e1d-00144feabdc0.

KALINOWSKI, T.; CHO, H. "The political economy of financial liberalization in South Korea: state, big business, and foreign investors". *Asian Survey*, vol. 49, Berkeley: University of California Press, marzo-abril, 2009.

KALTENBRUNNER, A. "A post Keynesian framework of exchange rate determination: a Minskyan approach". *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 38, N° 3, Abingdon: Taylor & Francis, 2015.

KALTENBRUNNER, A.; PAINCEIRA, J. "Developing countries' changing nature of financial integration and new forms of external vulnerability: the Brazilian experience". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 39, N° 5, Oxford: Oxford University Press, septiembre, 2015.

KARACIMEN, E. "Consumer credit as an aspect of everyday life of workers in developing countries. Evidence from Turkey". *Review of Radical Political Economics*, vol. 48, N° 2, Thousand Oaks: SAGE Publishing, mayo, 2016.

_____. "Financialization in Turkey: the case of consumer debt". *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, vol. 16, N° 2, Abingdon: Taylor & Francis, 2014.

KENEN, P. "Currency internationalization: an overview". *BIS Papers*, N° 61, Basilea: Banco de Pagos Internacionales (BPI), enero, 2012.

KIRSHNER, J. "Dollar primacy and American power: what's at stake?". *Review of International Political Economy*, vol. 15, N° 3, Abingdon: Taylor & Francis, 2008.

KRUGMAN, P. "What happened to Asia?". *Global Competition and Integration*, R. Sato, R. Ramachandran y K. Mino (Eds.) Berlin: Springer, 1999.

LANGLEY, P. *The Everyday Life of Global Finance:* Saving and Borrowing in Anglo-America. Oxford: Oxford University Press, mayo, 2008.

LAPAVITSAS, C. *Profiting Without Producing:* How Finance Exploits Us All. Nueva York: Verso Books, 2014.

_____. "Financialisation embroils developing countries". *Papeles de Europa*, vol. 19, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2009a.

_____. "Financialisation, or the search for profits in the sphere of circulation". *Research on Money and Finance Discussion Paper*, N° 10, Londres: Universidad de Londres, mayo, 2009b.

_____. "Relations of power and trust in contemporary finance". *Historical Materialism*, vol. 14, N° 1, Leiden: Brill, 2006.

LAPAVITSAS, C.; POWELL, J. "Financialisation varied: a comparative analysis of advanced economies". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 6, nº 3. Oxford: Oxford University Press, noviembre, 2013.

LAZONICK, W.; O'SULLIVAN, M. "Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance". *Economy and Society*, vol. 29, N° 1, Abingdon: Taylor & Francis, 2000.

LEVY-ORLIK, N. "Effects of financialization on the structure of production and non-financial private enterprises: the case of Mexico". *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 35, N° 2, Abingdon: Taylor & Francis, 2012.

MACKINNON, R.; PILL, H. "International overborrowing: a decomposition of credit and currency risks". *World Development*, vol. 26, N° 7, Amsterdam: Elsevier, Julio, 1998.

MAGDOFF, H.; SWEEZY, P. "Capitalism and the distribution of income

and wealth". *Monthly Review*, vol. 39, N° 5, Nueva York: Monthly Review Press, octubre, 1987.

_____. "Economic History as it Happened". *The Dynamics of U.S. Capitalism:* Corporate Structure, Inflation, Credit, Gold, and the Dollar, vol. I, Nueva York: Monthly Review Press, enero, 1972.

MARINI, R. *Dialéctica de la Dependencia*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 1973.

MARX, K. *Capital: Volume Three*. Londres: Lawrence & Wishart, 1987.

_____. *Capital: Volume I*. Londres: Penguin Books, 1976.

_____. *Capital Unabridged, Volume 1:* A Critical Analysis of Capitalist Production. Nueva York: International Publishers, 1967.

MATOS, P. "On the Latin American credit drivers". *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 53, N° 2, Abingdon: Taylor & Francis, 2017.

MAZIAD, S. y otros. "Internationalization of emerging market currencies: a balance between risks and rewards". *IMF Staff Discussion Note*, N° 11/17, Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional (FMI), octubre, 2011.

McNALLY, D. "From financial crisis to world slump: accumulation, financialization, and the global slowdown". *Historical Materialism*, vol. 17, N° 2, Leiden: Brill, 2009.

McNAMARA, K. "A rivalry in the making? The euro and international monetary power". *Review of International Political Economy*, vol. 15, N° 3, Abingdon: Taylor & Francis, 2008.

MINH, L. "Review essay. Special drawing rights, the dollar, and the institutionalist approach to reserve currency status". *Review of International Political Economy*, vol. 19, N° 2, Abingdon: Taylor & Francis, 2012.

MISHRA, P. y otros. "Impact of fed tapering announcements on emerging markets". *IMF Working Paper*, N° 14/109, Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional (FMI), junio, 2014.

MONTGOMERIE, J. "The pursuit of (past) happiness? Middle-class indebtedness and American financialisation". *New Political Economy*, vol. 14, N° 1, Abingdon: Taylor & Francis, 2009.

_____. "Bridging the critical divide: global finance, financialisation and contemporary capitalism". *Contemporary Politics*, vol. 14, N° 3, Abingdon: Taylor & Francis, 2008.

ORHANGAZI, Ö. "Financialization and capital accumulation in the non-financial corporate sector: a theoretical and empirical investigation of the US economy: 1973-2004". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 32, N° 6, Oxford: Oxford University Press, noviembre, 2008.

OTERO-IGLESIAS, M.; STEINBERG, F. "Is the dollar becoming a negotiated currency? Evidence from the emerging markets". *New Political Economy*, vol. 18, N° 3, Abingdon: Taylor & Francis, 2013.

PAINCEIRA, J. "Financialisation, reserve accumulation, and central banking in emerging economies: banks in Brazil and Korea". *Research on Money and Finance Discussion Paper*, N° 38, Londres: Universidad de Londres, julio, 2012.

_____. "Central banking in middle income countries in the course of financialisation: a study with special reference to Brazil and Korea". Tesis de doctorado, Londres, Universidad de Londres, 2011.

_____. "Developing countries in the era of financialisation: from deficit-accumulation to reserve-accumulation". *Financialisation in Crisis*, C. Lapavitsas (ed.), Leiden: Brill, 2008.

PALMA, G. "Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concrete situations of underdevelopment?". *World Development*, vol. 6, N° 7-8, Amsterdam: Elsevier, julio-agosto, 1978.

PANITCH, L.; GINDIN, S. *The Making of Global Capitalism:* The Political Economy of American Empire. Londres: Verso, 2012.

PANITCH, L.; KONINGS, M. (Eds.) *American Empire and the Political Economy of Global Finance*. Londres: Palgrave Macmillan, 2009.

PIKE, A.; POLLARD, J. "Economic geographies of financialization". *Economic Geography*, vol. 86, N° 1, Hoboken: Wiley, enero, 2010.

POWELL, J. "Subordinate financialisation: a study of Mexico and its non-financial corporations". Tesis de doctorado, Londres, Universidad de Londres, 2013.

PRADELLA, L. "Imperialism and capitalist development in Marx's capital". *Historical Materialism*, vol. 21, N° 2, Leiden: Brill, 2013.

PRATES, D.; ANDRADE, R. "Exchange rate dynamics in a peripheral monetary economy". *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 35, N° 3, Abingdon: Taylor & Francis, 2013.

PREBISCH, R. "El desarrollo económico de la America Latina y sus principales problemas" (E/CN.12/89). Santiago, Comisión Económica para America Latina y el Caribe (CEPAL), mayo, 1949. [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/ handle/11362/30088/001_es.pdf.

Proyecto FESSUD. "FESSUD studies in financial systems". Leeds, 2015. [en línea] http://fessud.eu/studies-in-financial-systems/.

RETHEL, L. "Financialisation and the Malaysian political economy". *Globalizations*, vol. 7, N° 4, Abingdon: Routledge, 2010.

RODRIGUES, J.; SANTOS, A.; TELES, N. "Semi-peripheral financialisation: the case of Portugal". *Review of International Political Economy*, vol. 23, N° 3, Abingdon: Routledge, 2016.

RUDE, C. "The role of financial discipline in imperial strategy". *American Empire and the Political Economy of Global Finance*, L. Panitch y M. Konings (Eds.), Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

SEO, H. J.; KIM, H. S.; KIM, Y. C. "Financialization and the slowdown in Korean firms' R&D investment". *Asian Economic Papers*, vol. 11, N° 3, Cambridge: The MIT Press, 2012.

SOKOL, M. "Financialisation, financial chains and uneven geographical development: towards a research agenda". *Research in International Business and Finance*, vol. 39, Amsterdam: Elsevier, enero, 2017.

STOCKHAMMER, E. "Financialization and the global economy". *Working Paper series*, N° 240, Amherst: Universidad de Massachusetts, noviembre, 2010.

_____. "Financialisation and the slowdown of accumulation". *Cambridge Journal of Economics*, vol. 28, N° 5, Oxford: Oxford University Press, septiembre, 2004.

STRANGE, S. *Sterling and British Policy:* A Political Study of an International Currency in Decline, Oxford: Oxford University Press, 1971.

VERNENGO, M. "Technology, finance and dependency: Latin American radical political economy in retrospect". *Review of Radical Political Economics*, vol. 38, N° 4, Thousand Oaks: SAGE Publishing, 2006.

YUK, P. "The rise of emerging markets ETFs". *Financial Time*s, Londres, 18 octubre, 2012. [en línea] http://blogs.ft.com/beyond-brics/2012/10/18/the-rise-and-rise-of-emerging-markets-etfs.

Parte II

Financeirização, Capitalismo e Território

Financeirização e mercantilização à luz dos ciclos sistêmicos de acumulação e de urbanização[1]

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Nelson Diniz

Introdução

Com este artigo, que atualiza e amplia versão anterior de nossas reflexões, pretendemos oferecer uma abordagem das relações entre financeirização e mercantilização, tendo em vista, ainda, algumas observações sobre os impactos urbanos e territoriais desses processos inter-relacionados[2]. Ao fazê-lo, apresentaremos algumas das principais hipóteses da pesquisa "Metrópole, Estado e Capital", que vem sendo desenvolvida, no âmbito do Observatório das Metrópoles, com o intuito de encontrar marcos teóricos alternativos para a compreensão do atual ciclo de reestruturação espaço-temporal. O que nos levou a considerar, principalmente, os horizontes de análise que se desdobram da matriz de pensamento arrighiana-braudeliana.

Como se sabe, as mudanças típicas da atual fase de desenvolvimento do capitalismo deram lugar a uma lógica geral de produção social do espaço que está determinada pelas novas formas de acumulação ditas financeirizadas, que manifestaram seus efeitos mais contraditórios desde o início da última grande crise sistêmica do capitalismo, entre 2007-2009. Crise profundamente enraizada, como propõe Harvey (2011), em questões territoriais e que posicionou ou reposicionou a problemática dos elos entre o financeiro e o imobiliário no centro das pesquisas

[1] Capítulo publicado originalmente nos *Cadernos Metrópole,* São Paulo, v. 19, n. 39, p. 351-377, agosto, 2017.

[2] Referimo-nos ao artigo "Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento", publicado, originalmente, em *Cadernos Metrópole*. Cf. Ribeiro e Diniz (2017).

urbanas. A esse respeito, Sanfelici (2013), por exemplo, estabelece o seguinte:

> A problemática colocada pelos elos entre o financeiro e o imobiliário não é exatamente nova para a Geografia e outras ciências humanas. Ela despertou considerável interesse, nos anos 1980, em pesquisadores do mundo anglo-saxão, em parte em decorrência da projeção adquirida pela ideia defendida por Harvey em seu livro *Limits to capital* [...], de que haveria uma tendência à transmutação do solo e seus melhoramentos em uma forma de capital fictício; mas o interesse também veio de um reconhecimento da presença de poderosos interesses financeiros na renovação das áreas de negócios (central business districts) das grandes metrópoles do mundo desenvolvido e, posteriormente, no colapso de bolhas imobiliárias em várias localidades (p. 33).

Não há dúvidas de que, dentre as inúmeras bolhas imobiliárias que se sucederam desde os anos 1980 no mundo, a mais recente, a das hipotecas *subprime*, destacou-se, justamente, por revelar até que ponto chegaram as relações entre o financeiro e o imobiliário. A insolvência das hipotecas de risco assumidas nos Estados Unidos – hipotecas convertidas, por intermédio do mecanismo da securitização, em novos títulos com liquidez internacional – foi suficiente para abalar a estabilidade da acumulação capitalista em escala global. Enfim, é nesse contexto, o da dominância financeira contemporânea e de sua propensão às crises, que se inscrevem nossas reflexões e preocupações de pesquisa.

Neste artigo, em particular, organizaremos nossa exposição em torno de dois objetivos básicos. Primeiro, em nome de uma definição mais precisa dos conceitos de financeirização e mercantilização, nos posicionaremos no debate a seu respeito a partir de uma interpretação arrighiana-braudeliana e polanyiana. Em seguida, com base na articulação das contribuições teóricas de David Harvey e Giovanni Arrighi, esboçaremos a ideia dos ciclos sistêmicos de urbanização, com a qual pretendemos oferecer alternativas teóricas às leituras da financeirização mais difundidas nos estudos urbanos. Comecemos, para tanto, com uma pergunta colocada em termos simples: o que é, afinal de contas, a financeirização?

O que é a financeirização?

Na busca por uma resposta abrangente para a interrogação acima, considere-se, de início, uma das definições da financeirização mais influentes no campo das pesquisas urbanas. Conforme Aalbers (2015): "Dominância crescente de atores, mercados, práticas, medidas e narrativas financeiras, em múltiplas escalas, resultando na transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias" (p. 214, tradução nossa).

Outros autores, como Braga (1997), costumam iniciar o debate sobre o significado da financeirização contemporânea enfatizando sua forma de manifestação mais aparente, que sugeriria a "crescente e recorrente defasagem, por prazos longos, entre os valores dos papéis representativos da riqueza [...] e os valores dos bens, serviços e bases técnico-produtivas em que se fundam a reprodução da vida e da sociedade" (p. 196). A Tabela 1, elaborada por Paulani (2009), permite ilustrar essa defasagem.

Tabela 1 – Riqueza fictícia e renda real

Ano	Estoque mundial de ativos financeiros* (US$ trilhões)	PNB mundial (US$ trilhões)	Relação estoque ativos financeiros/ PNB
1980	12	11,8	1,02
1993	53	24,9	2,13
1996	69	30,3	2,28
1999	96	31,1	3,09
2003	118	37,1	3,18
2006	167	48,8	3,42
2007	200**	54,8	3,65
2010* **	209	55,9	3,74

* Inclui ações e debêntures, títulos de dívida privados e públicos e aplicações bancárias; não inclui derivativos**. Estimativas***. Projeções. **Fonte:** elaborado por Paulani (2009) a partir de dados do McKinseys Global Institute (ativos) e do FMI (PNB).

Por certo, nem a definição acima nem a simples identificação da defasagem entre os valores dos ativos financeiros e o dos bens e serviços são suficientes para definir com precisão o conceito

em tela e esgotar o debate a seu respeito. Não obstante, os dados da Tabela 1 indicam que, mesmo após a crise sistêmica de 2007-2009, mantiveram-se as projeções de crescimento da desproporção entre esses valores. Portanto, ainda de acordo com Braga (1997), tomamos como um ponto de partida mais consistente a ideia segundo a qual a financeirização é o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. Quer dizer, um processo geral de transformação do capitalismo que se torna estrutural, cria novas formas institucionais, marca as estratégias de todos os agentes privados relevantes, altera a operação das finanças e dos gastos públicos e, de várias maneiras, se diferencia do que é próprio das fases em que a valorização produtiva subordina os mecanismos da valorização financeira. Tudo isso se expressando ou produzindo impactos em distintos níveis ou dimensões da sociedade e da economia, como o da gestão corporativa, da vida cotidiana, da reprodução social, da produção imobiliária etc.

Além disso, acreditamos que uma breve exposição das principais matrizes teóricas em torno das quais se desenvolve o debate mais geral sobre a financeirização também contribui para delimitar melhor seus principais contornos. Considere-se, então, as formas de explicar a financeirização enumeradas abaixo.

i) A releitura das teorias monetária e do crédito de Marx, típica de trabalhos como os de Fine (2014), Carcanholo e Nakatani (2015a; 2015b) e Paulani (2016). Paulani (2016), por exemplo, parte das categorias de rendimento deduzidas da teoria marxista do valor: salário, lucro, sobrelucro, renda diferencial, renda absoluta, renda de monopólio, juros e dividendos. E, levando em conta essas categorias, a autora descreve a financeirização como expressão específica do rentismo constitutivo do capitalismo contemporâneo. Autores como Carcanholo e Nakatani (2015a; 2015b), assim como Fine (2014), buscam, por seu turno, definir a financeirização como o resultado da atual dominância da lógica de valorização do capital fictício, conceito com o qual Marx ([1894] 1986a; [1894] 1986b) enfatizou a possibilidade de transformação de fluxos futuros de rendimento em títulos negociados no presente. Note-se, ainda, que a referência à dominância da lógica de valorização do capital fictício também é considerada por Paulani (2016), bem como por autores e autoras do campo

dos estudos urbanos brasileiros, como Fix (2011), Pereira (2015) e Rolnik (2015), que resgatam o argumento de Harvey ([1982] 2013) sobre a conversão da terra e do meio ambiente construído em capital fictício.

ii) A retomada das teorias do imperialismo e do capital financeiro, formuladas, no início do século XX, por autores clássicos do marxismo, como Hilferding ([1910] 1985) e Lênin ([1917] 2011). Lapavitsas (2009; 2011; 2013), por exemplo, defende essa perspectiva definindo a financeirização como uma transformação sistêmica das economias capitalistas desenvolvidas. Transformação que, em sua opinião, abrange três elementos centrais: a) as grandes empresas não financeiras diminuíram sua dependência de empréstimos bancários, adquirindo capacidades financeiras; b) os bancos expandiram suas atividades de mediação nos mercados financeiros, bem como seus empréstimos aos indivíduos e às famílias; e c) as famílias tornaram-se crescentemente envolvidas no domínio das finanças, tanto como devedoras quanto como proprietárias de ativos.

iii) O resgate da teoria marxista clássica do capital monopolista (BARAN; SWEEZY, [1966] 1988) e a análise da financeirização como nova fase ou etapa híbrida do capitalismo, isto é, a do predomínio do capital monopolista-financeiro (FOSTER, 2006; 2010). Trata-se, principalmente, de pôr em questão as atuais relações entre estagnação econômica, declínio da produção e o que Magdoff e Sweezy (1985) chamaram de explosão financeira, que, por hipótese, seria uma resposta historicamente determinada ao problema da absorção dos excedentes de capital. Excedentes que não encontram alternativas de investimento lucrativas na esfera da produção e são deslocados para a esfera da valorização financeira.

iv) A renovação das abordagens keynesiana e pós-keynesiana, cuja atenção primordial, no que tange à financeirização, concerne aos impactos da expansão das finanças nos ritmos de crescimento dos investimentos produtivos. Para Lapavitsas (2011), o que está em questão, nesse caso, é uma perspectiva que busca compreender como a baixa *performance* do setor real da economia é provocada e/ou acentuada pelo incremento do setor financeiro e pela preponderância da figura do *rentier*. Perspectiva

que coincide, portanto, com as principais hipóteses, pressupostos e questões da abordagem pautada pelo resgate da teoria do capital monopolista: ambas estabelecem uma relação direta entre financeirização e estagnação econômica. Destaque-se, ainda, a importância da concepção da instabilidade financeira do capitalismo, de inspiração pós-keynesiana, desenvolvida, originalmente, por Minsky (1982).

v) As teses e teorias regulacionistas acerca do surgimento do regime de acumulação financeirizado ou com dominância financeira, formuladas por autores como Aglietta (1998) e Boyer (2000) e bastante difundidas no Brasil, sobretudo na versão marxista-regulacionista de Chesnais (1998; 2002).

De acordo com essa perspectiva, ao menos desde os anos 1970, as questões econômicas sugeridas pelas matrizes de pensamento marxista e keynesiana foram amplamente resgatadas e atualizadas. Grosso modo, foi o que fizeram os autores e as autoras da teoria da regulação, ao estabelecerem concepções tais como a de regime de acumulação e a de modo de regulação. Concepções que ressaltam as formas de estabilização e reprodução regular das relações sociais contraditórias em que se fundam os processos de acumulação.

Nos marcos do desenvolvimento, da difusão e também dos questionamentos à teoria da regulação, surgiram um conjunto de hipóteses sobre a possível substituição do regime de acumulação fordista, do keynesianismo e do Estado de Bem-Estar por um regime de acumulação financeirizado ou com dominância financeira. Harvey ([1989] 2008), por exemplo, numa aproximação parcial à teoria da regulação, problematiza a hipótese da transição para o que chama de "regime de acumulação flexível", caracterizado, principalmente, por processos de reestruturação produtiva e pela ascendência das finanças.

No campo dos estudos urbanos brasileiros, pode-se mencionar a influência das perspectivas de viés regulacionista nas obras de autores e autoras como Royer (2009), Fix (2011), Sanfelici (2013), Rolnik (2015) e Pereira (2015). Rolnik (2015), por exemplo, assimila os principais termos das leituras que sustentam "o declínio da lucratividade dos setores fordistas" e sublinham "as políticas de desmanche dos componentes institu-

cionais básicos que sustentavam o Estado de bem-estar social" (p. 10). No domínio da economia política, Paulani (2009; 2011; 2013; 2016; 2017), Bruno et al. (2011) e Bruno e Caffé (2015) procedem, por sua vez, de modo semelhante. Ainda no que diz respeito às investigações urbanas, Pereira (2015), por fim, defende que a ordem social e econômica do "capitalismo contemporâneo, marcada pela difusão de uma agenda política neoliberal e pela emergência de um regime de acumulação com dominância financeira, tem seus desdobramentos específicos na escala das cidades" (p. 6).

vi) As abordagens da urbanização do capital, que enfatizam como a financeirização exacerba a tendência capitalista de transformação da terra em ativo financeiro. Seu ponto de partida são as reflexões seminais de Lefebvre ([1968] 2008a; [1970] 2008b; [1972] 2008c) e Harvey ([1982] 2013, 1985a; 1985b) sobre a absorção de capitais superacumulados e os ajustes das contradições e das crises do capitalismo por intermédio da produção social do espaço[3]. Trata-se de reflexões que estiveram no centro das polêmicas que originaram o campo da teoria urbana crítica e procuravam explorar as relações entre a valorização produtiva (circuito primário do capital) e a valorização fundada na especulação financeiro-imobiliária com direitos de propriedade (circuito secundário do capital). Iniciativas como as de Gotham (2006), Aalbers (2008; 2009a; 2009b; 2016) e Christophers (2010; 2011) expressam essa abordagem. No Brasil, Fix (2011), Rolnik (2015) e Pereira (2015) também desenvolvem suas pesquisas nesse sentido.

vii) O recurso às teorias do capitalismo como sistema histórico, elaboradas, especialmente, por autores como Wallerstein (2004), Arrighi ([1994] 2003) e, no Brasil, Fiori (2008; 2014). Teorias de inclinação braudeliana que, nas palavras de Arrighi ([1994] 2003), se orientam pela "investigação das tendências atuais [ou seja, das transformações no modo como funciona o capitalismo desde os anos 1970] à luz de padrões de repetição e evolução que abarcam todo o curso do capitalismo histórico

[3] O termo sobreacumulação, de origem marxista, também se referem à existência de capitais excedentes que não encontram alternativas lucrativas de investimento, o que – uma vez que o capital é, por definição, fluxo e movimento permanentes – pode ensejar ondas de desvalorização e crises.

como sistema mundial" (p. 4). Grosso modo, Arrighi ([1994] 2003), por exemplo, advoga que, ao menos desde o fim do século XIV, todas as fases de expansão material da economia capitalista mundial foram substituídas por fases de expansão financeira que resultaram de duas tendências complementares: de um lado, a sobreacumulação de capital; de outro, a intensa competição entre os Estados pelo capital circulante[4].

viii) Ressalte-se, por último, a influência de abordagens histórico-estruturais como as de Braga (1997), Belluzo (1997), Tavares (1997) e Tavares e Melin (1997). Abordagens que, tal como a anterior, operam com ênfase no campo da economia política das relações interestatais, acentuando, ainda, a importância dos mecanismos monetários internacionais e o papel do dinheiro mundial na definição das relações hegemônicas no contexto da financeirização.

Enfim, sem deixar de dialogar com as demais abordagens, tomamos como referência fundamental, em nossa pesquisa, a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação. Desse modo, tal como Arrighi ([1994] 2003), acreditamos que é possível buscar formas de compreensão das atuais transformações do capitalismo recorrendo a padrões de repetição e evolução que abrangem todo o curso do capitalismo histórico como sistema mundial. O que, ainda em consonância com o autor, permite revelar como "tendências que pareciam inéditas e imprevisíveis começam a afigurar-se familiares" (p. 4). Tudo isso contribuindo para relativizar e/ou superar o presenteísmo típico do debate sobre a financeirização, quer dizer, a tendência que sublinha a novidade histórica desse processo. Ademais, essa perspectiva traz as relações de poder e o que Harvey (2011) chama de nexo Estado-finanças para o centro da explicação, o que nem sempre é o caso nas abordagens

[4] Note-se que há profundas diferenças entre as abordagens de Wallerstein (2004), Arrighi ([1994] 2003) e Fiori (2008; 2014). Sobre a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação de Arrighi ([1994] 2003), Fiori (2008) afirma, por exemplo, o que se segue: "A originalidade da teoria de Arrighi está na relação braudeliana que estabelece entre o poder e o capital, e sua principal contribuição marxista à teoria das hegemonias mundiais é seu conceito de 'ciclo sistêmico de acumulação', diferente dos 'ciclos seculares' de preços e dos 'ciclos de Kondratieff'. O problema é que este conceito é também o ponto mais frágil de toda a teoria de Arrighi, muito vago, impreciso e sem sustentação empírica" (p. 15).

mais difundidas nesse debate. Assim, como se trata de apresentar ao campo dos estudos urbanos a possibilidade de refletir sobre a dominância financeira contemporânea à luz da teoria supramencionada – a qual, até agora, tem sido pouco explorada nesse campo em particular –, cabe, em primeiro lugar, sintetizar seus principais termos e, antes, seus fundamentos braudelianos.

Tempo, espaço e capitalismo: os fundamentos braudelianos da teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação

Como já mencionado, a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação está fundada no pensamento de Fernand Braudel, particularmente nas suas formas de conceber o papel do tempo e do espaço na explicação dos processos sociais e em sua descrição singular das características do capitalismo. Portanto, antes de nos referirmos diretamente à teoria em questão, é necessário considerar alguns de seus principais fundamentos.

A injeção de história na economia e as temporalidades diferenciais

Em sua síntese da obra de Braudel, Cecilio (2012) destaca, dentre outros aspectos, o que denomina como a "injeção de história na economia". Ao fazê-lo, aponta dois "méritos" principais na abordagem histórico-social braudeliana. De um lado, ela permitiria identificar padrões de recorrência típicos de toda a história do capitalismo que seriam fundamentais para a compreensão do mundo contemporâneo. De outro, seria um contraponto aos distintos modos de elaborar leis sociais abstratas e com pretensão de validade universal, sobretudo no campo das ciências econômicas. Portanto, Braudel teria se empenhado em tensionar as abstrações e estruturas da economia com a realidade e contingência dos processos históricos.

Seguindo uma interpretação semelhante, Wallerstein (2006) afirma que, no que diz respeito à concepção do tempo, Braudel travou uma "batalha" teórico-metodológica manifestada, de fato, em duas frentes.

Para Wallerstein (2006), Braudel se enfrentava "contra as duas posições nominalmente antitéticas que vêm dominando o pensamento social desde pelo menos a metade do século XIX, as epistemologias ideográfica e nomotética" (p. 161). A perspectiva ideográfica seria a que se concentra em datar acontecimentos para obter "uma cronologia e, por conseguinte, uma narrativa, um relato, uma história que é peculiar e explicável somente em seus próprios termos" (p. 161). A perspectiva nomotética, por sua vez, ao pretender distinguir padrões universais do comportamento humano, tornaria o tempo histórico irrelevante.

Wallestein (2006) sublinha, ainda, que em seus esforços de superação simultânea das epistemologias ideográfica e nomotética, Braudel recorreu à construção de uma tipologia diferencial dos tempos histórico-sociais. Para tanto, teria enfatizado a importância dos ritmos cíclicos e das estruturas duradouras, em detrimento do tempo breve da história dos acontecimentos.

Na verdade, Braudel ([1958] 1990) não defendeu que os historiadores e cientistas sociais abandonassem por completo o tempo dos acontecimentos, "a mais caprichosa, a mais enganadora das durações" (p. 11). Não obstante, sugeriu "sair-se dele para voltar a ele mais tarde, mas com outros olhos, carregados com outras inquietações, com outras perguntas" (p. 17). Em sua perspectiva, todo trabalho histórico decompõe o tempo passado de acordo com preferências e exclusões. A história tradicional, por exemplo, privilegiou a narrativa atenta ao tempo breve, "à medida dos indivíduos, da vida cotidiana, das nossas ilusões, das nossas rápidas tomadas de consciência" (p. 11). Por seu turno, a história econômica e social salientou a oscilação cíclica e sua duração. Trata-se do recitativo da conjuntura, que investiga o passado dividindo-o em amplas seções. Acima do recitativo da conjuntura encontrar-se-ia "uma história de fôlego ainda mais contido e, neste caso, de amplitude secular: trata-se da história de longa, e mesmo de muito longa, duração" (p. 10). Nos termos de Braudel ([1958] 1990), considerar a longa duração significa reconhecer que todas as possíveis escalas e fragmentações do tempo devem ser

compreendidas a partir da "profundidade" e das "estruturas" em torno das quais gravitam. Isto é, envolve "familiarizar-se com um tempo que se tornou mais lento, por vezes, até quase ao limite da mobilidade" (p. 17).

Nesse sentido, como observa Rojas (2013), apesar de conceber a "existência de dezenas e até centenas de tempos na história" (p. 21), Braudel elaborou sua proposta metodológica das temporalidades diferenciais a partir da "tripla esquematização do tempo dos acontecimentos ou tempo da curta duração, tempo das conjunturas ou tempo médio e tempo longo das estruturas, o tempo da longa duração histórica" (p. 21). Tempos, enfim, qualitativa e quantitativamente distintos, ainda que inter-relacionados. Além disso, para Rojas (2013), a concepção braudeliana das temporalidades diferenciais conduz à desconstrução da visão moderna do tempo. Quer dizer, em oposição ao tempo linear, plano e unitário, Braudel elaborou uma "nova teoria da decomposição e diferenciação temporal" (p. 23). Teoria fundada em "tempos e durações de densidade e intensidade diferençadas, hierarquizados, entre os quais o mais importante é a longa duração" (p. 23).

Como se verá, a centralidade da escala temporal da longa duração é um dos pressupostos básicos da teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação. No entanto, antes de avançar, é necessário levar em conta não só a concepção do tempo, mas também do espaço que lhe dá fundamento.

O espaço-tempo ampliado: da economia-mundo europeia à economia mundial capitalista

Braudel (1987) definiu sua investigação da história de longa duração do capitalismo, entre os séculos XV e XVIII, como uma tentativa de "vincular o capitalismo, sua evolução e seus meios, a uma história geral do mundo" (p. 30). Nesses termos, discerniu uma unidade que se afirmou progressivamente sobre a existência de todas as economias e, para explicar o processo de constituição da sociedade mundial hierarquizada, estabeleceu uma distinção entre economia mundial e economia-mundo.

Ao contrário da economia mundial, entendida como "a economia do mundo considerada em seu todo" (BRAUDEL,

1987, p. 30), as economias-mundos são definidas, pelo autor, a partir de três aspectos básicos: i) ocupam um espaço geográfico determinado, ainda que potencialmente suscetível a expansões e rupturas; ii) organizam-se em torno de um centro ou núcleo, um polo representado por uma cidade dominante; e iii) dividem-se em zonas sucessivas: o centro, as zonas intermediárias e as margens. Zonas concêntricas progressivamente desfavorecidas à medida que se distanciam do núcleo, melhor dito, do *locus* dos preços e salários altos, das indústrias lucrativas, do desenvolvimento técnico-científico e do afluxo de metais preciosos, de moedas e títulos de crédito.

Segundo Braudel (1987), a Rússia, até 1869, o Império Turco, o Império Chinês, o Japão, a Índia-Insulíndia e o mundo islâmico, até o final do século XVIII, são exemplos de economias-mundos "coexistentes, que só têm entre elas trocas extremamente limitadas" (p. 31). Ao lado delas, muito antes de 1492, a Europa e o Mediterrâneo formavam, igualmente, uma totalidade econômica centrada em cidades como Veneza, Milão, Gênova e Florença.

A partir dessa perspectiva, Braudel (1987) buscava demonstrar como a economia-mundo europeia constituiu-se na matriz do capitalismo e da economia mundial. E, para reconstruir essa trajetória, enfatizou movimentos de centragem, descentragem e recentragem. Isto é, concentrações e deslocamentos de poder realizados no curso de conflitos, tensões e crises econômicas.

Ainda de acordo com essa perspectiva, até aproximadamente 1750, os centros dominantes da economia-mundo europeia foram cidades ou cidades-Estados: sucessivamente, Veneza, Antuérpia, Gênova e Amsterdam. A partir de então, as criações e dominações urbanas teriam sido substituídas pela dominação nacional. Assim, quando o centro da economia-mundo europeia se deslocou para Londres, a Inglaterra já era uma economia nacional, ou seja, "um espaço político transformado pelo Estado, em virtude das necessidades e inovações da vida material, num espaço econômico *coerente*, unificado, cujas atividades podem encaminhar-se em conjunto numa mesma direção" (BRAUDEL, 1987, p. 36). E, por conseguinte, a ascensão e a centralidade de Londres, bem como a transfor-

mação da Inglaterra em economia nacional unificada, inaugurou uma nova etapa da história do capitalismo.

Braudel (1987) observa, por fim, que a Revolução Industrial inglesa foi decisiva no deslocamento do centro da economia-mundo europeia, no século XVIII, de Amsterdam para Londres. No entanto, ao contrário do que sugere o termo "revolução", e em consonância com uma perspectiva de longa duração, tratou-se de fenômeno lento e de determinações profundas. Seja como for, a partir desse momento a economia-mundo europeia tornou-se, progressivamente, economia mundial capitalista, baseada na formação de monopólios de direito ou de fato e na exploração dos recursos do mundo inteiro.

Essa maneira de interpretar o processo de centragem, descentragem e recentragem da economia-mundo europeia, em benefício de Londres, assim como a transformação da Inglaterra num espaço político e econômico coerente e unificado, já indicam alguns dos traços da concepção braudeliana do capitalismo. Sugerem, acima de tudo, uma dialética entre poderes capitalistas e poderes territoriais como motor da expansão do capitalismo. A dialética entre Estado e capital será retomada mais adiante, com ênfase no conceito de nexo Estado-finanças. Antes disso, no entanto, é preciso destacar de que maneira, segundo essa concepção, a flexibilidade, o ecletismo e a liberdade de escolha são consideradas características fundamentais do capitalismo histórico como sistema mundial.

A unidade do capitalismo: flexibilidade e fusão com os poderes do Estado

À semelhança do que fez com os tempos histórico-sociais, Braudel também criou um esquema conceitual tripartido para definir as características do capitalismo. Conforme esse esquema, representado na Figura 1, a vida econômica é dividida em três camadas, que foram designadas, pelo autor, do seguinte modo: vida ou civilização material, economia de mercado e capitalismo.

Figura 1 – Representação do esquema tripartido da vida econômica

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tal como sugerido na Figura 1, as camadas nas quais a vida econômica é dividida constituem uma hierarquia. Na base dessa hierarquia encontra-se a camada da vida material, quer dizer, a esfera da reprodução social cotidiana, organizada, prioritariamente, em torno da lógica do valor de uso[5]. Acima dessa camada, ergue-se a economia de mercado, uma esfera de trocas e comunicações horizontais reguladas, de maneira mais ou menos automática, pela lógica da demanda, da oferta e dos preços. No topo, a camada do capitalismo ou do antimercado consiste numa esfera de circulação diferenciada, caracterizada, sobretudo, pela não especialização, pela formação de monopólios e pelo privilégio das relações com o Estado. Com efeito, para Braudel (1987),

[5] Rojas (2013) afirma que o conceito de vida ou civilização material – "que se conforma com todas aquelas realidades, elementares e cotidianas, frutos das diferentes estratégias de resposta humana às diversas pressões e coações da base geo-histórica" (p. 94) – foi desenvolvido por Braudel com o objetivo de abordar temáticas tais como as "da alimentação, dos mecanismos de reprodução demográfica e controle do crescimento da população, da técnica, das formas do habitat, do vestuário ou dos diferentes esquemas de organização e colonização do território, tanto urbano quanto rural. São temáticas tipicamente 'antropológicas', resgatadas no conceito braudeliano da vida material, mas agora com uma clara vocação para estabelecer sua real historicidade e sua vinculação global com as demais dimensões civilizatórias da evolução humana no tempo" (p. 91).

o "capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando ele é o Estado" (p. 25).

Em suma, o capitalismo é concebido, em termos braudelianos, como a camada superior não especializada da hierarquia do mundo do comércio ou da vida econômica. Por conseguinte, conforme essa interpretação, ao lado de sua fusão com os poderes do Estado, a flexibilidade, o ecletismo e a liberdade de escolha foram as características essenciais de sua unidade desde a Itália do século XIII.

Arrighi ([1994] 2003) defende que a concepção braudeliana do capitalismo pode ser tomada como uma reafirmação da fórmula geral do capital de Marx (DMD'). Nesses termos, o capital-dinheiro (D) seria o mesmo que liquidez, flexibilidade e liberdade de escolha. O capital-mercadoria (M) indicaria a expectativa de lucro com base no investimento numa dada combinação de insumo-produto e, dessa maneira, significaria concretude, rigidez, estreitamento e fechamento das opções. Por fim, D' expressaria a ampliação da liquidez, da flexibilidade e da liberdade de escolha. Assim, não seriam as inversões em combinações específicas de insumo-produto que tornariam um agente capitalista. Tais inversões seriam apenas um meio contingente para alcançar seus objetivos, ou seja, "para chegar à finalidade de assegurar uma flexibilidade e liberdade de escolha ainda maiores num momento futuro" (p. 5).

Ainda de acordo com Arrighi ([1994] 2003), quando há frustração da expectativa de aumento da liberdade de escolha, "o capital *tende* a retornar a formas mais flexíveis de investimento – acima de tudo, à sua forma monetária" (p. 5). Ou seja, sendo absolutamente flexíveis e ecléticas, as ações dos principais agentes capitalistas ora indicam o sentido geral de territorialização e de investimento em formas materiais de expansão econômica, ora desterritorializam-se e assumem formas mais líquidas de valorização dos capitais. Os capitalistas o fazem sempre buscando a mediação fundamental com os poderes estatais e com o objetivo de ampliar sua liquidez, sua flexibilidade, enfim, sua liberdade de escolha. A partir dessa caracterização do capitalismo, em geral oposta à concepção de modo de produção, Arrighi ([1994] 2003) ampliou a ideia, já presente no pensamento braudeliano, de que

todas as fases de significativa expansão material da economia-mundo capitalista foram sucedidas por fases de expansão financeira. E, nesse sentido, a financeirização contemporânea deveria ser considerada como um dos momentos históricos recorrentes em que "os agentes capitalistas passam a 'preferir' a liquidez, e uma parcela incomumente grande de seus recursos tende a permanecer sob forma líquida" (p. 5). Esse é mais um dos pressupostos básicos da teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação, que será examinada e resumida na próxima seção.

A teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação

Como visto acima, hipóteses como a do advento do regime de acumulação financeirizado ou com dominância financeira indicam que, ao menos desde os anos 1970, há uma preponderância crescente dos capitais de aplicação financeira em relação à totalidade dos capitais que circulam na economia mundial. No contexto do esgotamento do regime de acumulação fordista-keynesiano, esse processo teria coincidido com mudanças estruturais no alcance e no conteúdo da mundialização do capitalismo. Chesnais (1996), por exemplo, observa que, a partir de então, "o estilo de acumulação é dado pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros" (p.15). Guttmann (2008), por seu turno, estabelece o seguinte:

> Desde que reagimos à crise de estagflação mundial (ocorrida na década de 1970 e no início dos anos 1980), que desregulamentou os bancos e permitiu-lhes remodelar os trabalhos da nossa economia, vivemos em um sistema dominado pelas finanças. Representante de um novo regime de acumulação no sentido elaborado originalmente pelos fundadores da escola da regulamentação francesa, o capitalismo dirigido pelas finanças disseminou a sua lógica inexorável do mercado caracterizado pela ausência de regulamentação e voltado para a maximização do valor aos acionistas por todos os cantos do planeta (p. 92).

Para nós, os limites de hipóteses como essas dizem respeito, principalmente, à excessiva ênfase nas transformações contemporâneas. Com efeito, formulações como as de Aglietta (1998)

sugerem que, ao menos nos países centrais, sobretudo nos Estados Unidos, algo como um "capitalismo de amanhã" estaria em desenvolvimento. Abordagens como as de Harvey ([1989] 2008) sobre a acumulação flexível, que guardam uma afinidade eletiva com a hipótese do regime de acumulação financeirizado, também tendem a acentuar, ainda que de modo hesitante, esse caráter novo, inédito e/ou singular da dominância financeira. Como não acreditamos que a atual fase de expansão financeira constitui uma etapa inteiramente nova do capitalismo, defendemos, em consonância com a perspectiva de Arrighi ([1994] 2003), que é necessário ampliar os horizontes espaço-temporais de análise da denominada financeirização.

A evidência de que algo fundamental se transformou no modo como funciona o capitalismo, nos anos 1970, também é o ponto de partida das reflexões de Arrighi ([1994] 2003). Como o próprio autor sugere, suas indagações se assemelham, por exemplo, às de Harvey ([1989] 2008), que podem ser resumidas do seguinte modo:

> Vem ocorrendo uma mudança abissal nas práticas culturais, bem como político-econômicas, desde mais ou menos 1972.
> Essa mudança abissal está vinculada à emergência de novas maneiras dominantes pelas quais experimentamos o tempo e o espaço. [...] Mas essas mudanças, quando confrontadas com as regras básicas de acumulação capitalista, mostram-se mais como transformações da aparência superficial do que como sinais do surgimento de alguma sociedade pós-capitalista ou mesmo pós-industrial inteiramente nova (HARVEY, [1989] 2008, p. 8).

Como se vê, Harvey ([1989] 2008) também não está convicto de que os anos 1970 marcaram o início de uma etapa totalmente nova do capitalismo, o que atribui um caráter frequentemente ambíguo ao seu conceito de acumulação flexível. Conceito que, como dito, ressalta processos de reestruturação produtiva e de ascensão das finanças pós-1970. Seja como for, o que importa dizer é que, para ambos, períodos de crise, reestruturação e reorganização são inerentes à reprodução ampliada do capitalismo. Não obstante, Arrighi ([1994] 2003) busca esclarecer as tendências e mudanças contemporâneas à luz de padrões de repetição e evolução de longa duração. Conforme o autor:

> As indagações que geraram este estudo são semelhantes às de Harvey. Mas as respostas são buscadas numa investigação das tendências atuais à luz de padrões de repetição e evolução que abarcam todo o curso do capitalismo histórico como sistema mundial (p. 4).

Como igualmente dito acima, ao desenvolver sua perspectiva de longa duração, Arrighi ([1994] 2003) também recorreu à fórmula geral do capital de Marx (DMD'), o que lhe permitiu problematizar não apenas a lógica dos investimentos capitalistas individuais, mas, ao mesmo tempo, o padrão reiterado do capitalismo histórico como sistema mundial. Esse padrão é definido, em sua opinião, pela alternância de fases de expansão material, nas quais os capitais são investidos em combinações específicas de insumo-produto, e fases de renascimento e expansão financeiros, nas quais os capitais libertam-se de sua forma mercadoria. Associadas, essas duas fases constituiriam um ciclo sistêmico de acumulação. Nas palavras do autor:

> O aspecto central desse padrão é a alternância de épocas de expansão material (fases DM de acumulação de capital) com fases de renascimento e expansão financeiros (fases MD'). Nas fases de expansão material, o capital monetário 'coloca em movimento' uma massa crescente de produtos (que inclui a força de trabalho e dádivas da natureza, tudo transformado em mercadoria); nas fases de expansão financeira, uma massa crescente de capital monetário 'liberta-se' de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos financeiros (como na fórmula abreviada de Marx, DD'). Juntas, essas duas épocas, ou fases, constituem um completo *ciclo sistêmico de acumulação* (DMD') (ARRIGHI, [1994] 2003, p. 6).

Ainda segundo esse padrão, as fases de expansão material (DM) caracterizam-se por mudanças contínuas, isto é, a economia capitalista cresce por uma única via de desenvolvimento. Por sua vez, as fases de expansão financeira (MD') são de mudanças descontínuas, quando o crescimento pela via estabelecida atinge seu limite, impondo reestruturações sob a liderança de determinados blocos de agentes governamentais e empresariais. Ou seja, "em toda e qualquer expansão financeira, o capitalismo mundial

reorganizou-se ainda mais fundamentalmente sob uma nova liderança" (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 41, tradução nossa). Por conseguinte, desse ponto de vista, a expansão do capitalismo também esteve vinculada à competição interestatal pelo capital circulante, à emergência de estruturas políticas dotadas de capacidades organizacionais cada vez mais amplas e complexas e à sucessão de hegemonias internacionais.

Arrighi ([1994] 2003) identificou quatro ciclos sistêmicos de acumulação: i) o ciclo genovês (do século XV ao início do século XVII); ii) o ciclo holandês (do fim do século XVI até a maior parte do século XVIII); iii) o ciclo britânico (da segunda metade do século XVIII até o início do século XX); e iv) o ciclo norte-americano (do final do século XIX até o período contemporâneo). Em cada um dos ciclos, combinaram-se, de maneira contraditória, duas lógicas de poder distintas, a territorial ou territorialista e a capitalista, que deram forma à economia capitalista mundial e ao moderno sistema interestatal. Sobre as relações entre essas duas lógicas, Arrighi ([1994] 2003) propõe o seguinte:

> Parafraseando a fórmula geral do capital de Marx sobre a produção capitalista (DMD'), podemos traduzir a diferença entre essas duas lógicas do poder pelas fórmulas TDT' e DTD', respectivamente. Segundo a primeira fórmula, o domínio econômico abstrato, ou o dinheiro (D), é um meio ou elo intermediário num processo voltado para a aquisição de territórios adicionais (T' – T = + ΔT). De acordo com a segunda fórmula, o território (T) é um meio ou um elo intermediário num processo voltado para a aquisição de meios de pagamento adicionais (D' – D = + ΔD) (p. 33).

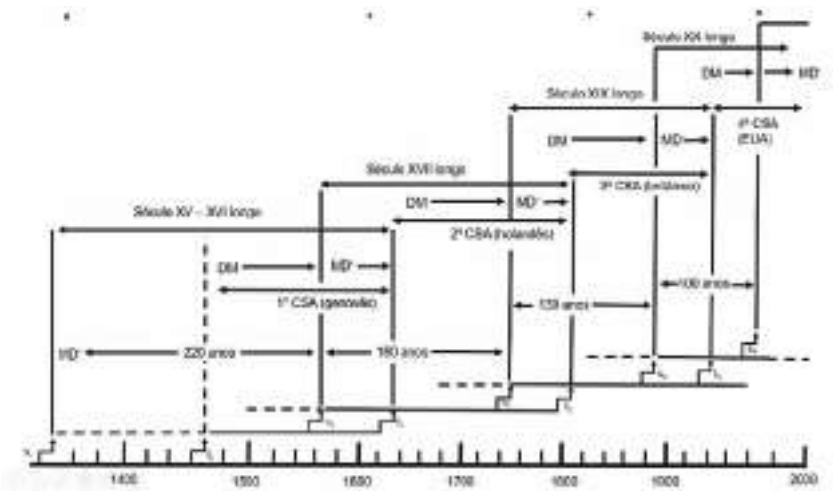
A combinação contraditória dessas lógicas, na longa duração, teria correspondido à formação de blocos capitalistas/territorialistas de poder que estiveram baseados em regimes sistêmicos de acumulação (entendidos como vias de desenvolvimento em escala internacional) e foram capazes de exercer funções de governo e liderança sobre um sistema de nações soberanas. Daí, mais uma vez, a relação entre expansão do capitalismo e sucessões hegemônicas. Além disso, para Harvey (2011), que tendeu a incorporar a abordagem arrighiana em seus trabalhos mais

recentes, a fusão dessas lógicas conformou o que se pode chamar de nexo Estado-finanças. Em suas palavras:

> Defino lógica territorial como as estratégias políticas, diplomáticas, econômicas e militares mobilizadas pelo aparelho de Estado em seu próprio interesse. O primeiro objetivo dessas estratégias é controlar e gerenciar as atividades da população no território e acumular poder e riqueza dentro das fronteiras do Estado. [...] A lógica capitalista, por outro lado, coloca em foco a maneira pela qual o poder do dinheiro flui por e dentro do espaço e fronteiras na busca da acumulação sem fim. Essa lógica é mais processual e molecular do que territorial. As duas lógicas não são redutíveis uma à outra, mas estão intimamente interligadas. Há também, como argumentei anteriormente, um ponto de fusão no qual se juntam para formar o nexo Estado-finanças (representado agora pelos bancos centrais do mundo) (p. 166-167).

Em sua análise comparativa dos ciclos genovês, holandês, britânico e norte-americano, Arrighi ([1994] 2003) sublinha o padrão recorrente de ascensão, plena expansão e superação dos blocos de poder que expressam a combinação das lógicas supramencionadas. A Figura 2 oferece um esquema desse padrão.

Figura 2 – Séculos longos e ciclos sistêmicos de acumulação



Fonte: Arrighi ([1994] 2003).

Em primeiro lugar, há um período de expansão financeira no decorrer do qual um novo regime de acumulação desenvolve-se dentro das estruturas do antigo regime. Em seguida, uma fase de consolidação e desenvolvimento do novo regime, no qual seus agentes fundamentais promovem e se beneficiam da expansão material da economia mundial. Por último, outro momento de expansão financeira, quando as contradições do regime plenamente desenvolvido criam oportunidades para a ascensão de regimes concorrentes, um dos quais se torna dominante. Reunidas, essas três etapas constituem "séculos longos".

No padrão proposto por Arrighi ([1994] 2003), o início de cada fase de expansão financeira é marcado por uma crise sinalizadora do regime de acumulação dominante (S1, S2, S3 e S4 na Figura 2). Crises sinalizadoras definidas como momentos em que os principais agentes dos processos sistêmicos de acumulação revelam "uma avaliação negativa da possibilidade de continuar a lucrar com o reinvestimento do capital excedente na expansão material da economia mundial" (p. 220). Concomitantemente, se estabelecem as condições para que esses mesmos agentes avaliem a "possibilidade de prolongar sua liderança/dominação, no tempo e no espaço, através de uma especialização maior nas altas finanças" (p. 220). Quer dizer, os capitais excedentes e superacumulados, oriundos de uma expansão material anterior, são transferidos, prioritariamente, para a esfera financeira.

Acompanhando a transferência sistêmica dos capitais excedentes para a esfera das finanças, manifestam-se os seguintes traços típicos e recorrentes das fases de expansão financeira do capitalismo histórico como sistema mundial: i) a intensificação da concorrência intergovernamental e intercapitalista; ii) o crescimento do controle dos interesses monetários sobre os governos; e iii) o início da etapa de "colheita dos frutos de uma fase anterior de expansão material" (ARRIGHI, [1994] 2003, p. 97). Etapa também designada como *belle époque* e marcada, além da especialização nas altas finanças, pelo consumo ostensivo de produtos culturais e pelo início de processos de transição hegemônica no sistema interestatal.

Enfim, uma vez encerrada a *belle époque* e as oportunidades de expansão financeira, a crise sistêmica subjacente, ou seja, a

crise sinalizadora transforma-se na "crise terminal" do regime de acumulação dominante, completando-se a transição hegemônica (T1, T2 e T3 na Figura 2). Então, abre-se espaço para uma nova expansão material da economia mundial. Expansão monitorada por um novo bloco hegemônico de agentes capitalistas/territorialistas e fundada em uma nova via de desenvolvimento. A passagem abaixo sintetiza o argumento acerca do processo que conduz a um novo regime sistêmico de acumulação:

> A emergência de uma nova via de desenvolvimento, dotada de maior potencial de crescimento do que a antiga, é um aspecto integrante da crescente turbulência experimentada pela economia mundial nas fases de expansão financeira. Ela corresponde à tese de Marx de que ocorre uma reciclagem do capital monetário, passando de estruturas organizacionais que atingiram os limites de sua expansão material para outras estruturas organizacionais que apenas começam a materializar seu potencial de crescimento. Como vimos na introdução, Marx sugeriu essa reciclagem em sua discussão sobre a acumulação primitiva, ao reconhecer a importância das dívidas públicas para uma invisível cooperação intercapitalista, que reiniciou repetidamente a acumulação de capital no espaço-tempo da economia mundial capitalista, desde Veneza, no início da era moderna, passando pelas Províncias Unidas e pelo Reino Unido, até os Estados Unidos, no século XIX. Marx voltou a sugerir uma reciclagem do capital monetário, de uma estrutura organizacional para outra, em sua discussão sobre a crescente concentração de capital que invariavelmente constitui o desfecho e a resolução das crises de sobreacumulação (ARRIGHI, [1994] 2003, p. 242).

Grosso modo, o que foi dito acima põe em relevo os aspectos mais importantes da teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação. Teoria a partir da qual é possível dizer que a financeirização, como padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo, possui precedentes nos ciclos sistêmicos de acumulação anteriores ao norte-americano, atualmente em curso. No entanto, não se trata da simples repetição do que ocorreu nos demais ciclos. A narrativa histórico-estrutural de Arrighi ([1994] 2003) admite como igualmente relevantes processos sistêmicos de repetição e

de inovação. O que coloca uma questão fundamental: o que há de novo na atual fase de expansão financeira do capitalismo?

As respostas a essa questão são múltiplas, mas a hipótese central que orienta nossa pesquisa sugere que as características distintivas da atual fase de expansão financeira do capitalismo desencadearam um novo ciclo de mercantilização generalizada que tende a alcançar e aprofundar-se em todos os âmbitos ou dimensões da vida social. Portanto, antes de esboçarmos nossa hipótese da existência de ciclos sistêmicos de urbanização e de concluirmos com alguns comentários sobre os impactos urbanos e territoriais típicos da financeirização contemporânea, é necessário definir o modo como compreendemos o fenômeno da mercantilização. Para tanto, aderimos, a seguir, a uma leitura do duplo movimento, de Karl Polanyi, à luz da teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação.

O duplo movimento à luz da teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação

Consideramos que a definição do conceito de mercantilização exige, em primeiro lugar, a definição do conceito de mercadoria. E, no que tange a esse último conceito, optamos, tal como Jessop (2007), por uma síntese que atribui à mercadoria três sentidos básicos:

i) uma mercadoria é um bem ou serviço produzido para a venda por intermédio do processo de trabalho;

ii) adotando e expandindo a acepção marxista, pode-se dizer, ainda, que uma mercadoria propriamente capitalista é aquela produzida por intermédio do processo de trabalho submetido à concorrência capitalista, isto é, aos imperativos de diminuição do tempo de trabalho e do tempo de rotação do capital socialmente necessários;

iii) por último, uma mercadoria fictícia, nos termos de Karl Polanyi, é aquela que possui a forma de uma mercadoria – pode ser comprada e vendida – mas que não foi necessariamente e originalmente produzida para a venda, ou seja, ela já existe na "natureza" ou foi criada apenas com um valor de uso antes de adquirir um valor de troca.

Neste artigo, destacamos, principalmente, esse último sentido e o modo como ele deriva da concepção polanyiana do duplo movimento. Concepção resumida a seguir e ampliada à luz da teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação.

Como se sabe, Polanyi ([1994] 2012) descreveu o surgimento e a consolidação da economia de mercado, na Europa do século XIX, como o resultado do que ele chamou de duplo movimento, que envolvia, simultaneamente, a liberalização/mercantilização e a proteção social. Sua formulação é simples: de um lado, "os mercados se difundiam sobre toda a face do globo"; de outro, "uma rede de medidas e políticas se integravam em poderosas instituições destinadas a cercear a ação do mercado relativa ao trabalho, à terra e ao dinheiro" (p. 88). De acordo com essa perspectiva, o trabalho, a terra e o dinheiro são mercadorias fictícias, tal como definidas acima. Quer dizer, são elementos da natureza e da sociedade que não foram originalmente produzidos para a venda. Aqui, cabe sublinhar o entendimento do autor quanto a esse aspecto. Em suas palavras:

> Trabalho é apenas um outro nome para atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para venda mas por razões inteiramente diversas, e essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou mobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido mas adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia (POLANYI, [1994] 2012, p. 78).

Nesses termos, a transformação do trabalho, da terra e do dinheiro em mercadorias e em elementos fundamentais da atividade industrial é interpretada como um processo de mercantilização que resultou da denominada Revolução Industrial, à medida que o advento de maquinarias e fábricas complexas exigiu seu fornecimento permanente, sistemático e por intermédio de mecanismos de mercado.

Mas, como dito, esse processo de transformação manifestou um duplo caráter que, ainda segundo Polanyi ([1944] 2012), correspondeu a "dois princípios organizadores da sociedade (liberal), cada um deles determinando os seus objetivos institucionais específicos, com o apoio de forças sociais definidas e utilizando diferentes métodos próprios" (p. 139). Conforme o autor:

> Um foi o princípio do liberalismo econômico, que objetivava estabelecer um mercado autorregulável, dependia do apoio das classes comerciais e usava principalmente o *laissez-faire* e o livre comércio como seus métodos. O outro foi o princípio da proteção social, cuja finalidade era preservar o homem e a natureza, além da organização produtiva, e que dependia do apoio daqueles mais imediatamente afetados pela ação deletéria do mercado – básica, mas não exclusivamente, as classes trabalhadoras e fundiárias – e que utilizava uma legislação protetora, associações restritivas e outros instrumentos de intervenção como seus métodos (p. 139).

Dito de outro modo, se o princípio do liberalismo foi o que se identificou com o objetivo de estabelecer mercados globais autorreguláveis, o princípio da proteção social, por sua vez, correspondeu aos contramovimentos que buscavam evitar a subordinação total da "substância da própria sociedade às leis de mercado" (POLANYI, [1944] 2012, p. 77). Note-se que, na origem dessa formulação, está o pressuposto que indica que as sociedades seriam completamente desarticuladas e, no limite, destruídas se a utopia liberal da sociedade de mercado fosse plenamente realizada.

Esse é, em resumo, o argumento polanyiano, que tem sido cada vez mais resgatado. Seguindo o renovado interesse pelo pensamento de Karl Polanyi[6], Silver e Arrighi (2014), por exemplo, ressaltam que, como no século XIX, os movimentos contemporâneos em direção a mercados autorreguláveis, nos marcos da "globalização neoliberal", também desencadearam "um contramovimento de proteção das perturbações causadas pela intensificação da concorrência mundial por capital e mercados" (p. 23). No entanto, há diferenças no modo como o duplo movimento

[6] Cf., por exemplo, Bugra e Agartan (2007).

se realizou em cada caso – diferenças que podem ser compreendidas tomando os ciclos sistêmicos de acumulação britânico e norte-americano como referências de periodização.

As especificidades do duplo movimento nos ciclos sistêmicos de acumulação britânico e norte-americano

Para Silver e Arrighi (2014), no ciclo sistêmico de acumulação britânico a Revolução Industrial e a afirmação dos princípios do liberalismo foram decisivas para a formação e expansão dos mercados globais autorregulados. Por um lado, como já mencionado, se impôs a necessidade de mercantilização e fornecimento sistemático dos elementos fundamentais da atividade industrial. Por outro, a aceitação generalizada dos princípios clássicos do liberalismo tornou-se uma força adicional. Quer dizer, acompanhando as exigências de transformação do trabalho, da terra e do dinheiro em mercadorias, esses princípios foram estabelecidos da seguinte maneira: i) o trabalho deve encontrar seu preço no mercado; ii) a criação do dinheiro precisa ser objeto de um mecanismo automático; e iii) os bens devem circular livremente entre países[7].

Ainda de acordo com os autores, a principal distinção entre as hegemonias e os ciclos sistêmicos de acumulação britânico e norte-americano refere-se, justamente, ao afastamento dos Estados Unidos dos princípios e práticas do liberalismo da Grã-Bretanha, tal como descritos acima. Em sua opinião, esse distanciamento pode ser explicado pelas diferenças na estrutura e organização dos sistemas globais de governo e acumulação centrados, sucessivamente, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos.

Os ciclos britânico e norte-americano teriam se diferenciado, principalmente, pelo caráter respectivamente extrovertido e autocentrado das economias da Grã-Bretanha e dos Estados

[7] Segundo Polanyi ([1994] 2012), o resultado da "cruzada liberal" das décadas de 1830 e 1840 pode ser demonstrado levando em consideração a aprovação de três medidas principais pelo Parlamento britânico: i) o Poor Law Amendment Act, de 1834, responsável por subordinar a oferta de trabalho aos mecanismos de mercado; ii) o Peel's Bank Act, de 1844, que vinculou a circulação monetária interna ao funcionamento internacional do padrão-ouro; e iii) o Anti-Corn Law Bill, de 1846, que garantiu a abertura do mercado britânico aos grãos do mundo inteiro.

Unidos. Dentre os fatores responsáveis pela natureza extrovertida da economia britânica e que permitiram sua adesão unilateral aos princípios do livre comércio, Silver e Arrighi (2014) destacam, de um lado, o papel da Grã-Bretanha como entreposto comercial e financeiro da economia global e, de outro, o império do qual extraía tributos e forças militares adicionais – sobretudo da Índia. Por sua vez, na primeira metade do século XX, a economia norte-americana não exercia funções de entreposto e não controlava diretamente um império territorial além de suas próprias fronteiras. Entretanto, possuía dimensões continentais e era amplamente autossuficiente. O Quadro 1 sintetiza alguns critérios de comparação.

Quadro 1 – Comparação da relação hegemônica dos Estados com a economia política global

	Sistema mundial de governo e acumulação	
	Centrado no Reino Unido	**Centrado nos Estados Unidos**
Relação estrutural predominante	Entreposto/ complementar	Autocentrado/ competitivo
Principal instrumento de reorganização	Comércio livre unilateral/tributo colonial	Liberalização comercial negociada/investimento direto estrangeiro
Principal restrição na capacidade de reorganização	Equilíbrio do poder/rivalidades interimperialistas	Poder social dos grupos subordinados/ desafios comunistas e nacionalistas

Fonte: Silver e Arrighi (2014).

Ainda conforme essa perspectiva, o caráter autocentrado e autossuficiente da economia norte-americana, isto é, a abundância de recursos demográficos e territoriais, dispensava a necessidade de abertura unilateral de seu mercado interno para as exportações de todo o mundo. Concomitantemente, ensejou meios diversos de reorganização da economia global em torno da potência hegemônica. No pós Segunda Guerra Mundial, o desequilíbrio entre a renda nacional e o poder militar dos Estados Unidos e os dos demais países tornaram-se prerrogativas na definição dos termos dos acordos bilaterais e multilaterais de comércio. Tornaram-

se, mais precisamente, vantagens consideráveis "na indução de outros Estados no sentido de que entrassem em negociações para a liberalização do comércio e cedessem à pressão dos EUA no decurso das negociações" (SILVER; ARRIGHI, 2014, p. 17). A passagem abaixo resume os termos dessas vantagens:

> Em 1948, a renda nacional dos EUA foi mais do dobro da renda nacional conjunta da Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália e países do Benelux e seis vezes maior do que a da URSS. [...] Finalmente, ao promover a liberalização e a expansão do comércio mundial, os Estados Unidos podiam contar com sua incontestável primazia militar vis-à-vis seus aliados no confronto com a URSS (SILVER; ARRIGHI, 2014, p. 17).

Do mesmo modo, as novas condições hegemônicas fundamentaram-se na internalização dos custos de transação. Quer dizer, a internalização, no campo organizacional de corporações verticalmente integradas, de atividades antes executadas por unidades empresariais distintas. Nesse sentido, o surgimento e a expansão das modernas corporações transnacionais teria permitido aos Estados Unidos conquistar mercados por intermédio de investimentos externos diretos, mesmo quando esses mercados estivessem protegidos contra importações estrangeiras.

No que se refere aos contramovimentos de proteção social, a primeira distinção remete ao papel das forças sociais subordinadas. Conforme Silver e Arrighi (2014), no ciclo sistêmico de acumulação norte-americano essas forças restringiram, desde o início, o movimento no sentido da autorregulação. Ou seja, a partir da segunda metade do século XX, os contramovimentos teriam antecipado o movimento em direção a mercados autorreguláveis. De acordo com essa interpretação, no ciclo norte-americano o poder social dos grupos subordinados e os desafios "comunistas" e "nacionalistas" tornaram-se os principais fatores de limitação da capacidade dos Estados Unidos de reorganizar o sistema mundial e de promover o livre comércio.

A segunda diferença fundamental diz respeito à ausência da principal força desestabilizadora dos mercados globais autorregulados centrados na Grã-Bretanha. Silver e Arrighi (2014)

indicam que no ciclo norte-americano, principalmente na fase de expansão financeira, a autocracia das potências capitalistas foi substituída pela centralização do poder militar nos Estados Unidos e por uma crescente interdependência das unidades territoriais que compõem o moderno sistema interestatal. Nas palavras dos autores:

> Não estamos dizendo que não há brigas entre as potências capitalistas sobre o ritmo e a direção do processo de formação do mercado mundial. Simplesmente não vemos essas discussões se transformando na força motriz na reversão desse processo, como o que ocorreu no final do século XIX e no início do século XX (SILVER; ARRIGHI, 2014, p. 23).

Observadas as características distintivas do duplo movimento nos ciclos sistêmicos de acumulação britânico e norte-americano, Silver e Arrighi (2014) defendem que, ao lado da "resistência vinda do Sul do mundo" (p. 24), uma das fontes mais importantes de reversão do impulso à formação contemporânea de mercados globais autorregulados é o próprio protecionismo dos Estados Unidos. Segundo os autores:

> Uma fonte mais provável de reversão do processo de formação do mercado mundial centrado nos EUA é o seu próprio protecionismo persistente. Como já observado, mesmo no auge de sua cruzada para mercados abertos e livres os Estados Unidos têm pregado, muito mais do que praticado, o credo liberal. [...] Esta é outra diferença importante entre o funcionamento do duplo movimento de Polanyi sob o domínio britânico e sob a hegemonia dos EUA. Embora a Grã-Bretanha consistentemente tenha aderido ao movimento de comércio livre, os Estados Unidos têm sido muito menos consistentes, minando assim a credibilidade da sua cruzada para mercados abertos e livres [...] As inconsistências dos EUA são sem dúvida um grande fator contribuinte para o contramovimento para a proteção da sociedade (SILVER; ARRIGHI, 2014, p. 24).

Ou seja, os contramovimentos de proteção social não são necessariamente anticapitalistas e/ou contra-hegemônicos.

Segundo Bienefeld (2007), Polanyi não descartou, inclusive, a possibilidade de que os contramovimentos à expansão de mercados autorreguláveis assumissem formas fascistas. Trata-se, antes de tudo, de formas de estabilização que permitem a continuidade dos processos de acumulação de poder e capital. Para explicar esses processos gerais de estabilização, defendemos, em consonância com Fiori (2000), uma releitura da teoria do duplo movimento que o decomponha, na verdade, em quatro movimentos. Ao fazê-lo, há que se considerar as duas contradições essenciais do capitalismo: "a contradição entre capital e trabalho e a contradição entre a globalidade dos seus fluxos econômicos e a territorialidade de sua gestão política" (FIORI, 2000, p. 70). Em outras palavras, existe uma face do duplo movimento que corresponde aos conflitos entre capital e trabalho – principalmente, mas não exclusivamente, no interior de cada Estado-economia nacional – e outra que se refere à competição interestatal. Conflitos e contradições que, variando no tempo e no espaço da economia-mundo, foram responsáveis por determinar a existência de formas institucionais e de coesão social funcionais ao desenvolvimento do capitalismo, mesmo que, para tanto, tenham limitado a expansão das forças de mercado. Formas institucionais que, por sua vez, dizem respeito à fusão das lógicas capitalista e territorialista do poder, isto é, ao nexo Estado-finanças, que pode tanto promover quanto restringir os processos de mercantilização, a depender das circunstâncias históricas. Tudo isso corroborando, por fim, a distinção braudeliana entre capitalismo e economia de mercado.

Em suma, para nós, o duplo movimento e suas especificidades espaço-temporais se referem às tensões entre os objetivos de liberalização/mercantilização e de desmercantilização/proteção social dos principais elementos da vida material e coletiva, como o trabalho, a terra e o dinheiro. Objetivos que se expressam de modo historicamente determinado, segundo a lógica predominante em cada ciclo sistêmico de acumulação e, ainda, em cada uma de suas fases alternativas, as de expansão material e financeira. Além disso, em consonância com a matriz braudeliana que orienta nossas reflexões, destacamos, tanto quanto os elementos

mencionados acima, o papel fundamental das cidades[8]. Em termos simples: as cidades também estão submetidas a padrões de mercantilização/desmercantilização. E, em nossa opinião, esses padrões podem ser inscritos na lógica do que chamamos de ciclos sistêmicos de urbanização.

A hipótese dos ciclos sistêmicos de urbanização

Tendo em vista o atual estado de desenvolvimento de nossa pesquisa, que toma os ciclos sistêmicos de acumulação como referências teóricas e históricas, acreditamos que é possível entrever um padrão de investimentos na terra e no meio ambiente construído que aponta não só a alternância de fases de expansão material e financeira, mas também de fases de rigidez e de flexibilidade sistêmicas. Fases que, em nossa opinião, possuem um componente territorial que é decisivo para compreender os ciclos históricos de urbanização em escala mundial.

No fundo, o que está em jogo, em nossa iniciativa, é a tentativa de articulação entre a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação e a concepção dos ajustes espaço-temporais de David Harvey. Concepção que permite enfatizar os mecanismos do sistema de crédito, a expansão e a reestruturação espacial como formas de solução parcial e/ou temporária da sobreacumulação de capital e das tendências de crise do capitalismo. Retomamos, igualmente, o debate que esse mesmo autor estabeleceu sobre as

[8] Ao justificar porque optou pela reflexão sobre a moeda e as cidades nos últimos capítulos do primeiro volume de sua obra mais importante, *Civilização Material, Economia e Capitalismo*, volume dedicado à camada da vida material, Braudel (1987) observa o seguinte: "Quis livrar desses temas o volume seguinte, é verdade. Mas essa razão, evidentemente, não é por si só suficiente. A verdade é que as moedas e as cidades mergulham, ao mesmo tempo, no cotidiano imemorável e na modernidade mais recente. A moeda é uma invenção muito velha, se entendo por moeda todo o meio que acelera a troca. E sem troca não há sociedade. Quanto às cidades, elas existem desde a pré-história. São as estruturas multisseculares da vida mais comum. Mas são também os multiplicadores, capazes de se adaptar à mudança, de a ajudar poderosamente. Poder-se-ia dizer que as cidades e a moeda fabricaram a modernidade; mas também, segundo a regra de reciprocidade cara a Georges Gurvitch, que a modernidade, a massa em movimento da vida dos homens, impeliu para diante a expansão da moeda, construiu a tirania crescente das cidades. Cidades e moedas são, ao mesmo tempo, motores e indicadores; elas provocam e assinalam a mudança" (p. 10).

ondas longas de investimento no meio ambiente construído e em capital fixo (HARVEY, [1982] 2013; 1985a; 1985b).

Para nós, é razoável propor que a flexibilidade sistêmica do capital, no sentido braudeliano, é substituída, periodicamente, pela rigidez das fases de expansão material. Rigidez que pode ser descrita, em conformidade com Arrighi ([1994] 2003), nos termos da regulação das relações capitalistas, da predominância de combinações específicas de insumo-produto e que resulta, fundamentalmente, dos altos índices de investimentos em capitais fixos, sobretudo os de larga escala e grande durabilidade, o que significa a imobilização de expressivas quantidades de capital no espaço. Investimentos em capitais fixos, enfim, quase sempre funcionais ao incremento da produtividade no que Harvey ([1982] 2013) chama de circuito primário do capital – o da produção – e que desencadeiam a elevação sistêmica das taxas de crescimento econômico. Em suma, do nosso ponto de vista, nas fases de expansão material opera um princípio geral de territorialização do capital.

A industrialização e a urbanização de tipo fordista, coincidentes com a fase de expansão material do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, parecem ter seguido o padrão descrito acima, ao menos nos países centrais. Algo semelhante ocorreu na fase de expansão material do ciclo sistêmico de acumulação britânico. A diferença residindo no fato de que a expansão material, no ciclo britânico, abriu caminho para a mercantilização de elementos como o trabalho, a terra e o dinheiro, enquanto no ciclo norte-americano foi acompanhada de uma tendência geral de desmercantilização desses mesmos elementos.

Entretanto, é possível sugerir que o retorno à flexibilidade é tanto mais urgente quanto mais a rigidez e a imobilização, típicas das fases de expansão material, impeçam a fluidez e a autoexpansão do capital. E, como já mencionado, o capital é, por definição, movimento, o que entra em contradição com sua imobilização generalizada no espaço em fases de expansão material. Assim, nas fases de expansão financeira, o retorno à flexibilidade se manifesta, principalmente, na forma do desvio de grandes quantidades de capitais excedentes do circuito primário para a esfera das finanças. Esses são, portanto, os

momentos em que prevalece o sentido geral da desterritorialização do capital.

Entretanto, observa-se, nas fases de expansão financeira, um novo padrão de investimentos em capitais fixos, dessa vez sob a forma prioritária da transferência de capitais para o que Harvey ([1982] 2013) denomina de circuito secundário, quer dizer, para os circuitos financeiro-imobiliários. Note-se que se trata de um padrão de investimentos em capitais fixos que não abre espaço, necessariamente, para ganhos de produtividade no circuito primário, uma vez que eles representam, antes de qualquer coisa, um ajuste espaço-temporal e não um impulso à expansão material propriamente dita. O que não significa, evidentemente, que as configurações espaciais que se originam desses ajustes não possam ser vetores de uma expansão material posterior. Seja como for, poderíamos falar de um sentido geral de reterritorialização do capital.

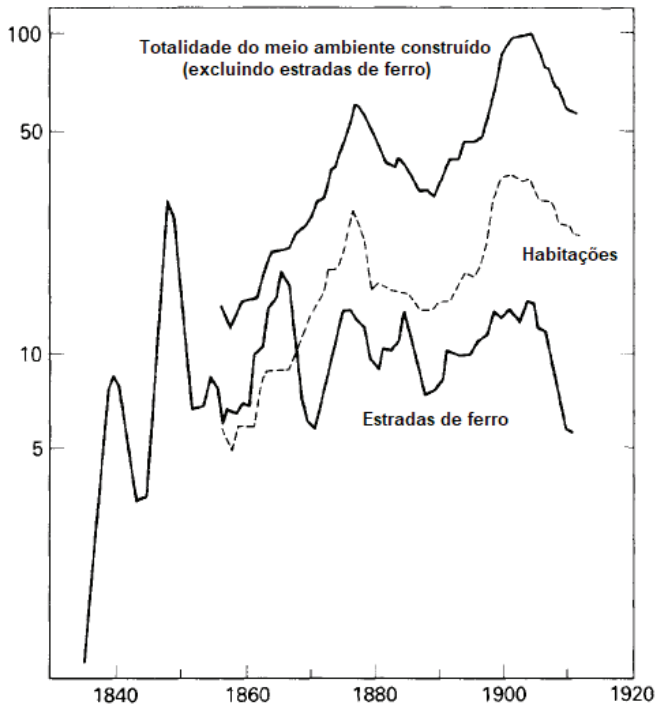
Note-se, ainda, que aqui surge um necessário questionamento: não parece contraditório que, ao fim da fase de expansão material dos ciclos sistêmicos de acumulação, surjam tendências de busca por liquidez via expansão financeira e, simultaneamente, tendências de imobilização dos capitais pela via da produção do meio ambiente construído?

Sem dúvida, possíveis respostas ao questionamento acima devem considerar, no mínimo, as correspondências entre o início das fases de expansão financeira e o desencadeamento de ondas de especulação não só com a terra, mas também com os vários elementos do meio ambiente construído. Isso porque se trata de mercadorias tão especiais, únicas, que abrem todas as chances para práticas rentistas e monopolísticas de valorização dos capitais e de captura de rendas fundiárias e imobiliárias. Além disso, a natureza específica de certos elementos do meio ambiente construído, sobretudo os capitais fixos de larga escala e grande durabilidade, implica em formas de manipulação coordenada das defasagens estruturais entre os tempos de produção, circulação e consumo desses mesmos elementos, ensejando ganhos financeiros imediatos. Por último, certas modalidades de financiamento da expansão e da produção do meio ambiente construído e sua subordinação à lógica de circulação do capital

fictício permitem várias combinações entre liquidez, rentabilidade e imobilidade dos capitais. O que é tanto mais verdadeiro na atual fase de expansão financeira do capitalismo.

Enfim, os Gráficos 1 e 2, por exemplo, elaborados por Harvey (1985b) com o intuito de apontar correspondências entre momentos de sobreacumulação e ondas longas de investimento no meio ambiente construído na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, podem ser mobilizados para corroborar o que foi proposto acima.

Gráfico 1 – Investimentos em componentes selecionados do ambiente construído na Grã-Bretanha (milhões de libras a preços correntes)

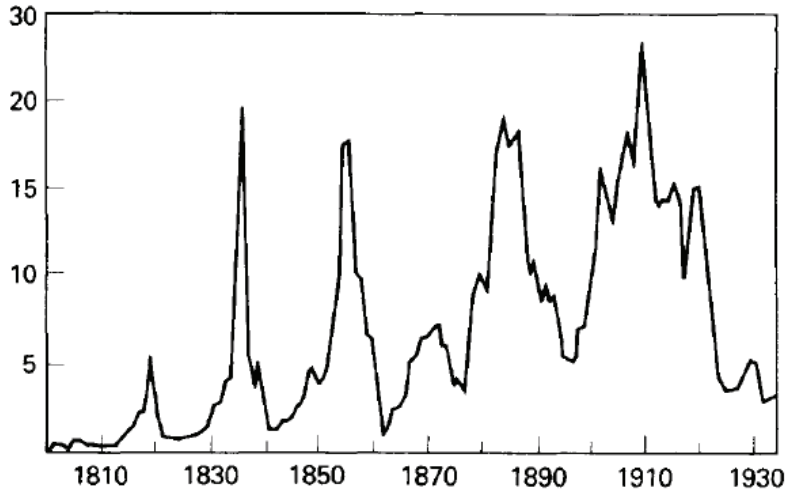


Fonte: Harvey (1985b).

O que se vê, nos dois casos, é um explícito padrão de incremento e de expansão dos mercados e das atividades típicas do circuito secundário do capital, o da produção e da especulação com bens imobiliários. Mais importante ainda: o incremento e a expansão mencionados ocorrem não apenas num momento

de sobreacumulação, tal como estabelecido por Harvey (1985b), mas, igual e principalmente, num período que, para Arrighi ([1994] 2003), coincide com a fase de expansão financeira do ciclo sistêmico de acumulação britânico (final do século XIX e início do século XX).

Gráfico 2 – Venda de terras públicas nos Estados Unidos (milhões de acres de terra original)



Fonte: Harvey (1985b).

Assim, pode-se sugerir, novamente, que a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação também seja interpretada como uma concepção que permite identificar um padrão de alternância entre fases de rigidez e fases de flexibilidade na longa duração do capitalismo histórico como sistema mundial. Alternância que pode ser descrita, ademais, nos termos do duplo sentido atribuído por Harvey (2005) ao conceito de ajuste espaço-temporal. Nas palavras do autor:

> O termo 'ordenação' [*fix*] tem em meu argumento um duplo sentido. Certa parcela do capital total fica literalmente ordenada/fixada em termos de terra e na terra em alguma forma física por um período de tempo relativamente longo (que depende de seu tempo de vida física e econômica). Alguns gastos sociais (como a educação pública ou o sistema de assistência à saúde) também são territorializados e tornados

> geograficamente imóveis por empenho do Estado. A 'ordenação' espaço-temporal, por outro lado, é uma metáfora para um tipo particular de solução de crises capitalistas por meio do adiamento do tempo e da expansão geográfica[9] (HARVEY, 2005b, p. 98-99).

Em resumo, propõe-se que, ao menos no que diz respeito a realidades como as da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, nas fases de rigidez e de expansão material, predominou o sentido geral da imobilização (*fix*) dos capitais em configurações espaciais relativamente estáveis e duradouras. Nas fases de flexibilidade e de expansão financeira, por seu turno, prevaleceu a dinâmica geral do segundo sentido atribuído aos ajustes espaço-temporais (adiamento temporal e expansão, reestruturação geográfica). Note-se que estamos falando de predomínio, e não de exclusividade, e que, portanto, não está excluída, por exemplo, a possibilidade de expansões e reestruturações espaciais em fases de expansão material.

Assim, pode-se afirmar que o próprio retorno à flexibilidade e à forma indiferenciada do dinheiro e o deslocamento desse mesmo dinheiro, por intermédio do sistema de crédito, para iniciativas de expansão e reestruturação geográfica constituem ajustes das tendências de crise do capitalismo, das crises sinalizadoras dos ciclos sistêmicos de acumulação, tal como propõe Arrighi ([1994] 2003). Ajustes que, como dito, são apenas parciais e temporários e que são entendidos, por nós, como referências centrais para um horizonte de pesquisa em torno das características da urbanização em fases de expansão financeira. Um horizonte que põe em destaque as seguintes interrogações: as fases de expansão financeira do capitalismo podem ser compreendidas como o fator fundamental das periódicas rodadas de expansão e reestruturação urbanas em nível sistêmico? A expansão financeira é, ela mesma, o fator fundamental que pressiona no sentido da mercantilização das cidades, uma vez que essas mesmas cidades se tornam o destino de capitais excedentes em busca de valorização?

[9] "Ordenação espaço-temporal", ao invés de ajuste espaço-temporal, foi o termo escolhido na tradução para o português de *The new imperialism*. Cf. Harvey (2005).

Os argumentos mais recentes de Harvey (2012) sobre a urbanização chinesa, por exemplo, contribuem para responder positivamente a essas questões. O que é igualmente verdadeiro para as observações e comparações que o autor estabelece entre o atual ciclo de compressão do tempo-espaço e o ciclo de mesma natureza que teria ocorrido na passagem do século XIX ao XX (HARVEY, [1989] 2008). Ciclos de compressão do tempo-espaço definidos como momentos de reestruturação radical das relações temporais e espaciais que fundamentam a acumulação capitalista.

Sustenta-se, então, que, ao incorporar a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação, é possível propor ao campo dos estudos urbanos uma perspectiva que sugere a recorrência não só das fases de expansão financeira, mas também dos impulsos de transferência de capitais excedentes do circuito primário para o circuito secundário do capital. O que oferece uma moldura teórica para compreender as correspondências entre fases de expansão financeira e ciclos de urbanização. Em todo caso, essa é apenas uma hipótese inicial e uma proposta de reflexão oferecida ao debate no referido campo. Proposta que exige novos desenvolvimentos, mas que permite vislumbrar alternativas ao consenso existente nos estudos urbanos ao redor da hipótese do advento de um novo regime de acumulação financeirizado e de uma configuração urbana que lhe corresponderia. Para nós, há, no mínimo, que inscrever esse regime e essa configuração nos padrões de longa duração do capitalismo.

Enfim, para concluir, apresentamos, a seguir, alguns comentários sobre os impactos urbanos e territoriais da financeirização-mercantilização contemporâneas, isto é, no contexto do ciclo sistêmico de acumulação e da hegemonia norte-americana.

Conclusão: impactos urbanos e territoriais da financeirização-mercantilização contemporâneas

Em nossa opinião, até aproximadamente o final dos anos 1960, sobretudo nos países centrais e nos marcos do regime de acumulação fordista-keynesiano, o duplo movimento assinalado por Polanyi ([1944] 2012) correspondeu a uma tendência de desmercantilização parcial das cidades. Tal como Topalov (1991),

podemos dizer, para fins de ilustração, que o advento e a difusão do urbanismo e do planejamento urbano e regional, abrangentes e regulatórios, coincidiu com a emergência de um ideário reformador incompatível com os interesses imediatos de mercado. O que não quer dizer que esse ideário tenha sido completamente disfuncional em relação ao desenvolvimento capitalista. Muito ao contrário, foi um componente fundamental da estabilização e do crescimento econômico nos marcos do capitalismo pós Segunda Guerra Mundial. No que se refere, por exemplo, à habitação de interesse social, Rolnik (2015) aponta que, particularmente nas décadas de 1950 e 1960, "a provisão pública de habitação constituiu-se em um dos pilares da construção de uma política de bem-estar social na Europa, um pacto redistributivo entre capital e trabalho que sustentou décadas de crescimento" (p. 35).

Por sua vez, na atual fase de expansão financeira do capitalismo, as múltiplas formas de mercantilização das cidades correspondem a uma inversão do movimento anterior. Segundo essa perspectiva, a crise sinalizadora do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, a crise do regime de acumulação fordista-keynesiano e a ascensão do neoliberalismo, a partir do final da década de 1960, deram lugar a uma reestruturação espaço-temporal fundada, entre outros fatores, na busca por alternativas mais rentáveis de aplicação de capitais excedentes – capitais superacumulados que não podiam ser reinvestidos de maneira lucrativa nos setores tradicionais da produção material. Dentre essas formas, sobressaíram, sem dúvida, o investimento de capitais financeiros nos mercados imobiliários e no desenvolvimento urbano em geral. Ainda no que diz respeito ao exemplo da habitação, Rolnik (2015) considera, em consonância com Harvey ([1982] 2013), que esse processo levou à sua desconstrução como bem social e à sua "transmutação em mercadoria e ativo financeiro" (p. 26).

Ou seja, o papel das cidades, como elementos centrais da vida material e como bases da reprodução geral da ordem capitalista, mudou ao longo do tempo. De parcialmente desmercantilizadas, elas passaram a ser tratadas como mercadorias e entraram nos circuitos da valorização financeirizada. Conforme autores e autoras como Harvey ([1982] 2013), Rolnik (2015) e Paulani (2016), defendemos que a contemporânea fase de expansão

financeira do capitalismo ampliou a tendência geral de transformação do espaço urbano em um campo aberto para a circulação de capitais portadores de juros, o que permite uma aliança entre proprietários de terra e capitalistas e só é possível à medida que são deslocadas as demais formas de propriedade. De acordo com Paulani (2016), por exemplo:

> [...] para que desapareça a contradição entre a lei do valor e a existência da renda fundiária, a terra deve se constituir num campo aberto à circulação do capital portador de juros, ou seja, deve ser tratada como capital fictício. Isso significa que o preço da terra deve refletir a permanente busca do capital por rendas futuras aumentadas. Esse arranjo permite a coordenação do processo de utilização da terra, de modo a se garantir sempre os melhores e mais lucrativos usos e a maximizar a produção de valor excedente. A situação ideal é que toda terra seja assim encarada, de modo que todas as outras formas de propriedade da terra desapareçam. [...] O importante a destacar é o caráter virtuoso da associação entre captura de renda e busca de lucro que a circulação do capital portador de juros pode propiciar (PAULANI, 2016, p. 528).

Quer dizer, a terra urbana torna-se, a um só tempo, capital fictício e mercadoria fictícia. A cidade tende a ser, cada vez mais, não apenas um negócio, mas um negócio líquido e rentável. Para nós, o exemplo da mercantilização das cidades reforça interpretações como as de Bienefeld (2007), que, ao contrário de Silver e Arrighi (2014), sugerem a possibilidade não da antecipação, mas do retardamento, da distorção ou mesmo da supressão dos contramovimentos de proteção social diante da contemporânea "ditadura das finanças" e da "revolução neoliberal".

Mas, enfim, do nosso ponto de vista, é possível considerar os impactos urbanos e territoriais da financeirização-mercantilização contemporâneas destacando ao menos três aspectos básicos.

Em primeiro lugar, ressaltamos o surgimento de distintas formas de empreendedorismo urbano e territorial. Em nossa perspectiva, essas novas formas de empreendedorismo correspondem à fragilização das capacidades regulatórias dos Estados nacionais e territoriais, diante da reconfiguração do nexo Estado-

finanças. Uma reconfiguração que, ao contrário do que diz a "tese pós-moderna da morte da soberania do Estado e do surgimento de novas formas de poder mundial" (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 287), não suprime completamente a importância e os poderes dos Estados, mas aponta para a predominância do polo financeiro desse nexo e para sua atuação no sentido da promoção de processos de mercantilização.

Recorrendo à concepção do duplo movimento, defendemos que, ao menos desde a passagem dos anos 1960 aos 1970, no centro da economia-mundo capitalista, há um relativo enfraquecimento dos mecanismos de proteção social dos Estados nacionais diante da crescente globalização, financeirização e liberalização dos fluxos econômicos. Por sua vez, na periferia e na semiperiferia, o Estado-nação não existe em sua forma plena. Assim, a permanente excentricidade dos Estados territoriais periféricos e semiperiféricos, em relação à dinâmica do núcleo central da economia-mundo e de seu sistema de gestão interestatal, tornam ainda menores as possibilidades de reação em face das forças nacionais e internacionais mercantilizadoras. Nesse contexto, os Estados em geral, em seus distintos níveis de governo, assumem, crescentemente, o papel de promotores de políticas de criação de espaços competitivos, abandonando a concepção do planejamento abrangente e regulador do mercado.

As iniciativas de empreendedorismo urbano e territorial se traduzem, por exemplo, nas denominadas Parcerias Público-Privadas (PPPs). É o caso de projetos como o Porto Maravilha, uma política de "revitalização" de uma área de 5 milhões de quilômetros quadrados nas proximidades da área central do Rio de Janeiro. Projeto que, em 2019, completou dez anos. A lei municipal que instituiu o Porto Maravilha flexibilizou parâmetros de uso e ocupação do solo, estabeleceu intervenções prioritárias de infraestrutura e transporte, assim como mecanismos público-privados de gestão e financiamento. Um consórcio de empresas privadas – o Consórcio Porto Novo (OAS, Odebrecht e Carioca Engenharia) – foi contratado para realizar obras e serviços urbanos, por um prazo de 15 anos, no valor estimado inicial de R$ 7,6 bilhões. Esse valor resultaria da comercialização de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), que são

emitidos pelas autoridades municipais e podem ser adquiridos por investidores privados. A venda dos títulos – que podem, inclusive, ser negociados em bolsas de valores – financiaria as obras. No entanto, um Fundo de Investimento Imobiliário (FII) organizado por um banco público, a Caixa Econômica Federal (CEF), adquiriu a totalidade dos títulos, liberando os recursos para o início das obras e serviços. Até o presente momento, apenas 8,93% deles foram recomprados por investidores privados[10]. Quer dizer, apesar dos discursos sobre a origem privada dos investimentos, na prática, o Estado assumiu os riscos[11].

Algo semelhante sucedeu com parte das políticas urbanas setoriais, principalmente de habitação, cada vez mais próximas das lógicas do mercado imobiliário e das inovações financeiras. No Brasil, por exemplo, o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida, também em 2009, reproduziu um padrão histórico de apropriação de fundos públicos por agentes privados. Para Rolnik (2015):

> O programa é representativo de padrões específicos de articulação entre agentes públicos e privados no capitalismo brasileiro. Se, por um lado, foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos, mobilizados para subsidiar a aquisição da propriedade por compradores de baixa e média rendas. Esse arranjo financeiro ambivalente implica a transferência de riscos para as instituições públicas, ao mesmo tempo que mantém os lucros – geralmente aumentados por subsídios indiretos – com agentes privados[12] (p. 309).

---

[10] Informações do sítio oficial do Porto Maravilha na internet. Disponível em: http://www.portomaravilha.com.br/estoque. Acesso em: 25 nov. 2019.

[11] Para uma descrição das características gerais do projeto Porto Maravilha, assim como de seus antecedentes, cf. Diniz (2014).

[12] Destacamos que a concepção braudeliana das relações de dependência entre capitalismo e Estado e o conceito de nexo Estado-finanças aqui adotados são fundamentais para a compreensão de processos econômicos típicos de formações sociais como a brasileira. Ao mesmo tempo, permitem questionar até que ponto a "articulação entre agentes públicos e privados no capitalismo" é representativa da especificidade dessas formações ou pode ser entendida como uma característica estrutural do moderno sistema interestatal.

Em segundo lugar, assinalamos a mudança radical nas estratégias e características dos agentes capitalistas que operam no âmbito dos mercados imobiliários e do desenvolvimento urbano em geral. Tal como estabelecido por parte da literatura do campo dos estudos urbanos e territoriais, há, no período contemporâneo, uma tendência crescente de inversões em ativos imobiliários, titularizados e securitizados, como uma das alternativas centrais ao problema da sobreacumulação de capitais. Em consonância com De Mattos (2016), acreditamos que a maior incidência de investimentos financeiros nas transformações urbanas modificou substancialmente a organização, o funcionamento, a morfologia e a aparência das principais cidades em todo o mundo. Do mesmo modo, implicou na mudança das estratégias e das características dos agentes mais relevantes da produção social do espaço.

Sanfelici (2013), por exemplo, destaca como o processo de abertura de capitais das principais incorporadoras/construtoras brasileiras, na primeira década do século XXI, alterou alguns aspectos fundamentais dos negócios imobiliários no Brasil. Por mais que essa abertura não indique, por si só, a completa financeirização dos mercados imobiliários brasileiros, ela estreitou os vínculos das incorporadoras/construtoras com os mercados de capitais e induziu um processo de dispersão territorial e de ampliação da escala de investimento dessas empresas – que deixaram de operar apenas nos seus mercados regionais de origem, passando a atuar em escala nacional. O fizeram não só pela via da capitalização em bolsa de valores, mas, sobretudo, acompanhando o ciclo de expansão da produção habitacional promovido pelo Estado brasileiro e consubstanciado no Programa Minha Casa Minha Vida[13].

Mudando a escala de ilustração, podemos citar, de maneira quase anedótica, a projeção de construção das Trump Towers no

[13] Basta considerar, conforme Sanfelici (2013), que "o volume de unidades habitacionais financiadas no Brasil saltou de uma média de 250 mil por ano, entre 2000 e 2005, para mais de 1 milhão em 2010" (p. 35). Note-se que, ainda segundo Sanfelici (2013), essas tendências de capitalização em bolsas de valores e de expansão territorial das incorporadoras/construtoras brasileiras não se manifestaram sem contradições. O que fica evidente quando se considera, por exemplo, que algumas delas voltaram a fechar seus capitais e a se dedicar aos seus mercados regionais de origem.

âmbito do mencionado Porto Maravilha. De acordo com o sítio oficial das Trump Towers Rio, a "marca Trump [...] já abrange projetos nos Estados Unidos, Panamá, Canadá e Turquia [e] é conhecida por representar o mais alto nível de excelência e luxo em propriedades residenciais e comerciais, hotéis, escritórios e campos de golfe"[14]. Na verdade, uma reportagem da BBC Brasil, de julho de 2016, intitulada "Por que o maior empreendimento de Trump no Brasil encalhou?"[15], indicava que ele seria eventualmente conduzido por um consórcio de seis construtoras e imobiliárias licenciadas pela marca Trump – entre as quais destacam-se a búlgara MRP, a espanhola Salamanca e a brasileira Even. Ou seja, as Trump Towers Rio representavam apenas mais um elemento do portfólio de negócios da marca Trump. Em 2017, semanas antes da posse de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos, o projeto foi cancelado, sob alegação de que ele e outros empreendimentos, previstos, por exemplo, na Índia e na Argentina, implicariam em conflitos de interesse[16]. Em todo o caso, cumpre apenas sublinhar que, cada vez mais, os agentes capitalistas que operam nos mercados imobiliários o fazem segundo estratégias rentistas de caráter multiescalar, multifuncional e multissetorial típicas da atual fase de expansão financeira do capitalismo.

Por último, sugerimos que a extensão e a profundidade da atual fase de expansão financeira do capitalismo deve ser relacionada ao grau de penetração da lógica mercantil no tecido social e urbano. Para ilustrar esse argumento, é possível tomar como referência, por exemplo, o modo como as rendas, os ativos, os patrimônios e as dívidas familiares sustentam novas formas de acumulação e de expropriação.

Como se sabe, diversos autores que analisaram a crise das hipotecas de alto risco (*subprime*), de 2007, revelaram informações sobre o desenvolvimento de uma complexa economia de ativos

[14] Disponível em: http://www.trumptowersrio.com/pt-br/. Acesso em: 10 nov. 2016. Hoje, esse endereço não está mais disponível.

[15] Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36901182. Acesso em: 10 nov. 2016.

[16] Cf., a esse respeito, a reportagem intitulada "Trump cancela projetos no Brasil". Disponível em: https://veja.abril.com.br/economia/trump-cancela-projetos-no-brasil/. Acesso em: 25 nov. 2016.

vinculada aos patrimônios familiares[17]. Segundo Harvey (2011), por exemplo, o ambiente macroeconômico caracterizado por juros baixos, inflação de ativos, repressão salarial e afrouxamento das restrições ao crédito transformou o refinanciamento das hipotecas numa das principais fontes de expansão do consumo das classes médias e trabalhadoras norte-americanas. Roubini e Stephen (2010), por sua vez, afirmam que os imóveis hipotecados nos Estados Unidos se tornaram uma espécie de "caixa eletrônico", ao serem mobilizados como garantias de uma cadeia permanentemente renovada de empréstimos ao consumo. Para Rolnik (2015), trata-se de novas maneiras de assegurar condições monetárias de reprodução social em face da diminuição da participação dos salários na composição da riqueza global e da pressão sobre os indivíduos e as famílias para buscarem mecanismos privados de proteção social. Ainda segundo a autora, o "uso da casa própria como estoque de riqueza, sua valorização ao longo do tempo e possibilidade de monetização funcionaram na prática como substituto potencial dos sistemas públicos de pensão e aposentadoria" (p. 38). Para Lapavitsas (2009), isso permite falar em expropriação financeira, no sentido da "implicação generalizada dos trabalhadores nos mecanismos das finanças" (p. 130, tradução nossa) e da conversão de seus rendimentos, ativos e passivos em fontes de lucros financeiros.

Bauman (2010), por seu turno, observa que a emergência de novas formas de financiamento ao consumo e de endividamento acompanhou a passagem de uma sociedade de produtores, na qual os lucros provinham da exploração do trabalho, para uma sociedade de consumidores, na qual os lucros fundamentam-se na exploração dos desejos de consumo. Sustenta, ademais, que os indivíduos que se abstêm de tomar empréstimos e os que pagam seus compromissos financeiros nos prazos estabelecidos não possuem utilidade alguma para as instituições de crédito. Ou seja, "o devedor ideal é aquele que jamais paga integralmente suas dívidas" (p. 30). Em consonância com a lógica da transformação do endividamento numa fonte constante de lucros, bancos e empresas de cartão de crédito, por exemplo, "contam mais com

[17] Cf., por exemplo, Lapavitsas (2009), Roubini e Stephen (2010), Harvey (2011), Fix (2011), Sanfelici (2013) e Rolnik (2015).

o 'serviço' continuado das dívidas do que com seu pronto pagamento" (p. 30).

Não é preciso aceitar a tese do advento da sociedade dos consumidores para concluir que, de fato, o endividamento crescente vinculado à reprodução geral das classes trabalhadoras e médias tornou-se uma fonte permanente de lucros financeiros. Nos termos de Sanfelici (2013), esse processo corresponde à emergência de um novo *ethos financeiro* fundado no "entrelaçamento inaudito das cadeias de crédito nos interstícios mais recônditos da vida social" (p. 30). Ainda de acordo o autor, esse entrelaçamento demonstra o modo como "o crédito e as finanças medeiam a relação entre os indivíduos, impõem ritmos no uso do tempo e engendram um ethos que define as expectativas e modela as disposições subjetivas dos indivíduos" (p. 30).

Do nosso ponto de vista, de inspiração braudeliana, estamos diante da penetração cada vez mais profunda das lógicas financeira e mercantil na camada da vida material, isto é, na camada da reprodução social. Como visto, Braudel definiu a vida material como "a camada da não economia, o solo em que o capitalismo crava suas raízes, mas no qual nunca consegue penetrar" (apud ARRIGHI, 2003, p. 10). Numa atualização de seu argumento, defendemos que uma das principais especificidades da atual fase de expansão financeira diz respeito, exatamente, à penetração do capitalismo na camada da vida material. Em consonância com Sandel (2015), acreditamos que a mudança mais decisiva do período contemporâneo foi "a extensão dos mercados, e dos valores de mercado, a esferas da vida com as quais nada têm a ver" (p. 12). Nesse sentido, consideremos, mais uma vez, o caso da habitação.

Tal como formulado por Bourdieu (2002), mesmo quando integra o circuito mercantil, a casa não é jamais um simples bem econômico. A casa manifesta uma forte relação de pertencimento, é um projeto ou uma aposta coletiva sobre o futuro da unidade doméstica e base da coesão afetiva. Desse modo, é possível afirmar que um grupo familiar qualquer pode pôr em risco sua coesão e suas estratégias de reprodução quando tende a tratar sua casa como simples mercadoria e, no extremo, como ativo financeiro. O que é cada vez mais comum nos marcos da financeirização contem-

porânea e assumiu proporções e consequências sem precedentes na recente crise das hipotecas norte-americanas.

Grosso modo, hipotecas residenciais de alto risco, contratadas e recontratadas nos Estados Unidos, sobretudo para financiar o consumo, foram agregadas e convertidas, por intermédio do mecanismo da securitização, em novos títulos aparentemente seguros e líquidos, que foram amplamente negociados nos mercados internacionais. Porém, uma vez que os tomadores de empréstimos perderam a capacidade de arcar com seus compromissos, em virtude de mudanças macroeconômicas nacionais, eles não só perderam seus imóveis, como contribuíram para que toda uma cadeia de valores e capitais fictícios, circulando nos mercados mundiais, fosse rompida, com graves repercussões.

Ou seja, uma vez que a denominada financeirização deixou de se expressar apenas nas esferas das "altas finanças", atingindo os domínios da vida material e cotidiana, necessariamente emergiram graves tendências de desarticulação social. Por fim, dadas as consequências da atual crise sistêmica do capitalismo, pode-se dizer, para concluir este artigo, que essas tendências se revelam ainda mais preocupantes diante da já mencionada hipótese do retardamento, da distorção ou da supressão dos contramovimentos de proteção social. Tudo isso constituindo um horizonte ainda mais importante de reflexão sobre os elos entre o financeiro e o imobiliário no contexto da atual fase de desenvolvimento do capitalismo.

Referências

AALBERS, Manuel. The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competition and change*, v. 12, n. 2, p. 148-166, 2008.

_____. Geographies of the Financial Crisis. *Area*, v. 41, n. 1, p. 34-42, 2009a.

_____. The Sociology and Geography of mortgage markets: reflections on the financial crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 33, n. 2, p. 281-290, 2009b.

_____. The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 214-219, 2015.

_____ (Ed.). *The Financialization of Housing*: a political economy approach. New York: Routledge, 2016.

AGLIETTA, Michel. *Le capitalism de demain*. Paris: Fondation Saint Simon, 1998.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX:* dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2003.

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. Madrid: Akal, 2001.

BOYER, Robert. Is a finance-led growth regime a viable alternative to fordism? *Economy and Society*, v. 29, n. 1, Feb. 2000.

BARAN, Paul; SWEEZY; Paul. *El capital monopolista:* ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos. México, D.F: Siglo Veintiuno Editores, 1988.

BAUMAN, Zygmunt. *Vida a crédito*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro:* uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

_____. *História e ciências sociais*. Lisboa: Editorial Presença, 1990.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro:* uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

BOURDIEU. Pierre. *Las estructuras sociales de la economia*. Buenos Aires: Editora Manantial, 2002.

BRUNO, Miguel; CAFFÉ, Ricardo. Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil. In: BRUNO, Miguel (Org.) *População, espaço e sustentabilidade:* contribuições para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

BRUNO, Miguel; DIAWARA, Hawa; ARAÚJO, Eliane; REIS, Anna Carolina; RUBENS, Mário. Finance-led growth regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. *Revista de economia política*, v. 31, n. 5, p. 730-750, 2011.

BUGRA, Ayse; AGARTAN, Kaan. *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century:* market economy as a political project. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BUKHARIN, Nicolai. *A economia mundial e o imperialismo*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

CARCANHOLO, Reinaldo de A.; NAKATANI, Paulo. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o conceito de capital financeiro, característico da globalização. In: GOMES, Helder (Org.). *Especulação e lucros fictícios*. São Paulo: Outras Expressões, 2015a.

_____. Capitalismo especulativo e alternativas para a América Latina. In: GOMES, Helder (Org.). *Especulação e lucros fictícios*. São Paulo: Outras Expressões, 2015b.

CECILIO, Marco Bulhões. Fernand Braudel no mundo contemporâneo e a acumulação acelerada de riquezas: economia de mercado e capitalismo como opostos? Dissertação (mestrado em Economia Política Internacional) – Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1998.

_____. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.

CHRISTOPHERS, Brett. On voodoo economics: theorising relations of property, value and contemporary capitalism. *Transactions of the Institute of British Geographers*, v. 35, n. 1, p. 94-108, 2010.

_____. Revisiting the urbanization of capital. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 101, n. 6, p. 1347-1364, 2011.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo:* ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE MATTOS, Carlos A. Financiarización, mercantilización y metamorfosis planetaria: lo urbano en la valorización del capital. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 24-52, mai./ago. 2016.

DINIZ, Nelson. *Porto Maravilha:* antecedentes e perspectivas da revitalização da região portuária do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

FINE, Ben. Financialization from a marxist perspective. *International Journal of Political Economy*, v. 42, n. 4, p. 47-66, 2014.

FIORI, José Luís. A propósito de uma construção interrompida. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 1-19, jun. 2000.

_____. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin (Org.) *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. *História, estratégia e desenvolvimento*: para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2014.

FIX, Mariana. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp (Tese de doutorado), 2011.

FOSTER, John Bellamy. Monopoly-finance capital. *Monthly Review*, v. 58, n. 7, 2006. Disponível em: https://monthlyreview.org/2006/12/01/monopoly-finance-capital/. Acesso em: 18 abr. 2016.

_____. The financialization of capitalism. *Monthly Review*, v. 58, n. 11,

2007. Disponível em: https://monthlyreview.org/2007/04/01/the-financialization-of-capitalism/#fn1. Acesso em: 18 abr. 2016.

_____. The age of monopoly-finance capital. *Monthly Review*, v. 61, n. 9, 2010. Disponível em: https://monthlyreview.org/2010/02/01/the-age-of-monopoly-finance-capital/. Acesso em: 24 abr. 2016.

GARCÍA-LAMARCA, Melissa; KAIKA, Maria. "Mortgaged lives": the biopolitics of debt and housing financialisation. *Transactions Institute of British Geographers*, Manchester, 2016.

GOTHAM, Kevin Fox. The secondary circuit of capital reconsidered: globalization and the U.S. real estate sector. *American Journal of Sociology*, v. 112, n. 1, p. 231-275, 2006.

GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 82, p. 11-33, 2008.

HARVEY, David. *Consciousness and the urban experience*. Oxford: Blackwell, 1985a.

_____. *The urbanization of capital:* studies in the history and theory of capitalist urbanization. Oxford: Blackwell, 1985b.

_____. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2005.

_____. *Condição pós-moderna:* uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. *O enigma do capital:* e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. *Rebel cities:* from the right to the city to the urban revolution. London: Verso, 2012.

_____. *Os limites do capital.* São Paulo: Boitempo, 2013.

HILFERDING, Rudolf. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

JESSOP, Bob. Knowlegde as a fictitious commodity: insights and limits of a polanyian perspective. In: BUGRA, Ayse; AGARTAN, Kaan. *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century:* market economy as a political project. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

LAPAVITSAS, Costas. Financialised capitalism: crisis and financial expropriation. *Historical materialism*, v. 17, n. 2, p. 114-148, 2009.

_____. Theorizing financialization. *Work, Employment & Society*, v. 25, n. 4, p. 611-626, 2011.

_____. *Profiting without producing:* how finance exploits us all. London: Verso, 2013.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro Editora, 2008a.

_____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008b.

_____. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008c.

LÊNIN, Vladimir. *Imperialismo:* etapa superior do capitalismo. Campinas: FE/UNICAMP, 2011.

MAGDOFF, Harry; SWEEZY, Paul. The financial explosion. *Monthly Review*, v. 37, n. 7. Disponível em: https://monthlyreview.org/1985/12/01/the-financial-explosion/. Acesso em: 18 abr. 2016.

MARX, Karl. *O capital:* crítica da economia política. Volume 3, Tomo 1. O processo global da produção capitalista. São Paulo: Abril Cultural, 1986a.

_____. *O capital:* crítica da economia política. Volume 3, Tomo 2. O processo global da produção capitalista. São Paulo: Abril Cultural, 1986b.

MINSKY, Hyman**.** *Can it happen again?* Essays on instability and finance. Nova York: M. E. Sharp, 1982.

PAULANI, Leda. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009.

_____. A autonomização das formas verdadeiramente sociais na teoria de Marx: comentários sobre o dinheiro no capitalismo contemporâneo. *Revista EconomiA*, v. 12, n. 1, p. 49-70, 2011.

_____. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 237-261, 2013.

_____. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 514-535, 2016.

_____. Não há saída sem a reversão da financeirização. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 29-35, 2017.

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos. Intervenções em centro urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. 308 f. Tese (doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2015.

POLANYI, Karl. *A grande transformação*: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; DINIZ, Nelson. Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 351-377, 2017.

ROJAS, Carlos Antonio Aguirre. *Fernand Braudel e as ciências humanas*. Londrina: Eduel, 2013.

ROLNIK, Raquel. *A Guerra dos lugares.* São Paulo: Boitempo, 2015.

ROUBINI; Nouriel; STEPHEN, Mihm. *A economia das crises:* um curso-relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

ROYER, Luciana de Oliveira. 194 f. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009.

SANDEL, Michael J. *O que o dinheiro não compra:* os limites morais do mercado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *EURE*, Santiago, v. 39, n. 118, p. 27-46, 2013.

SILVER, Beverly J; ARRIGHI, Giovanni. "O duplo movimento" de Polanyi: comparação da hegemonia da *belle époque* britânica e estadunidense. *Emetropolis:* Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, n° 16, ano 5, 2014.

TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro:* uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro:* uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

TOPALOV, Christian. Os saberes da cidade em crise. *Espaço e Debates*, ano IX, n. 34, 1991.

WALLERSTEIN, Immanuel. *World-systems analysis:* an introduction. London: Duke University Press, 2004.

_____. *Impensar a ciência social:* os limites dos paradigmas do século XIX. São Paulo: Ideias e Letras, 2006.

_____. *The modern world-system I:* capitalist agriculture and the origins of the european world-economy in the sixteenth century. Berkeley: University of California Press, 2011.

Circuitos de extração: valor em processo e o nexo mineração/cidade[1]

Martín Arboleda[2]

Introdução

Em uma série de artigos recentes Verónica Gago, Sandro Mezzadra e Brett Neilson (GAGO e MEZZADRA, 2015, 2017; MEZZADRA e NEILSON, 2017) mostraram a necessidade da elaborar "uma concepção ampliada do extrativismo". Segundo os autores, isso se baseia na ideia de que algumas das dinâmicas e lógicas da produção de matérias-primas primárias estão rapidamente se estendendo a outros domínios da atividade socioeconômica, como as finanças, o mercado imobiliário, a logística e a economia de plataforma. Os processos extrativos, em sua visão, fornecem importantes *insights* analíticos para elucidar o papel da renda, da acumulação primitiva e da força extraeconômica sob o capitalismo contemporâneo, especialmente a partir da Grande Recessão de 2008. Embora a noção e o programa de pesquisa do "extrativismo" tenham surgido no contexto das lutas sobre a expansão das fronteiras das matérias-primas primárias na América Latina, Gago, Mezzadra e Neilson consideraram que, com demasiada frequência, a referida expansão permanece associada ao sentido estrito e literal da extração de matérias-primas e alimentos do solo. Os autores salientam que isso tira de foco não apenas as dimensões extrativas que atuam no capitalismo em geral, mas também as formas pelas quais a produção de mercadorias primárias se mistura com finanças, logística e urbanização (ver GAGO e MEZZADRA, 2017; MEZZADRA e NEILSON, 2017).

Este artigo propõe que a ideia de repensar a extração em um sentido ampliado deve ser recebida como um projeto intelec-

[1] Capítulo publicado originalmente na revista *Capitalism Nature Socialism*, com o título "From Spaces to Circuito of Extraction: Value in Process and Mine/City Nexus". DOI: 10.1080/10455752.2019.1656758.

[2] Escola de Sociologia, Universidade Diego Portales, Santiago do Chile, Chile.

tual urgente e relevante. No entanto, e embora Gago, Mezzadra e Neilson sugiram que existe uma "relação orgânica" entre a extração e outras esferas de atividade econômica, tal relação só é sugerida através de vinhetas específicas sobre dados sobre mineração, especulação urbana, financiamento popular, e assim por diante. O fato de essa relação permanecer obscura, e ainda não ter sido objeto de reflexão teórica, pode eventualmente derivar da lógica pós-trabalhadorista em que se apoia o relato dos autores, pois consideram que o extrativismo anuncia uma nova fase de acumulação global "(...) além do paradigma industrial" (GAGO e MEZZADRA, 2017, p. 575). E, com efeito, tem sido argumentado que a tendência do pensamento pós-trabalhadorista de declarar a teoria marxiana do valor (ou seja, "capitalismo industrial") como anacrônica e datada tem prejudicado o potencial explicativo em relação ao muito que o trabalho nesse tipo de tradição tem a oferecer (ver por exemplo CAFFENTZIS, 2005; HENNINGER, 2007; STAROSTA, 2012). À luz desses elementos, este artigo se baseia em leituras teóricas sobre o valor da extração (ver por exemplo BUNKER e CICCANTELL, 2003, 2005; BRIDGE, 2008; LABBAN, 2008, 2014a, 2014b; CICCANTELL, 2009; BAGLIONI e CAMPLING, 2017; HUBER, 2018) para sugerir que ao colocar os recursos naturais no centro da dinâmica da industrialização tardia, as relações orgânicas entre os setores primário, secundário e terciário da economia podem ser mais adequadamente concretizadas.

Mais especificamente, meu argumento é que um envolvimento com uma teorização crítica da circulação do capital – como foi estabelecida por Marx (1992; ver também MARX, 1973, seção 2) no Volume II de *O Capital* – pode contribuir para a agenda do desenvolvimento de uma concepção ampliada do extrativismo que revela as interdependências reais, as tendências de crise e os pontos de interseção entre a economia espacial de extração e a produção do espaço capitalista na sociedade contemporânea. Ao defender a reprodução do capital em termos de três sistemas circulatórios inter-relacionados (capital monetário, capital produtivo e capital de mercadorias), Marx buscou substituir os entendimentos compartimentados sobre produção, circulação, troca e distribuição, e perceber a economia capita-

lista como uma unidade diferenciada (ver ARTHUR e REUTEN, 1998; HARVEY, 2013; FINE e SAAD-FILHO, 2016, cap. 4). Desse modo, este artigo propõe uma compreensão relacional da produção de produtos primários em termos de três circuitos de extração contraditórios e, ao mesmo tempo, integrados:

- primeiro, um *circuito produtivo de extração*, que abrange a territorialidade real e o processo material de produção de matérias-primas – construção de passagens verticais para minas (*shafts*), poços, instalações de processamento e zonas rurais agroindustriais, entre outros (grifo original);
- segundo, um *circuito de extração de mercadorias*, formado por todas as redes de infraestrutura e conectividade logística que permitem a rota de matérias-primas desde os locais de extração até a sua realização no mercado – portos, transportadoras de granéis sólidos, ferrovias, oleodutos e rodovias (grifo original);
- terceiro, um *circuito de extração monetária*, que envolve todos os atores financeiros, instrumentos e sistemas institucionais que medeiam a atividade das indústrias baseadas em recursos em múltiplas escalas espaciais (grifo original).

Na noção de circuitos de extração não está apenas em jogo a intenção de contribuir para a provocação oportuna de Gago, Mezzadra e Neilson; está também a de lançar luz sobre os modos de interdependência socioespacial que surgem como processos de modernização industrial no chamado Sul global – e especialmente nas economias do Leste Asiático – e que dão origem a um dos mais persistentes e abrangentes superciclos de mercadorias da história recente[3]. Essas transformações históricas distintas, porém, inter-relacionadas, como mostra o artigo, agruparam

[3] Há uma tendência da literatura especializada em se referir a um "*boom* de mercadorias" quando quer definir o aumento global do preço das matérias-primas que começou no início da década de 1990 e perdeu força em 2014. No entanto, esse grande evento geoeconômico é mais adequadamente entendido como um "superciclo" de mercadorias, porque apesar dos períodos de declínio (nomeadamente na sequência da crise financeira de 2008 e em 2014), a procura não retornou aos níveis anteriores à década de 1990. Na verdade, 2017 sinalizou uma nova iteração dos aumentos de preços, também impulsionada pela expansão do setor manufatureiro chinês.

recursos naturais e ambientes construídos, bem como espaços urbanos e não urbanos, em configurações novas e cada vez mais intrincadas. A primeira seção se inicia apresentando uma reflexão sobre como a teorização marxista da circulação do capital pode expandir os repertórios metodológicos, as ferramentas analíticas e as imaginações socioespaciais dos estudos tradicionais do extrativismo para além de seu *locus classicus* – ou seja, a geografia da extração. Nas três seções seguintes, o artigo prossegue explorando os circuitos de extração acima mencionados. Cada um dos três circuitos é avaliado em termos do papel que desempenha em processos mais amplos de urbanização capitalista e acumulação global de capital. Na seção final, o artigo explora a dinâmica de reprodução expandida que emerge do movimento combinado dos três circuitos. Neste artigo sugiro que o fato de considerar as economias extrativas em termos de sua reprodução ampliada permite entender como as economias de recursos também estão alargando a fronteira da especulação imobiliária, da apropriação da renda e da inovação tecnocientífica.

Recursos Naturais e a Circulação de Capital

Em uma das declarações programáticas que emergiram da literatura acadêmica e ativista latino-americana sobre extrativismo urbano, Enrique Viale (2017, p. 20) afirma que um grande desafio do nosso tempo consiste em construir "pontes entre aqueles que resistem à mineração em lugares remotos, aqueles que resistem ao glifosato e ao agronegócio, e aqueles (...) que vivem em cidades cada vez mais caras, cercadas e repressivas". E, de fato, tais geografias de ação social *surgem* como distintas, insulares e não relacionadas (grifo original). No entanto, uma compreensão do capital do ponto de vista do seu movimento circulatório revela que eles são, no entanto, agrupados numa unidade complexa pelo movimento combinado de três circuitos do capital sobrepostos. No Volume I de *O Capital*, Marx considera que as mercadorias são negociadas pelo seu valor. Isso significa que as questões de mercado, transporte, troca, distribuição e consumo, são deliberadamente colocadas de lado por uma questão de clareza analítica. No Volume II, Marx problematiza esses aspectos ao transcender um entendimento

"superficial" de circulação como mero movimento de mercadorias. Em vez disso, como Arthur e Reuten (1998) explicam, Marx desenvolve uma leitura "mais profunda" que considera o *processo de circulação do capital como um todo* (grifo original). Isso significa que a circulação não envolve apenas o movimento de bens no espaço (ou seja, a sua trajetória da mina para a fundição, ou da fundição para a fábrica), mas as transições ou metamorfoses que o capital sofre no decurso do seu ciclo de vida. O capital, Marx argumenta assim em *Grundrisse* (1973, 536; ver também LABBAN, 2017), deve ser apreendido como valor em *processo* ou em *transição* entre as suas várias formas, em vez de meramente um valor em movimento como normalmente é considerado (grifo original). Como Matt Huber (2018) argumentou recentemente, uma teoria de valor revitalizada e coerente fornece ferramentas fundamentais para elucidar como os recursos naturais fluem e sustentam cadeias complexas de mercadorias e sistemas produtivos que estão dispersos por múltiplas escalas e lugares. Em outras palavras, é importante inquirir não apenas como o valor é produzido, mas também como ele flui através do espaço econômico. Nesse sentido, o presente artigo sustenta que uma compreensão crítica da circulação pode fornecer importantes contribuições para a recente mudança em direção à teoria do valor na economia política voltada para o meio ambiente (para uma visão geral, ver CHRISTOPHERS, 2018; HUBER, 2018; PURCELL, LOFTUS, e MARCH, 2019). Ao conceituar o metabolismo socioecológico do capital em termos de três circuitos integrados (capital monetário, capital produtivo e capital de mercadorias), Marx (1992) não só antecipa a interdependência radical da vida econômica na sociedade moderna, mas também a instabilidade intrínseca e a fragilidade do movimento do valor. Uma alteração em qualquer um dos circuitos, como explica Marx, desencadeia alterações e rupturas concomitantes nos outros. Para David Harvey (2013), uma exploração do capital do ponto de vista de três circuitos integrados é valiosa na medida em que revela que contradições, obstáculos e crises não só surgem na produção (ou seja, no local da extração), mas também podem surgir – e frequentemente surgem – no processo de circulação e distribuição, no qual várias outras classes e frações de classes estão atuando.

Marx também observa que a interação entre circuitos não é apenas turbulenta e propensa a crises, mas também é invariavelmente voltada para escalas de operação sempre crescentes. Os excedentes de capital que não podem ser reabsorvidos em nenhum dos circuitos são lançados para fora e, assim, o movimento do circuito como um todo assume a imagem proverbial de uma espiral ascendente – um processo que ele concebe sob a noção de "reprodução expandida" (ver MARX, 1992, cap. 21). Como Luxemburg ([1913] 2003, cap. 26) e Harvey (1985) salientaram, o processo de reprodução expandida resulta em crises periódicas de sobreacumulação que só podem ser contornadas através da criação de novos locais para a realização do valor produzido noutros locais. Como as seções seguintes deste artigo mostram, é através da mudança, ou reorientação, de capitais excedentes, que as indústrias extrativas se desenvolvem para fora, envolvendo-se ativamente no *remake* da vida econômica para além do setor primário. Desse modo, a noção de circuitos de extração que este artigo propõe não se preocupa somente em analisar a organização territorial das infraestruturas integradas (isto é, portos, ferrovias, sistemas de transporte marítimo etc.) que objetivam uma rápida circulação de matérias-primas através do espaço logístico e urbano. Envolve também, essencialmente, uma compreensão relacional de como a produção, circulação, troca e distribuição dos recursos naturais se unem como momentos inter-relacionados na autoexpansão do valor.

Circuito Produtivo da Extração

O circuito produtivo da extração é circunscrito ao momento da produção de valor quando capitais fixos e variáveis são gastos para produzir minerais, petróleo ou alimentos. Esse circuito geralmente engloba todos os processos e territorialidades que formam o objeto de análise dos estudos tradicionais sobre o extrativismo. Nas últimas décadas, a organização física desse circuito foi reconfigurada de forma a aumentar a produtividade, especialmente face ao declínio dos tipos de minerais e ao aumento da procura dos "Tigres Asiáticos" que se encontram numa fase de rápida industrialização. Em vez de se desenrolar dentro de um cenário pós-in-

dustrial de acumulação, o estudo que Bunker e Ciccantell (2003, 2005) realizaram sobre as novas fronteiras de recursos mostra que a construção naval e a capacidade de produção de aço, resultado dos processos de modernização industrial na Ásia Oriental, contribuíram para que as economias do Japão, Coreia do Sul e China se tornassem os maiores importadores mundiais de matérias-primas. É importante ressaltar que esses processos de industrialização tardia sustentaram um superciclo de mercadorias já existente há muito na América Latina, fortemente evidenciado na expansão da balança comercial entre a China e a América Latina, que passou de US$ 15 bilhões em 2009 para surpreendentes US$ 200 bilhões em 2011 (VALDEZ MINGRAMM, 2013, p. 32).

Essa paisagem transpacífica, resultado que surgiu do comércio de minerais, empurrou as indústrias extrativas para maior integração funcional, não só entre as várias fases do processo de produção-exploração, decapagem, britagem, transporte, mas também entre as indústrias portuária e marítima. Os esforços para implementar tecnologias de rastreabilidade de minerais e mapeamento da cadeia de suprimentos a fim de reduzir assimetrias de informação entre as diferentes fases de produção têm sido condicionados pela padronização das operações ao longo da cadeia de suprimentos (ARBOLEDA, 2018)[4]. Além disso, a crescente complexidade na divisão técnica do trabalho também tem favorecido o surgimento de grandes empreiteiras de forma semelhante à das "Wintelist" ou Redes de Produção Modular que tendem a predominar na indústria eletrônica – caracterizada por uma divisão acentuada entre projeto e execução e pela reintegração vertical da atividade manufatureira. As tarefas inicialmente terceirizadas na indústria de mineração eram trabalhosas e marginais em relação à operação principal, tais como alimentação, hospedagem em albergues e abertura de poços, mas gradualmente houve uma

[4] Embora a rastreabilidade de minerais tenha começado como uma iniciativa privada de compradores de minerais nos mercados asiáticos para reduzir custos, ela tem sido recentemente adotada pela sociedade civil e organizações multilaterais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU) como uma forma de aumentar a transparência e evitar violações dos direitos humanos, especialmente com relação a minerais de conflito como coltan, estanho, tungstênio e ouro.

mudança para uma constelação de serviços mais complexos como previsão de minerais, modelagem geológica e engenharia de processos. A tendência para maior diversificação de funções parece ter decolado na indústria de mineração sul-africana durante a década de 1990, quando poços inteiros começaram a ser terceirizados (KENNY e BEZUIDENHOUT, 1999). Na América Latina, o redimensionamento e a especialização dos empreiteiros evoluíram a ponto de grandes corporações transnacionais como a Komatsu, Siemens, Atlas Copco e Cat-Finning operarem agora normalmente ao lado de corporações extrativas na construção de passagens verticais para minas (*shafts*), poços e instalações industriais destinadas ao processamento mineral (INNOVUM/ FUNDACIÓN CHILE, 2014).

Processos de reestruturação organizacional desse tipo permitiram saltos quânticos na produtividade laboral, mas também desencadearam novas formas de desigualdade socioespacial como resultado de uma força de trabalho cada vez mais polarizada não só em termos de gênero, raça e cidadania, mas também em termos dos atributos produtivos que abrange (ARBOLEDA, a sair). Durante a fase nacional-desenvolvimentista do desenvolvimento capitalista, o espaço de assentamento nas geografias de recursos foi estruturado em torno de "cidades-empresas" relativamente equitativas e socialmente homogêneas para os trabalhadores assalariados das empresas de mineração e petrolíferas. A mercantilização das forças de trabalho de complexidade heterogênea exigida pela atualização tecnológica na indústria de mineração trouxe uma especialização excessiva entre os trabalhadores intelectuais (geólogos, engenheiros, geofísicos), assim como a desqualificação e a insegurança de trabalho entre os operadores industriais e manuais. A proliferação de redes de trabalho subcontratado, temporário e fragmentado tem, portanto, anunciado uma mudança para um paradigma efêmero de urbanismo de recursos estruturado com base em cidades em expansão, agrópoles e acampamentos (ver CANALES, 2012; VERA e MEHROTRA, 2018; GORDILLO, 2019; para urbanismo de extração de recursos na África Subsaariana, ver KIRSHNER e POWER, 2015). Além disso, reconfigurações recentes no circuito produtivo da extração também se manifestaram em pilhagem

ambiental invasiva, esgotamento do solo, mudança no uso da terra e poluição da água, levando a um verdadeiro êxodo das populações rurais para a periferia tanto das cidades intermediárias quanto das grandes cidades da América Latina. Essa nova iteração da descamponização global causada por recursos está bem documentada na literatura (ver, por exemplo, RUIZ RUIZ e SANTANA RIVAS, 2016; VÁSQUEZ DUPLAT, 2017).

Circuito de Extração de Mercadorias

O circuito de extração de mercadorias engloba todas as infraestruturas físicas e sociais que são criadas de modo a facilitar a rápida circulação de mercadorias primárias desde o ponto de produção até à sua posterior realização no mercado. A redução do tempo que o capital leva para a transição de sua determinação como forma de mercadoria, até o momento em que se concretiza em sua forma monetária e retorna ao capitalista como lucros a serem reinvestidos – seu tempo de *turnover* – tem sido consistentemente considerado como um motor-chave para a competição intercapitalista na sociedade moderna. Não surpreende, portanto, como Marx (1992) argumenta, que a reprodução contínua do capital esteja condicionada ao constante desenvolvimento e concentração (isto é, à ampliação) dos meios de transporte e comunicação. Como ele enfatiza em *Grundrisse*, "(...) a criação pelo capital de mais-valia absoluta – mais trabalho objetivado – está condicionada a uma expansão, especificamente constante, da esfera de circulação" (MARX, 1973, p. 407, grifo original). Para Bunker e Ciccantell (2003, 2005), é o impulso de acesso a periferias de recursos cada vez mais remotas o que tem desencadeado os tipos de avanços tecnológicos nos meios de transporte que vieram a definir os ciclos históricos de acumulação propriamente ditos. Exemplos notáveis a esse respeito são talvez as bergantinas usadas pela Espanha para transportar ouro e prata via o Oceano Atlântico no século XVI, os navios motorizados que o Império Britânico concebeu para ter acesso a guano e à borracha na Amazônia, e o Valemax, o maior navio para o transporte de carga sólida a granel já construído, que transporta minério de ferro do Brasil para a China via o Oceano Pacífico.

A tendência para modernizar e renovar constantemente as infraestruturas de circulação tem sido a marca do capitalismo industrial desde o seu início. No entanto, é no contexto da revolução logística que o circuito produtivo e os circuitos de mercadorias de extração alcançaram um grau mais avançado de integração funcional. Argumenta-se que uma das características principais da revolução logística reside no fato de que, objetivando os interesses da velocidade, conectividade e homeostase, ela tornou menos nítidas as fronteiras entre transporte e outras formas de trabalho produtivo (COWEN, 2014; TOSCANO, 2014). Como explicado na seção anterior, as tecnologias de mapeamento da cadeia de suprimentos e rastreabilidade dos minerais implementadas na indústria de mineração mudaram deliberadamente a ênfase dos locais de extração, considerados individualmente, para a cadeia de suprimentos, considerada como um sistema total. As implicações da revolução logística na geografia da extração também são evidenciadas na mudança geoeconômica que permitiu que o Japão e a Coreia do Sul conseguissem um aumento de dez vezes no número de transportadoras de granéis sólidos entre 1961 e 1992, passando de 471 para 4.846 (CICCANTELL, 2009, p. 197). A gênese dessa reconfiguração na capacidade naval, como explicam Bunker e Ciccantell (2005), pode ser rastreada até o Japão e a necessidade da Coreia do Sul de reduzir os custos de transporte para acessar periferias remotas de recursos. Em 1995, a China tornou-se o maior produtor mundial de aço, uma mudança histórica que mais tarde lhe permitiu tornar-se o principal importador de matérias-primas e desenvolver a maior frota marinha mercante, com mais de 2.000 navios (KHANNA, 2016), assim como cinco dos dez maiores portos de contêineres do mundo[5].

Os processos de transformação infraestrutural e institucional que giram em torno da construção de portos, navios, ferrovias, canais, rodovias e pontes, para a rápida movimentação de matérias-primas, no entanto, raramente são problematizados na literatura. De fato, Bridge (2008) tem argumentado que o debate sobre as periferias de recursos avançou através de um padrão para modos de análise em escala nacional que empurram para segundo

[5] Financial Times. "How China Rules the Waves", 12 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://ig.ft.com/sites/china-ports/? mhq5j=e2>.

plano questões sobre a organização transnacional da produção (ver também BAGLIONI e CAMPLING, 2017). Relatos recentes de desenvolvimentos de megainfraestruturas e infraestruturas de conectividade nas indústrias extrativas começaram a abordar questões importantes da circulação de matérias-primas, especialmente através do questionamento sobre corredores interoceânicos, cidades portuárias e redes logísticas para o comércio de minerais – com a iniciativa "Cinturão e Estradas" da China, que vem a ser talvez o exemplo mais ilustrativo de iniciativas emergentes para a circulação transcontinental de matérias-primas (CICCANTELL, 2009; HARVEY e KNOX, 2015; KANAI, 2016; KHANNA, 2016; WILSON e BAYÓN, 2017; IRARRÁZAVAL e BUSTOS-GALLARDO, 2018; KANAI e SCHINDLER, 2018; URIBE, 2018).

A crescente relevância que o circuito de extração de mercadorias adquiriu no contexto de toda a geografia de produção de produtos primários levou a novas expressões de protesto e agitação sociopolítica. Em outras palavras, o alargamento da esfera de circulação evoluiu ao mesmo tempo que a sua concomitante politização. E realmente Mezzadra e Neilson (2017) sustentam que uma compreensão da extração em sentido restrito acabou por ofuscar formas emergentes de contestação e revolta que ocorrem para além dos locais extrativos, mas que ainda têm incidência direta sobre eles. Isso se manifesta claramente no contexto da revolução logística, que elevou os "pontos de estrangulamento" (*chokepoints*) das cadeias de abastecimento globais a locais-chave de luta política e insurgência trabalhista em toda a economia global. Na verdade, a sabotagem técnica nos portos, ferrovias e infraestruturas rodoviárias tornou-se uma das táticas básicas dos movimentos sociopolíticos envolvidos em lutas territoriais relativas à governança e à circulação de recursos naturais (ver KHANNA, 2016; ARBOLEDA, 2018; BUDROVICH SÁEZ e CUEVAS VALENZUELA, 2018). A eficácia dessas formas de contestação sociopolítica decorre do fato de os seus efeitos perturbadores não se limitarem exclusivamente ao circuito das mercadorias. Na verdade, elas se estendem ao circuito produtivo da extração uma vez que as operações extrativas são frequentemente interrompidas em decorrência de bloqueios ocorridos a jusante, exercendo uma enorme pressão sobre os produtores físicos.

Circuito de Extração do Dinheiro

Ao fazer a mediação do movimento combinado do circuito de mercadorias e do circuito de produção, encontramos o circuito de extração do dinheiro, personificado na figura de instituições financeiras, banqueiros, instrumentos de dívida, marcos regulatórios de política etc. Para Marx, o circuito do capital monetário é de fundamental relevância porque gere as contradições existentes entre produção e realização através da extensão do crédito, o que proporciona liquidez às operações materiais antes da acumulação real (HARVEY, [1982] 2006, 2013; HEINRICH, 2012; FINE e SAAD-FILHO, 2016). Por meio de um elaborado conjunto de instrumentos de dívida – títulos, hipotecas e ações corporativas – o sistema financeiro tem promovido historicamente o impulso para as inovações tecnológicas nos sistemas de transporte, bem como para a construção de empreendimentos infraestruturais em países ricos em recursos naturais (BUNKER e CICCANTELL, 2005). Na verdade, a própria possibilidade de a indústria de mineração se tornar cada vez mais de capital intensivo, inteligente, integrada horizontalmente e autônoma, tem dependido diretamente das mediações de uma complexa rede de atores, práticas e instrumentos financeiros. Os resultados do relatório de 2019 do Banking on Climate Change, por exemplo, revelam que instituições financeiras como JP Morgan Chase, Barclays, Bank of China e o MUFG japonês forneceram à indústria de combustíveis fósseis 1,9 trilhão de dólares desde que o Acordo de Paris foi adotado em 2016.

Longe de subordinar a produção industrial ao sistema financeiro – como as leituras principais sobre a financeirização o fazem – argumenta-se que a financeirização de estratégias de investimento tem de fato atuado como uma alavanca para expandir as operações materiais através dos locais de extração. Isso, por sua vez, aumentou a composição orgânica do capital nos pontos de produção e intensificou o antagonismo entre capital e trabalho vivo (LABBAN, 2010, 2014a; ARBOLEDA, 2015). Em termos específicos, a relação entre o circuito monetário da extração e o circuito produtivo da extração pode ser decomposta em três diferentes escalas ou domínios de intervenção socioespa-

cial. Primeiro, a dívida soberana tem funcionado historicamente como um mecanismo- chave através do qual os Estados-nação podem financiar os sistemas de megainfraestrutura necessários para atrair o investimento estrangeiro direto para a produção de mercadorias primárias, tais como portos, usinas de energia, barragens, rodovias, ferrovias, aeroportos etc. A ascensão das economias do Leste Asiático como principais nações credoras é indicativa de como o sistema financeiro se articula com a deslocalização geográfica da indústria de grande escala. Vários estudos concluíram que os estados latino-americanos têm se endividado cada vez mais com as instituições financeiras internacionais e, mais recentemente, com as economias do Leste Asiático e os bancos multilaterais (BUNKER e CICCANTELL, 2005; SCHMALZ, 2016; STANLEY, 2016). Em segundo lugar, os produtores físicos das indústrias extrativas – empresas de mineração, petróleo e energia – também desenvolveram engajamentos sistemáticos com o sistema de crédito, bem como reorientaram seu comportamento e estratégias empresariais para operações financeiras e/ou especulativas (ver, por exemplo, LABBAN, 2010, 2014a; DE LOS REYES, 2017). As empresas de mineração e petróleo, por exemplo, tendem a exagerar o tamanho de suas reservas e, assim fazendo, conseguem inflar e distorcer o preço de suas ações nos mercados de ações (TSING, 2005; LABBAN, 2010).

Em terceiro lugar, as geografias do endividamento dos consumidores têm-se afirmado cada vez mais como uma das principais fontes de liquidez financeira para a produção de bens de consumo primários, principalmente porque os investidores institucionais reorientaram sistematicamente os fluxos de investimento para terras e recursos naturais na sequência da crise financeira de 2008 (ver SASSEN, 2014). Em modelos de investimento desse tipo, as famílias foram transformadas em "fluxos de receitas humanas", especialmente à medida que fundos de cobertura, fundos de pensões e bancos de investimento aproveitam os prêmios de seguro dos trabalhadores e das casas de classe média para aumentar o seu valor através da engenharia financeira (FRENCH, LEYSHON e WAINWRIGHT, 2011; LOFTUS e MARCH, 2016). A forma como as diversas fontes de receita extraídas das famílias e dos trabalhadores são canalizadas pelos

investidores institucionais para as indústrias extrativas (TSING, 2005; DE LOS REYES, 2017), e para as infraestruturas territoriais e ambientais em geral (CHRISTOPHERS, 2011; LOFTUS e MARCH, 2016), está adequadamente documentada na literatura. É na sua contínua expansão das fronteiras do lucro na direção de novos domínios de existência social e ecológica que o sistema financeiro tem sido recentemente comparado a uma indústria extrativa (MEZZADRA e NEILSON, 2017; SASSEN, 2017). Na próxima seção começamos a analisar a questão da criação de fronteiras por meio de uma investigação sobre a reprodução ampliada daquilo denominado por Marx de o circuito do "capital industrial".

Reprodução Expandida e o Nexo Mina/Cidade

Em sua introdução à edição de 1978 do Volume II de *O Capital*, Ernest Mandel (em MARX, 1992, p. 61) explica que a conceituação do movimento do capital em termos de três circuitos integrados permitiu a Marx apontar como o capital monetário se expulsa recorrentemente do processo de produção de valor e é mobilizado para aumentar a escala do circuito como um todo – um fenômeno que ele denominou "reprodução expandida". Como se sabe, os *insights* de Marx sobre essa questão foram deixados parcialmente desenvolvidos, e foi na verdade Rosa Luxemburg que desenvolveu pela primeira vez uma teorização sistemática da reprodução expandida como uma instância – se não a instância de formação de crise dentro do capitalismo (LUXEMBURG, [1913] 2003). Gago e Mezzadra (2017), por exemplo, baseiam-se no trabalho de Luxemburg para conceber o extrativismo como a contínua apropriação do exterior não mercantilista. Embora a questão da apropriação seja sem dúvida crucial para compreender a natureza extrativa do movimento de autoexpansão do capital, vale a pena salientar que a noção de Luxemburg sobre a reprodução alargada é também fundamentalmente uma teoria econômica de sobreacumulação, e não apenas uma teoria política do imperialismo. Ao colocar a reprodução expandida como um problema de capitais excedentes que se efetivam em outros locais, Luxemburg ([1913] 2003, p. 332-333)

oferece elementos importantes para compreender a natureza da acumulação como uma unidade contraditória de produção e realização.

As implicações socioespaciais e urbanas que sustentam a realização de capitais superacumulados em situações de reprodução ampliada são particularmente teorizadas por David Harvey ([1982] 2006, 1985) através da noção de "mudança de capital". Especificamente, Harvey (1985) afirma que as tendências de crise surgem quando a sobreacumulação em um "circuito primário" produz excedentes que não podem ser reabsorvidos no processo produtivo. Como resultado, o capital monetário torna-se periodicamente reorientado para um "circuito secundário", formado por um quadro físico de investimento no ambiente construído, e que implica a criação de ajustes espaciais de produção, circulação, transporte e consumo que são mais claramente incorporados na cidade. A transformação da paisagem urbana, como resultado dos excedentes que têm origem na produção de mercadorias primárias e que são posteriormente lançados no circuito secundário, tem se configurado como uma tendência dominante na evolução histórica das indústrias extrativas. O estudo historiográfico de Gray Brechin (2006) sugere que foi justamente a vasta riqueza material, que brotou das jazidas de prata e ouro das minas de Nevada e Califórnia, durante meados do século XIX, o que alimentou a construção semelhante e a especulação imobiliária na cidade de São Francisco. O estudo comparativo de Joe Feagin (1990) sobre o *boom* petrolífero do pós-guerra conclui que Aberdeen e Houston foram reconfiguradas através de dinâmicas semelhantes de circulação de capital e investimento no ambiente construído.

A escala em que essas estratégias de troca de capital operam, no entanto, foi redefinida pela tendência histórica mundial da intensificação do poder monopolista, pela globalização da produção e pela disseminação das crises sociais e ecológicas, que John Bellamy Foster (2019) chamou apropriadamente imperialismo tardio. A disseminação e a magnitude das estratégias contemporâneas de investimento no ambiente construído são sugeridas na afirmação de Khanna (2016, 95) de que "(...) a China não está 'comprando o mundo' per se, mas construin-

do-o em troca de recursos naturais". Além disso, estudos recentes mostram que o *boom* das exportações na indústria mineira chilena no superciclo das mercadorias tende a favorecer os grandes excedentes de liquidez financeira que são consistentemente reabsorvidos pelo setor imobiliário, seja através da construção direta de moradias e infraestrutura, seja através da expansão do crédito por meio do sistema hipotecário e outras formas de dívida pessoal (ver REHNER e VERGARA, 2014; REHNER e RODRÍGUEZ-LEIVA, 2017; VERGARA-PERUCICH, 2018). Também se estima que o dramático crescimento da produção de soja transgênica na Argentina tenha se transformado rapidamente, como uma metástase, em projetos de reordenamento urbano e especulação em grande escala, provocando assim a gentrificação, a degradação ambiental e o confinamento do espaço urbano em várias cidades (ver PINTOS, 2017).

É precisamente a crescente circularidade estrutural existente entre a extração e a urbanização o que deu origem a uma vibrante literatura acadêmico-ativista na América Latina em torno da noção de "extrativismo urbano". Embora esse conceito possa apresentar vários significados, ele é frequentemente utilizado para designar a ascensão de uma cultura de fronteira que lembra muito aquela que tende a predominar nas indústrias extrativas, e que se baseia no tratamento da terra como um ativo financeiro, mobilizando o poder monopolista, deslocando as populações urbanas, pilhando os recursos naturais, enclausurando o espaço público e implantando técnicas agressivas de arrecadação da renda urbana (ver por exemplo HIDALGO et al., 2016; VÁSQUEZ DUPLAT, 2017; VIALE, 2017).

Em termos gerais, uma das preocupações centrais que gravitam em torno da discussão sobre extrativismo urbano – apresentando também implicações importantes para a noção de circuitos de extração que este artigo propõe – é a questão das novas, e cada vez mais variadas práticas de <u>apropriação de renda,</u> que reverberam em um leque mais amplo de conflitos sobre a distribuição de valor (grifo original). E, de fato, como Andreucci et al. (2017) argumentaram recentemente, as últimas décadas testemunharam uma mudança da produção de valor excedente por meio da mobilização e exploração da mão de obra que se

dirige a uma ênfase crescente na circulação de dinheiro e lucro através da apropriação da renda – um processo que eles chamam de "captura do valor".

O aprofundamento da teoria da renda nas várias nuances e complexidades está além do escopo deste trabalho. No entanto, deveria ser suficiente dizer que novas direções na teoria da renda iluminam o papel mediador que a renda desempenha na circulação do capital tanto dentro dos três circuitos delineados por Marx, como através deles. Embora o capitalismo rentista há muito se apresente como uma preocupação essencial dos estudos do extrativismo – especialmente considerando o papel do Estado como proprietário final –, estudos recentes começaram a abordar o papel ativo que os rentistas desempenham na produção de configurações espaciais para o ambiente construído e não construído (LABBAN, 2008; PARENTI, 2016; PURCELL e MARTÍNEZ, 2018; BIRCH, 2019). A renda, em outras palavras, não deve ser entendida exclusivamente na sua configuração ricardiana como uma categoria de distribuição entre classes e frações de classe com interesses e direitos antagônicos – como geralmente acontece na maioria da literatura sobre economia política, tanto liberal quanto crítica. Uma outra inovação na teoria da renda consistiu, portanto, não só em transcender uma compreensão "distributiva" da renda, mas também em repensar os processos de apropriação da renda além da terra (WARD e AALBERS, 2016; BIRCH, 2019), para incluir também questões sobre inovação científica e tecnológica, finanças e economias digitais.

Entender a renda como uma força dinâmica que medeia e molda a reprodução ampliada do capital deve, portanto, estabelecer as bases para uma concepção ampliada do extrativismo que esteja adequadamente posicionada para explorar a marca das economias de recursos naturais no espaço urbano, mas também nas paisagens financeiras, logísticas e tecnocientíficas. Isto é de especial relevância na medida em que Harvey (1985) explica que crises de acumulação excessiva também são contornadas pela canalização de fluxos de investimento para um "circuito terciário", que compreende inovação científica e tecnológica, bem como arranjos institucionais e culturais para a "(...) cooptação, integração e repressão da força de trabalho por meios ideológicos, militares

e outros" (1985, p. 8). A mobilização dos regimes de propriedade (patentes, acessos pagos, licenças) nessas formas de circulação, nomeadamente sob a forma de "rendas de tecnociência" (BIRCH, 2019) ou de "rendas tecnológicas" (MANDEL, 1980, p. 192), coordena a valorização do capital dentro e fora dos três circuitos de extração. Como demonstra o estudo de Zeller (2008), a expansão dos monopólios de propriedade intelectual nas últimas décadas – através do mecanismo de arrendamento – levou a novas formas de interdependência entre produtores de conhecimento, o sistema financeiro e as economias de recursos. As controvérsias políticas sobre o acordo internacional intitulado Parceria TransPacífica (TPP11), por exemplo, são fortemente indicativas da forma como os novos regimes internacionais de propriedade intelectual (particularmente em termos de sementes e maquinário) implicam repercussões diretas na organização territorial da agricultura capitalista e da extração mineral nas economias signatárias.

Além disso, na formulação de Harvey, os processos de mudança do capital, que partem das indústrias baseadas em recursos rumo a um circuito terciário, revelam como o circuito produtivo da extração também se estende para fora, para moldar de forma direta a pesquisa geral sobre ciências sociais, ciências naturais, bancos de investimento e políticas públicas consideradas de maneira geral. John Urry (2014), por exemplo, documenta as elaboradas dinâmicas de mudança que as empresas de combustíveis fósseis puseram em marcha para reorientar os lucros para paraísos fiscais, dando assim impulso às "cadeias de ocultação" que, na opinião do autor, estão no centro do sistema financeiro transnacional. Como mostra o trabalho histórico de Oreskes e Conway (2011), a indústria dos combustíveis fósseis também financiou os grupos de reflexão e os cientistas que se tornaram famosos por lançarem dúvidas sobre as evidências científicas das mudanças climáticas produzidas com pesquisas e informações não fundamentadas. Dotações e doações de empresas de extração de recursos para universidades de prestígio também estimularam as preocupações sobre a potencial perda de autonomia e independência acadêmica. O acordo multimilionário para renomear o Departamento de Estudos Internacionais da Universidade

de Toronto dando-lhe o nome de Peter Munk – fundador e ex-CEO da Barrick Gold – é com certeza um caso importante (ver ENGLER, 2016), e espelha esforços "filantrópicos" semelhantes que ocorrem no Canadá e em outros países. No Chile, Leiva (2015) mostra que o Grupo Luksic – um dos maiores conglomerados empresariais da indústria mineira nacional – tem procurado sistematicamente ganhar influência política, ideológica e cultural canalizando parte de suas receitas para financiar partidos políticos, instituições de pesquisa, universidades e intelectuais do centro-esquerda.

O Valor do Extrativismo

A noção de extrativismo é frequentemente veiculada como um *slogan* e um grito de mobilização contra as formas evolutivas de confinamento e desapropriação que ocorrem nas fronteiras das mercadorias primárias, e recentemente também nos domínios urbanos, financeiros e digitais da vida social. Nesse cenário, Gago, Mezzadra e Neilson merecem todo o crédito por expandirem o conceito em novas direções e por indicarem novas e mais complexas formas de abordar essa questão na pesquisa acadêmica. Entretanto, este trabalho pretendeu demonstrar que se uma concepção ampliada de extrativismo almeja obter mais força analítica, precisa desenvolver engajamentos substanciais voltados para a questão do valor. Gago e Mezzadra (2017) têm razão quando sugerem que o extrativismo tende a ser concebido de forma limitada para abranger a desapropriação, o que torna menos claro o papel igualmente relevante desempenhado pela exploração do trabalho nas operações extrativas do capital. O foco na exploração do trabalho, porém, não é suficiente. A produção de mercadorias por meio do exercício do trabalho vivo é apenas uma entre várias outras metamorfoses no ciclo de vida do capital, ela própria um processo diversificado de mediação sociometabólica no qual a produção, a circulação, o intercâmbio e a distribuição se fundem num todo complexo. Uma teorização crítica da circulação do capital é, portanto, crucial para compreender as formas nas quais esses vários momentos interagem, entram em conflito e se coproduzem de formas histórica e geograficamente específicas.

Ao enquadrar a organização das indústrias baseadas em recursos em três sistemas circulatórios distintos mas sobrepostos – ou seja, o circuito produtivo de extração, o circuito de extração de mercadorias e o circuito monetário de extração – pretendi esclarecer a magnitude e o dinamismo com que as economias de recursos estão reconfigurando o sistema financeiro, a produção de conhecimento, a inovação científica e tecnológica, a mobilização sociopolítica e as paisagens urbanas planetárias. Uma grande variedade de desenvolvimentos infraestruturais foi implementada a fim de reduzir os tempos de *turnover* do capital, bem como integrar perfeitamente a extração de recursos com as indústrias portuária e de transporte sob a égide de uma revolução logística. Contudo, mais do que uma questão de mera movimentação de matérias-primas no espaço, uma análise das indústrias extrativas através do ponto de vista da circulação também indica como os capitais excedentes produzidos no setor primário estão sendo sistematicamente projetados ou "comutados" para fora, dando assim origem a impulsos especulativos e a novas formas de confinamento em todo o sistema urbano. No entanto, como Christophers (2011) muito bem afirmou, analisar a dinâmica da mudança do capital exige explorações robustas e empíricas da realidade concreta na qual os fluxos de investimento através dos circuitos se desenvolvem, se reproduzem e se institucionalizam. Nesse sentido, o presente artigo é apenas uma tentativa preliminar de mapear novos rumos de pesquisa que explorem as economias de recursos naturais através de sua circulação no espaço social e econômico.

Agradecimentos

Este artigo muito se beneficiou do cuidadoso e eficiente trabalho editorial de Mazen Labban, bem como dos comentários e críticas construtivas de Japhy Wilson, Thomas Purcell, Ángela Serrano Zapata, Felipe Irarrázaval, Mariano Gómez-Luque, Nelson Rodríguez, Michael Lukas, Tomás Ariztía e de três revisores anônimos do *Capitalism Nature Socialism*. A pesquisa para este artigo foi financiada pelo Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (Center for Intercultural and Indigenous Research - CIIR).

Declaração de Divulgação
Nenhum potencial conflito de interesses foi reportado pelo autor.

Financiamento
Este trabalho teve o apoio do Center for Intercultural and Indigenous Research (CIIR), FONDAP Número 11140083.

Referências

ANDREUCCI, Diego; GARCÍA-LAMARCA, Melissa; WEDEKIND, Jonah; SWYNGEDOUW, Erik. Value Grabbing: A Political Ecology of Rent. *Capitalism Nature Socialism,* 28 (3), p. 28-47, 2017.

ARBOLEDA, Martín. Financialization, Totality and Planetary Urbanization in the Chilean Andes. *Geoforum; Journal of Physical, Human, and Regional Geosciences***,** 67, p. 4-13, 2015.

ARBOLEDA, Martín. Extracción en movimiento: circulación del capital, poder estatal, y urbanización logística en el norte minero de Chile. *Investigaciones Geográficas*, 56, p. 3–26, 2018.

ARBOLEDA, Martín. *Planetary Mine:* Territories of Extraction Under Late Capitalism. London and New York: Verso. No prelo.

ARTHUR, Christopher; REUTEN, Geert (Orgs.) *The Circulation of Capital:* Essays on Volume Two of Marx's Capital. London: MacMillan Press Ltd., 1998.

BAGLIONI, Elena; CAMPLING, Liam. Natural Resource Industries as Global Value Chains: Frontiers, Fetishism, Labour and the State. *Environment and Planning A: Economy and Space***,** 49 (11), p. 2.437–2.456, 2017.

BIRCH, Kean. Technoscience Rent: Toward a Theory of Rentiership for Technoscientific Capitalism. *Science, Technology, and Human Value* (publicado online antes da impressão), 6 fev., 2019.

BRECHIN, Gray. *Imperial San Francisco:* Urban Power, Earthly Ruin. Berkeley: University of California Press, 2006.

BRIDGE, Gavin. Global Production Networks and the Extractive Sector: Governing Resource Based Development. *Journal of Economic Geography*, 8, p. 389–419, 2008.

BUDROVICH SÁEZ, Jorge; VALENZUELA, Hernán Cuevas. Contested Logistics? Neoliberal Modernization and Resistance in the Port of Valparaíso. In: *Choke Points:* Logistics Workers Disrupting the Global Supply Chain. WILSON, Jake Alimahomed; NESS, Immanuel (Orgs.), p. 162–178. London: Pluto Press, 2018.

BUNKER, Stephen; CICCANTELL, Paul. "Generative Sectors and the New Historical Materialism: Economic Ascent and the Cumulatively Sequential Restructuring of the World Economy". *Studies in Comparative International Development*, 37 (4), p. 3–30, 2003.

BUNKER, Stephen; CICANTELL, Paul. Ciccantell. *Globalization and the Race for Resources.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

CAFFENTZIS, George. Immesurable Value? An Essay on Marx's Legacy. *The Commoner*, 10, p. 87–114, 2005.

CANALES, Manuel. De la metropolización a las agrópolis: el nuevo poblamiento urbano en el Chile actual. *Polis*. Bologna, Itália, 34, p. 1–23, 2012.

CHRISTOPHERS, Brett. Revisiting the Urbanization of Capital. *Annals of the Association of American Geographers*, 101 (6), p. 1.347–1.364, 2011.

CHRISTOPHERS, Brett. Risking Value Theory in the Political Economy of Finance and Nature. *Progress in Human Geography*, 42 (3), p. 330–349, 2018.

CICCANTELL, Paul. China's Economic Ascent and Japan's Raw Material Peripheries. In: HUNG, Ho-fung (Org.) *China and the Transformation of Global Capitalism,* p. 109–129. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

COWEN, Deborah. *The Deadly Life of Logistics:* Mapping Violence in Global Trade. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2014.

DE LOS REYES, Julie Ann. Mining Shareholder Value: Institutional Shareholders, Transnational Corporations, and the Geography of Gold Mining. *Geoforum; Journal of Physical, Human, and Regional Geosciences*, 84, p. 251–264, 2017.

ENGLER, Yves. Munk School of Global Affairs Reveals Much About the State of Canadian Foreign Policy. Rabble.ca. 2016. Disponível em: <http://rabble.ca/blogs/bloggers/yves-engler/2016/10/munk-school-global-affairs-reveals-much-about-statecanadian-fore>.

FEAGIN, Joe. 1990. Extractive Regions in Developed Countries: A Comparative Analysis of the Oil Capitals, Houston and Aberdeen. *Urban Affairs Quarterly*, 25 (4), p. 591–619, 1990.

FINE, Ben; SAAD-FILHO, Alfredo. *Marx's "Capital"*. London: Pluto Press, 2016.

FOSTER, John Bellamy. Late Imperialism: Fifty Years After Harry Magdoff's The Age of Imperialism. *Monthly Review*, 71 (3), 2019. Disponível em: <https://monthlyreview.org/2019/07/ 01/lateimperialism/>.

FRENCH, Shaun; LEYSHON, Andrew; WAINWRIGHT, Thomas. Financializing Space, Spacing Financialization. *Progress in Human Geography,* 35 (6), p. 798–819, 2011.

GAGO, Verónica; MEZZADRA, Sandro. Para una crítica de las operaciones extractivas del capital: Patrón de acumulación y luchas sociales en el tiempo de la financiarización. *Nueva Sociedad*, 255, p. 38–52, 2015.

GAGO, Verónica; MEZZADRA, Sandro. A Critique of the Extractive Operations of Capital: Toward an Expanded Conception of Extractivism. *Rethinking Marxism*, 29 (4), p. 574–591, 2017.

GORDILLO, Gastón. The Metropolis: "The Infrastructure of the Anthropocene". In: HETHERINGTON, Kregg (Org.) *Infrastructures, Environment and Life in the Anthropocene,* p. 66–94. Durham: Duke University Press, 2019.

HARVEY, David. *The Urbanization of Capital.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985.

_____. *A Companion to Marx's Capital, Volume 2.* London e New York: Verso, 2013.

_____. *Limits to Capital.* London e New York: Verso, (1982), 2006.

HARVEY, Penny; KNOX, Hannah. *Roads:* An Anthropology of Infrastructure and Expertise. Ithaca: Cornell University Press, 2015.

HEINRICH, Michael. *An Introduction to the Three Volumes of Marx's Capital.* New York: Monthly Review Press, 2012.

HENNINGER, Max. Doing the Math: Reflections on the Alleged Obsolescence of the Law of Value Under Post-Fordism. *Ephemera,* 7 (1), p. 158–177, 2007.

HIDALGO, Rodrigo; CAMUS, Pablo; PAULSEN, Alex; OLEA, Jorge; ALVARADO, Voltaire. Extractivismo inmobiliairio, expoliación de los bienes comunes y esquilmación del medio natural. El borde costero en la macrozona central de Chile en las postrimerías del neoliberalismo. *Innsbrucker Geographische Studien*, Band 40, p. 251–270, 2016.

HUBER, Matt. Resource Geographies I: Valuing Nature (or Not). *Progress in Human Geography*, 42 (1), p. 1-12, 2018.

INNOVUM/FUNDACIÓN CHILE. *Proveedores de la minería chilena*: Estudio de caracterización 2014. Santiago de Chile: Fundación Chile, 2014.

IRARRÁZAVAL, Felipe; BUSTOS-GALLARDO, Beatriz. Global Salmon Networks: Unpacking Ecological Contradictions at the Production Stage. *Economic Geography* (publicado online), 9 out. 2018.

KANAI, Juan Miguel. The Pervasiveness of Neoliberal Territorial Design: CrossBorder Infrastructure Planning in South America Since the Introduction of IIRSA. *Geoforum; Journal of Physical, Human, and Regional Geosciences*, 69, p. 160–170, 2016.

KANAI, Juan Miguel; SCHINDLER, Seth. Peri-Urban Promises of Connectivity: Linking Project-Led Polycentrism to the Infrastructure Scramble. *Environment and Planning A,* (publicado online antes da impressão), 11 mar. 2018.

KENNY, Bridget; BEZUIDENHOUT, Andries. Changing Nature of Subcontracting in the South African Mining Industry. *Journal of the South African Institute of Mining and Metallurgy*, 99 (4), p. 185–192, 1999.

KHANNA, Parag. *Connectography:* Mapping the Global Network Revolution. London: Weidenfeld & Nicholson, 2016.

KIRSHNER, Joshua; POWER, Marcus. ARCUS Power. Mining and Extractive Urbanism: Postdevelopment in a Mozambican Boomtown. *Geoforum; Journal of Physical, Human, and Regional Geosciences,* 61, p. 67–78, 2015.

LABBAN, Mazen. *Space, Oil and Capital*. London and New York: Routledge, 2008.

LABBAN, Mazen. Oil in Parallax: Scarcity, Markets and the Financialization of Accumulation. *Geoforum; Journal of Physical, Human, and Regional Geosciences*, 41, p. 541–552, 2010.

LABBAN, Mazen. Against Shareholder Value: Accumulation in the Oil Industry and the Biopolitics of Labour Under Finance. *Antipode***,** 46 (2), p. 477–496, 2014a.

LABBAN, Mazen. Deterritorializing Extraction: Bioaccumulation and the Planetary Mine. *Annals of the Association of American Geographers,* 104 (3), p. 560–576, 2014b.

LABBAN, Mazen. Logistics and Emancipation from the Abstract Machine of Capital. *Political Geography* 61, p. 266–268, 2017.

LEIVA, Fernando. Chile's Grupo Luksic, the Center-Left, and the 'New Spirit of Capital' in Latin America. Artigo apresentado na Annual Conference of the Latin American Studies Association (LASA) de 2015, San Juan, Puerto Rico, 27 Maio, 2015.

LOFTUS, Alex; MARCH, Hug. Financializing Desalination: Rethinking the Returns of Big Infrastructure. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40 (1), p. 46–61, 2016.

LUXEMBURG, Rosa. *The Accumulation of Capital.* London: Routledge, (1913) 2003.

MANDEL, Ernest. *Late Capitalism.* London and New York: Verso, 1980.

MARX, Karl. *Capital:* A Critique of Political Economy, Vol. 2. Tradução: David Fernbach. New York: Penguin Books, (1885) 1992.

_____. *Grundrisse:* Foundations of the Critique of Political Economy. Tradução: Martin Nicolaus. New York: Penguin Books, (1939) 1973.

MEZZADRA, Sandro; NEILSON, Brett. On the Multiple Frontiers of Extraction: Excavating Contemporary Capitalism. *Cultural Studies 31*, (2–3), p. 185–204, 2017.

ORESKES, Naomi; CONWAY, Erik. *Merchants of Doubt:* How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming. New York: Bloomsbury Press, 2011.

PARENTI, Christian. Environment-Making in the Capitalocene: Political Ecology of the State. In: MOORE, Jason W. (Org.) *Anthropocene or Capitalocene?* Nature, History, and the Crisis of Capitalism, p. 166–184. Oakland: PM Press, 2016.

PINTOS, Patricia. "El extractivismo urbano en la región metropolitana

de Buenos Aires". In: DUPLAT, Ana María Vásquez (Org.) *Extractivismo Urbano:* Debate para una Construcción Colectiva de las Ciudades, p. 25–31. Buenos Aires: Editorial El Colectivo, 2017.

PURCELL, Thomas; LOFTUS, Alex; MARCH, Hug. Value-RentFinance. *Progress in Human Geography* (publicado online antes da impressão), 27 maio. 2019.

PURCELL, Thomas; MARTÍNEZ, Estefanía. Post-Neoliberal Energy Modernity and the Political Economy of the Landlord State in Ecuador. *Energy Research and Social Science*, 41, p. 12–21, 2018.

REHNER, Johannes; RODRÍGUEZ-LEIVA, Sebastián. Inversión inmobiliaria en tiempos de auge y crisis: es la ciudad un producto minero o derivado financiero? *Revista de Geografía Norte Grande*, 67, p. 183–210, 2017.

REHNER, Johannes; VERGARA, Felipe. Efectos recientes de la actividad exportadora sobre la reestructuración económica urbana en Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 59, p. 83–103, 2014.

RUIZ RUIZ, Nubia Yaneth; RIVAS, Luis Daniel Santana. 2016. La nueva geografía de la explotación minero-energética y la acumulación por desposesión en Colombia entre 1997 y 2012. *Notas de Población*, 43, p. 249–277, 2016.

SASSEN, Saskia. *Expulsions:* Complexity and Brutality in the Global Economy. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

SASSEN, Saskia. Predatory Formations Dressed in Wall Street Suits and Algorithmic Math. *Science, Technology & Society*, 22 (1), p. 1–5, 2017.

SCHMALZ, Stefan. El ascenso de China en el sistema mundial: Consecuencias en la economía política de sudamérica. *Pléyade,* 18, p. 159–192, 2016.

STANLEY, Leonardo. El proceso de internacionalización del RMB y el nuevo protagonismo del sistema financiero chino. In: *América Latina y el Caribe-China:* Economía, Comercio e Inversiones. Peters, Enrique Dussel (Org.), p. 147–170, 2016. México D.F: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.

STAROSTA, Guido. Cognitive Commodities and the ValueForm. *Science & Society*, 76 (3), p. 365–392, 2012.

TOSCANO, Alberto. Lineaments of the Logistical State. *Viewpoint Magazine*, 4, 2014. The State. Disponível em: <https://www.viewpointmag.com/2014/09/28/lineaments-ofthelogistical-state/>.

TSING, Anna. *Friction:* An Ethnography of Global Connection. Oxford: Princeton University Press, 2005.

URIBE, Simón. Illegible Infrastructures: Road Building and the Making of State Spaces in the Colombian Amazon. *Environment and Planning D: Society and Space* (publicado online antes da impressão), 6 ago. 2018.

URRY, John. *Offshoring.* London: Polity, 2014.

VALDEZ MINGRAMM, Rafael. China y América Latina hacia el 2030, colaboración estratégica y colaboración energética. In: DELFÍN, Yolanda Trápaga (Org.) *América Latina y el CaribeChina:* Recursos Naturales y Medio Ambiente, p. 31–42, 2013. México DF: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.

VÁSQUEZ DUPLAT, Ana María. Extractivismo urbano y feminismo: dos claves para el estudio de las ciudades. In: DUPLAT, Ana María Vásquez (Org.) *Extractivismo Urbano:* Debate para una Construcción Colectiva de las Ciudades, p. 98–108. Buenos Aires: Editorial El Colectivo, 2017.

VERA, Felipe; MEHROTRA, Raul. Towards an Ephemeral Urbanism for Extraction: The Camp and the City as Spatial Paradigms. In: SORDI, Jeannette; VALENZUELA, Luis; VERA, Felipe (Orgs.) *The Camp and the City:* Territories of Extraction, p. 22–61, 2018. Trento: LIStlab.

VERGARA-PERUCICH, José Franciso. Aplicaciones de la teoría implosión/ explosión: relación entre la Región Metropolitana de Santiago de Chile y los territorios productivos regionales. *Eure. Revista Latinoamericana De Estudios Urbano Regionales*, 44 (133), p. 77–96, 2018.

VIALE, Enrique. El Extractivismo Urbano. In: DUPLAT, Ana María Vásquez (Org.) *Extractivismo Urbano:* Debate para una Construcción Colectiva de las Ciudades, p. 15–24. Buenos Aires: Editorial El Colectivo, 2017.

WARD, Callum; AALBERS, Manuel. "The Shitty Rent Business": What's the Point of Land Rent Theory? *Urban Studies*, 53 (9), p. 1.760–1.783, 2016.

WILSON, Japhy; BAYÓN, Manuel. Fantastical Materializations: Interoceanic Infrastructures in the Ecuadorian Amazon. *Environment and Planning D:* Society and Space, 35 (5), p. 836–854, 2017.

ZELLER, Christian. From the Gene to the Globe: Extracting Rents Based on Intellectual Property Monopolies. *Review of International Political Economy*, 15 (1), p. 86–115, 2008.

Máquinas de crescimento urbano – mas em que escala?[1]

Neil Brenner

Como todas as *commodities* do capitalismo, as cidades são muitas vezes naturalizadas, tanto na análise acadêmica como na vida quotidiana: os processos sociais necessários para produzi-las são esquecidos ou ocultos. Assim, o ambiente construído adquire a aura de uma materialidade pré-determinada, misteriosamente desprovida das relações sociais que a geraram[2].

Em estudos de governança urbana, esse fetiche da cidade tem frequentemente assumido a forma de localismo metodológico – a tendência dos estudiosos de focar em processos políticos locais sem investigar os espaços estatais supralocais, marcos regulatórios, paisagens industriais, divisões espaciais do trabalho e fluxos socioeconômicos nos quais tais processos estão inseridos. Até certo ponto, essas tendências metodológicas localistas derivam da compreensível preocupação de muitos cientistas sociais urbanos em legitimar seu subcampo em ambientes disciplinares que há muito têm sido dominados pelo nacionalismo metodológico – uma tendência igualmente problemática de naturalizar a escala nacional da vida política[3]. No entanto, mesmo quando essa orientação localista decorre de

---

[1] Capítulo publicado originalmente no livro *New Urban Spaces,* Neil Brenner, 2019. Published to Oxford Scholarship Online: June 2019. DOI: 10.1093/oso/9780190627188.001.0001

[2] Sobre a "aura" naturalizada do urbano, ver Maria Kaika e Erik Swyngedouw, "Fetishizing the Modern City: The Phantasmagoria of Urban Technological Networks". *International Journal of Urban and Regional Research* 24, n. 1 (2000), p. 120-38.

[3] Sobre o nacionalismo metodológico, ver Andreas Wimmer e Nina Glick-Schiller, "Methodological Nationalism and Beyond: Nation-State Building, Migration and the Social Sciences". *Global Networks* 2, n. 4 (2002), p. 301-34; e John Agnew, "The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory". *Review of International Political Economy* 1, n. 1 (1994), p. 53-80.

uma preocupação bem fundamentada de contornar os pontos cegos do nacionalismo metodológico, ela contém sérias limitações metodológicas. Na medida em que os estudiosos da política urbana se concentram predominantemente ou exclusivamente em instituições de governação local, coligações políticas ou processos regulamentares, o seu trabalho corre o risco de ser enredado na armadilha metodológica formalmente análoga do localismo. Dentro de tal quadro epistemológico, as escalas locais ou urbanas são consideradas como receptáculos determinados previamente e relativamente discretos; as suas condições supralocais de possibilidade, contextos de desenvolvimento e consequências são delimitadas. Contudo, na medida em que as políticas urbanas são impactadas e impactam as condições político-econômicas, as dinâmicas e os desenvolvimentos supralocais, a noção de uma escala "urbana" discreta de ação política é uma mistificação: ela representa vários processos que se originam fora das cidades, e que efetivamente ricocheteiam através delas, como sendo gerados internamente ou encerrados dentro de suas fronteiras jurisdicionais.

Uma das principais agendas político-epistemológicas da teoria urbana crítica é desconstruir esse fetiche da cidade, iluminando os variados processos socioespaciais, historicamente específicos e politicamente contestados que sustentam a criação e a transformação contínua das paisagens urbanas, incluindo aqueles mediante os quais a governança urbana se desenvolve[4]. Esse projeto de defetichização requer a adoção de um quadro metodológico dinamicamente multiescalar através do qual se possa investigar, decifrar e, assim, desnaturalizar os espaços reguladores que são comummente caracterizados como "urbanos" ou "locais". Dentro dessa estrutura, as cidades podem muito bem permanecer um objeto central e um terreno de investigação, mas elas são apreendidas por estarem posicionadas analiticamente dentro de configurações político-econômicas supraurbanas mais amplas – por exemplo, de acumulação de capital, ordenamento territorial, metabolismo socioambiental e contestação sociopolítica. Por um lado, os processos supostamente urbanos

[4] Neil Brenner, *Critique of Urbanization: Selected Essays* (Basel: Bauwelt Fundamente / Birkhäuser Verlag, 2016).

são, eles próprios, muitas vezes, multiescalares, estendendo-se para além de qualquer município individual e transformando-se num quebra-cabeças emaranhado de metrópoles, regiões, redes interurbanas nacionais ou transnacionais e divisões espaciais mundiais do trabalho. Ao mesmo tempo, as cidades são, por sua vez, moldadas por diversos processos supralocais, instituições e configurações, desde fluxos mundiais de investimento, comércio, materiais e migração para fronteiras jurisdicionais do estado, divisões intergovernamentais, vários tipos de políticas espaciais e circuitos de energia, materiais e fluxos ecológicos em escala planetária. Essa orientação metodológica multiescalar reconhece explicitamente o papel estrategicamente essencial das cidades e da escala urbana dentro do capitalismo moderno, mas enfatiza sua incorporação em paisagens mais amplas de atividade político-econômica, organização territorial, intervenção regulatória, transformação metabólica e luta social. Dessa perspectiva, em vez de ser vista como um fato social premeditado, a própria inteligibilidade da cidade como arena, terreno ou unidade da vida político-econômica discreta representa um *produto* historicamente contingente e contestado de estratégias para estabelecer tal formação. Nos termos de David Harvey, tais estratégias implicam esforços para construir uma "coerência estruturada" urbanizada – isto é, um quadro relativamente durável e localmente configurado de organização institucional e socioespacial – dentro de configurações multiescalares de capital, infraestrutura, população, governança e ecologia que, de outra forma, seriam relativamente rudimentares[5].

Este ensaio explora as implicações de tal orientação metodológica para decifrar as políticas de desenvolvimento urbano nos Estados Unidos (EUA). Numa primeira etapa, considero a questão do localismo, que se tem manifestado em várias formas recorrentes no âmbito das duas principais abordagens teóricas do estudo da política urbana dos EUA, da teoria do regime urbano e da teoria da máquina de crescimento urbano[6]. Contra interpretações meto-

[5] David Harvey, *The Urban Experience* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989).

[6] Para uma visão geral dessas tradições de pesquisa, ver Mickey Lauria (Org.) *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy* (New York: Sage, 1997); e Andrew E. G. Jonas e David Wilson (Orgs.) *The*

dologicamente localistas, o caráter da política urbana dos EUA voltada para o crescimento é interpretado aqui como o produto de instituições estatais nacionais (historicamente enraizado, mas em evolução) e de estratégias regulatórias multiescalares. A partir dessa base, elaborei uma leitura da obra clássica de John Logan e Harvey Molotch de 1987, *Urban Fortunes*, alinhada às escalas. Essa reinterpretação crítica revela que supostamente as máquinas de crescimento "local" ou "urbano" representam construções interescalares nacionalizadas em vez de produtos gerados internamente de mobilizações, coalizões ou alianças baseadas em lugares[7]. De um modo geral, esta análise sugere que o caráter aparentemente "urbano" das máquinas de crescimento, tanto nos EUA quanto em outros lugares, deve ser cuidadosamente investigado e explicado, ao invés de ser pressuposto. A última seção resume algumas das implicações epistemológicas, metodológicas e comparativas da discussão anterior para o desenvolvimento de abordagens reflexivamente multiescalares do estudo da governança urbana.

Localismo em questão

A teoria do regime urbano e a teoria da máquina de crescimento são os quadros analíticos mais influentes através dos quais o desenvolvimento urbano tem sido explorado no âmbito da ciência política e da sociologia política dos EUA, e têm exercido um impacto considerável tanto nos campos da geografia urbana quanto nos do planejamento urbano[8]. Desenvolvidas como críticas das abordagens tradicionais ecológica e estruturalista marxista para estudos urbanos na década de 1980, ambas as teorias isolam certos atores, coalizões e organizações na escala urbana, e examinam suas diversas atividades impulsionadoras na

Urban Growth Machine, Critical Perspectives, Two Decades Later (Albany, NY: State University of New York Press, 1999).

[7] John Logan e Harvey Molotch, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place* (Berkeley: University of California Press, 1987). Para um argumento análogo sobre o caso da Holanda, ver Pieter Terhorst e Jacques van de Ven, "The National Urban Growth Coalition in the Netherlands", *Political Geography* 14, n. 4 (1995), p. 343-61.

[8] Lauria, *Reconstructing Urban Regime Theory*; Jonas e Wilson, *Urban Growth Machine*.

promoção do crescimento econômico. O objetivo dessas tradições de investigação, como Andrew Jonas explicou, é "[...] descobrir e não apenas afirmar o papel da política na teoria urbana"[9]. Nesse sentido, ambas as teorias representam reformulações críticas da teoria tradicional da elite no contexto da política urbana[10].

A teoria do regime urbano, desenvolvida de forma influente por cientistas políticos como Stephen Elkin, Clarence Stone e Heywood Sanders, enfatiza (a) a posição privilegiada dos interesses empresariais na formação de políticas socioeconômicas municipais e (b) a mudança na divisão do trabalho entre mercados e instituições estatais nos processos de desenvolvimento urbano[11]. A investigação empírica dentro do quadro de investigação do regime urbano analisou as formas pelas quais os interesses públicos e privados se articulam através de uma série de arranjos cívicos formais e informais, alianças cooperativas e parcerias que são incorporadas e reproduzidas por meio de tipos específicos de coalizão ou regime de crescimento urbano (por exemplo, pluralista, federalista ou empreendedor na tipologia de Elkin; ou zelador, progressista ou corporativo na abordagem de Stone)[12].

A teoria da máquina de crescimento urbano, desenvolvida no trabalho paradigmático dos sociólogos John Logan e Harvey Molotch, está focada menos nos resultados políticos do que no próprio processo de desenvolvimento urbano[13]. Para Logan e Molotch, a cidade opera como uma máquina de crescimento na medida em que coalizões localizadas – geralmente compostas por proprietários de imóveis ("os rentistas") e outros defensores auxiliares de base local (desenvolvedores, universidades, mídia e jornais locais, empresas de serviços públicos, sindicatos

---

[9] Andrew E. G. Jonas, "A Place for Politics in Urban Theory: The Organization and Strategies of Urban Coalitions". *Urban Geography* 13, n. 3 (1993), p. 282.

[10] Alan Harding, "Elite Theory and Growth Machines", in *Theories of Urban Politics*, David Judge, Gerry Stoker, e Hal Wolman (Orgs.) (London: Sage, 1995), p. 35-53.

[11] Stephen Elkin, *City and Regime in the American Republic* (Chicago: University of Chicago Press, 1987); Clarence Stone, *Regime Politics: The Governing of Atlanta, 1946-1988* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1989); e Clarence Stone e Heywood Sanders (Orgs.) *The Politics of Urban Development* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1987).

[12] Elkin, *City and Regime;* Stone, *Regime Politics*.

[13] Logan e Molotch, *Urban Fortunes*.

de trabalhadores, pequenos varejistas e similares) – formam e tentam promover usos do solo que aumentem o valor de troca dos imóveis locais. Embora os desafios à agenda do crescimento e à ideologia do desenvolvimento "isento de valor" (*value-free*) possam ser articulados em nome dos valores de uso pelas organizações de bairro, do crescimento lento e de outros movimentos locais NIMBY (*not-in-my-backyard*), ou seja, não em meu quintal, Logan e Molotch enfatizam o poder abrangente dos "empreendedores locais", geralmente com o apoio do governo municipal, para contornar essas forças de oposição. Com base nisso, Logan e Molotch afirmam que as máquinas de crescimento urbano têm desempenhado um papel fundamental na formação das paisagens da urbanização ao longo da história dos EUA. Esse tem sido o caso, argumentam eles, apesar dos efeitos profundamente polarizadores e muitas vezes socialmente e ambientalmente destrutivos provocados pelas máquinas de crescimento, tanto dentro de lugares como entre lugares, durante toda a *longa duração* (*longue durée*) do desenvolvimento industrial urbano.

Desde meados da década de 1980, a teoria do regime urbano e a teoria da máquina de crescimento geraram um impressionante corpo de pesquisas sobre a política de desenvolvimento econômico local, particularmente nos EUA, bem como na perspectiva comparativa internacional[14]. Consistentes com o seu objetivo de contornar as limitações das abordagens estruturalistas tradicionais, ambas as teorias se têm centrado nas atividades, alianças e agendas das elites político-econômicas locais dentro das cidades. Esse enfoque analítico e empírico internalista tem, consequentemente, levado vários comentadores a sublinhar o problema do "localismo" em cada uma dessas tradições de investigação. Por exemplo, Alan Harding sugere que tanto a teoria do regime como os estudos da máquina de crescimento são "essencialmente localistas", devido à sua ênfase esmagadora na dinâmica política intralocal:

---

[14] Lauria, *Reconstructing Urban Regime Theory*; Jonas e Wilson, *Urban Growth Machine*; Stone e Sanders, *Politics of Urban Development*. Para aplicações comparativas, ver John Logan e Todd Swanstrom (Orgs.) *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective* (Philadelphia: Temple University Press, 1990); e Harvey Molotch e Serena Vicari, "Three Ways to Build: The Development Process in the United States, Japan and Italy", *Urban Affairs Quarterly* 24, n. 2 (1988), p. 188-214.

> [...] Eles frequentemente subestimam a importância de estruturas impostas externamente que predispõem os atores locais a determinadas formas de comportamento e o papel desempenhado por fontes não-locais mais variáveis de influência sobre o desenvolvimento urbano, por exemplo, as mudanças nas demandas de níveis mais altos de governo ou investidores externos[15].

Da mesma forma, Bob Jessop, Jamie Peck e Adam Tickell argumentam que os estudos das máquinas de crescimento urbano tendem a atribuir "[...] poder causal às redes políticas locais e assim sugerem [...] que as variações espaciais nas fortunas urbanas são meramente um subproduto das geografias da liderança carismática da cidade ou de redes urbanas eficazes"[16]. Numa crítica análoga, Andrew Wood sugere que "[...] as abordagens de regime e coligação [...] afirmam a autonomia da política urbana ou local como um foco legítimo para o estudo sem teorizar adequadamente a base dessa política. A política urbana é simplesmente a política que ocorre nas cidades em vez de ser uma política da cidade"[17].

Considerando a dinâmica multiescalar dos processos de urbanização sob o capitalismo moderno, parece bem justificada a ênfase compartilhada pelos críticos e dada aos parâmetros institucionais supralocais para o desenvolvimento urbano. No entanto, sua crítica ao "localismo" requer mais especificações teóricas. Há pelo menos três formas analiticamente distintas pelas quais uma análise "urbana" pode ser descrita como localista.

1. O localismo *ontológico* implica a afirmação de que as entidades, instituições ou processos locais são, em certo sentido, autônomos ou mais causalmente significativos do que as entidades, instituições ou processos organizados em escalas supralocais.

---

[15] Alan Harding, "Urban Regimes in a Europe of the Cities?", *European Urban and Regional Studies* 4, n. 4 (1997), p. 294.

[16] Bob Jessop, Jamie Peck e Adam Tickell, "Retooling the Machine: Economic Crisis, State Restructuring and Urban Politics", in Jonas e Wilson, *The Urban Growth Machine*, 144.

[17] Andrew Wood, "Questions of Scale in the Entrepreneurial City", in *The Entrepreneurial City*, Tim Hall e Phil Hubbard (Orgs.) (London: Wiley, 1998), p. 277.

2. O localismo *metodológico* parte do pressuposto de que, embora o local possa estar entrelaçado e condicionado por entidades, instituições ou processos supralocais, pode e deve ser isolado destes últimos para fins analíticos, como meio de decifrar suas estruturas e determinantes supostamente "internos". Como indicado acima, na medida em que essa manobra analítica é realizada sem justificação ou explicação explícita, o localismo metodológico pode também implicar uma naturalização da escala local, ou seja, a sua apresentação como um local premeditado ou autoevidente para a investigação sociocientífica.
3. O localismo *empírico* implica a escolha de entidades, instituições ou processos com escala local, como as cidades, como ponto focal para a pesquisa. Pode, mas não necessariamente, envolver reivindicações ontológicas subjacentes sobre a natureza do local, uma naturalização da escala local ou reivindicações metodológicas específicas sobre como o local deve ser estudado mais apropriadamente.

Nesses termos, pode-se argumentar que a maioria dos proponentes da teoria dos regimes urbanos e da teoria das máquinas de crescimento urbano evita formas ontológicas de localismo. Nenhuma das teorias está intrinsecamente ligada à afirmação de que os processos urbanos são ontologicamente autônomos, ou causalmente primários, em relação a qualquer (quaisquer) outra(s) escala(s) da vida político-econômica. Parece igualmente claro que ambas as teorias exemplificam formas empíricas de localismo pela simples razão de que se centram nas cidades ou em modos de governação localizados. Esse localismo empírico parece defensável porque, como a literatura sobre o desenvolvimento político urbano dos EUA tem demonstrado, as cidades são de fato locais importantes de atividade reguladora, de experimentação institucional e contestação política. Portanto, faz sentido dedicar recursos intelectuais à sua investigação.

Isso deixa em aberto a questão consideravelmente mais espinhosa do localismo metodológico, que está no centro das críticas feitas pelos autores citados acima. Até que ponto os teóricos do regime urbano e os da máquina do crescimento urbano negli-

genciam o esclarecimento dos contextos supralocais e determinantes do desenvolvimento urbano? Até que ponto os estudiosos que trabalham nessas tradições tratam o local de forma isolada das instituições, condições, forças e transformações político-econômicas mais amplas? Até que ponto eles pressupõem que o local esteja garantido, como um lugar já concedido ou óbvio? Em suma, até que ponto o localismo empírico (plausível) da teoria do regime urbano e da teoria da máquina de crescimento urbano encaminha-se para um localismo metodológico (problemático)? Na medida em que isso ocorre, é provável que os pesquisadores se encontrem enredados em uma versão de estudos urbanos da "armadilha da endogeneidade" analisada por Saskia Sassen, na qual um local ou escala de investigação é explicado exclusivamente com referência a processos assumidos como internos ou coextensivos a ele[18].

Em contraste com as linhas de crítica que são desenvolvidas nas passagens citadas acima, uma leitura atenta das literaturas relevantes revela um estado de coisas mais complicado, no qual os autores que trabalham nessas tradições de investigação enquadram os seus objetos de investigação e escalas de análise de formas divergentes. Por exemplo, grande parte da literatura baseada em estudos de caso que aplicam a teoria dos regimes e a teoria das máquinas de crescimento aponta, indiscutivelmente, para o localismo metodológico, sendo assim presa da armadilha da endogeneidade. Normalmente pressupõem-se a existência de parâmetros político-econômicos extralocais, uma vez que a análise se concentra principalmente em coalizões intralocais e arranjos institucionais dentro de uma determinada cidade. Em contrapartida, as implantações macro-históricas ou comparativas dessas abordagens são mais susceptíveis de evitar o localismo metodológico, ou de o abraçar apenas de uma forma relativamente circunscrita. Uma preocupação com múltiplas cidades, quadros temporais de longo prazo ou vários contextos nacionais

[18] Saskia Sassen, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2006). No trabalho de Sassen, a crítica à "armadilha da endogeneidade" aborda principalmente os limites do nacionalismo metodológico e do globalismo metodológico. Entretanto, o problema metodológico apontado por ela é indiscutivelmente demasiado crescente em relação a outras escalas de investigação.

também parece sintonizar os estudiosos mais explicitamente com os campos socioespaciais e institucionais mais amplos dentro dos quais a política urbana é constituída. Aqui, pode haver alguma exploração de cadeias causais endógenas, mas estas últimas são cuidadosamente incorporadas dentro de um quadro explicativo mais amplo e multiescalar que ilumina os parâmetros supralocais – econômicos, políticos e institucionais – que medeiam e talvez moldam diretamente os resultados locais.

Qualquer que seja a sua agenda de pesquisa ou orientação metodológica, no entanto, os teóricos dos regimes urbanos e das máquinas de crescimento geralmente parecem reconhecer – em mais ou menos detalhe e com maior ou menor grau de reflexividade – o "pacote institucional" nacionalmente específico dentro do qual a formação de coalizões locais foi configurada[19]. A questão-chave é a medida em que tais análises abordam o significado *teórico* dessa importante observação empírica no contexto de seus argumentos específicos sobre a dinâmica político-econômica urbana. A carga de localismo metodológico só se justifica nos casos em que o local é pressuposto de forma irreflexiva e em que, consequentemente, as configurações institucionais nacionais e os relés interescalares são relegados para uma estrutura de "fundo" externo.

Os parâmetros institucionais nacionais para o desenvolvimento urbano

A preocupação em evitar o localismo metodológico e a armadilha da endogeneidade nos estudos urbanos deriva de uma proposição relativamente simples: a "localização" da política de crescimento nas cidades dos EUA, como em outros lugares, não é um atributo empírico predeterminado ou endógeno das coligações em questão, mas é um resultado mediado de estruturas institucionais nacionais, regimes regulatórios e geografias políticas que, literalmente, criam um espaço em que as máquinas de

[19] Sobre o conceito de "pacotes institucionais" e suas implicações para repensar a teoria da máquina de crescimento, ver Murray Low, "Growth Machines and Regulation Theory: The Institutional Dimension of the Regulation of Space in Australia", *International Journal of Urban and Regional Research* 18 (1999), p. 451-69.

crescimento urbano podem ser estabelecidas. De fato, pode-se argumentar que as máquinas de crescimento urbano são construções do estado (nacional) na medida em que os marcos político-institucionais nacionais (a) desempenham um papel importante na delineação das unidades espaciais dentro das quais as coalizões de crescimento são formadas; e (b) estabelecem um sistema de regulamentações e restrições de uso do solo que condicionam decisivamente o grau de comprometimento e dependência dos atores locais em relação a uma agenda de crescimento. É essencial, portanto, situar as coalizões de crescimento urbano não apenas dentro das mutáveis divisões espaciais mundiais do trabalho associadas aos sistemas capitalistas de produção e circulação, mas em relação às divisões espaciais em evolução da regulação associadas às instituições estatais nacionais, sistemas intergovernamentais e regimes políticos[20].

Essas alegações podem ser ilustradas com referência ao papel a longo prazo do Estado nacional dos EUA na mediação da política de desenvolvimento urbano. Para os propósitos atuais, esta discussão suporta as consequências da evolução das posições das cidades dos EUA nas divisões geoeconômicas das cadeias de fornecimento de trabalho e infraestrutura para a dinâmica da máquina de crescimento urbano[21]. A principal preocupação aqui é explorar os arranjos institucionais nacionalmente específicos que facilitaram mais diretamente a proliferação e a consolidação das máquinas de crescimento urbano em todo o território dos EUA desde o século XIX:

- *O poder institucionalizado do capital privado*. No sistema regulador dos EUA, os incorporadores imobiliários de propriedades privadas têm uma autoridade excessiva na tomada de decisões que envolvem os usos do solo, investimento de capital e localizações de emprego. Essa tradição

[20] Kevin Cox e Andrew Mair, "Locality and Community in the Politics of Local Economic Development", *Annals of the Association of American Geographers* 78, n. 2 (1988), p. 307-25.

[21] Sobre essas questões, ver David Wachsmuth, "Competitive Multi-City Regionalism: Growth Politics Beyond the Growth Machine", *Regional Studies* 51, n. 4 (2017), p. 643-53; e David Wachsmuth, "Infrastructure Alliances: Supply-Chain Expansion and Multi-City Growth Coalitions", *Economic Geography* 93, n. 1 (2017), p. 44-65.

de privatização urbana reflete uma crença institucionalmente enraizada de que o setor privado está mais bem equipado para avaliar oportunidades de investimento e localizações, para organizar as competências técnicas e de gestão necessárias para o desenvolvimento econômico e para maximizar a eficiência das operações econômicas. Esta situação é consubstanciada e ainda agravada pela falta de um grande partido político não empresarial nos EUA que se assemelhe aos partidos sociais-democratas e sindicais que desempenharam um papel tão importante na política municipal europeia[22]. Por essas razões, no contexto dos EUA, as políticas governamentais têm sido mobilizadas há muito tempo para criar novos caminhos para o investimento de capital privado organizado nas cidades, seja através de esquemas de renovação urbana, programas habitacionais, subsídios para ações de desenvolvimento urbano ou outros incentivos federais, estaduais e municipais. Tais políticas têm subsidiado diretamente o investimento de capital, minimizando o risco privado e cobrindo os principais custos gerais, muitas vezes sem sujeitar as empresas a extensas restrições regulamentares. Além disso, os programas de regeneração urbana nos EUA priorizaram iniciativas lideradas pelo capital para promover o (re)investimento em detrimento de políticas orientadas para o trabalho, geralmente através do estabelecimento de "parcerias" e outros acordos de cooperação entre agências públicas e organizações empresariais[23]. Essa priorização institucionalizada das formas de governança econômica lideradas pelo mercado em cada nível do Estado dos EUA tem sido uma pré-condição essencial para a formação e generalização das máquinas de crescimento urbano. Estas últimas são consideravelmente menos propensas a se cristalizar nos estados nacionais que impõem restrições regulatórias mais rigorosas aos

[22] Alan Harding, "Review Article: North American Urban Political Economy, Urban Theory and British Research", *British Journal of Political Science* 29 (1999), p. 687.

[23] Peter Eisinger, "City Politics in an Era of Devolution", *Urban Affairs Review* 33, n. 3 (1988), p. 308-25.

mercados locais de terras e às decisões de investimento local.

- *A estrutura institucional do federalismo norte-americano*. A estrutura federal do Estado dos EUA dita que o poder político e suas responsabilidades são compartilhados entre vários níveis administrativos. Assim, às unidades políticas subnacionais, tais como os estados e municípios, são atribuídos importantes poderes regulatórios, em áreas políticas como a saúde pública, bem-estar, educação e desenvolvimento econômico, que lhes permitam influenciar os padrões de localização das indústrias, investimento em infraestrutura e população. Embora as políticas urbanas federais tenham existido desde o New Deal, sua implementação é deixada em grande parte aos estados e municípios[24]. Em contraste com a maioria dos estados europeus ocidentais, não há um sistema de planejamento espacial nacional nos EUA, e há poucos programas federais de equalização que promovam a realocação do capital em áreas em declínio ou desfavorecidas[25]. Dentro desse sistema político descentralizado, os órgãos públicos que estão mais imediatamente equipados para influenciar os padrões de localização intranacionais são os estados e os municípios[26]. As iniciativas de desenvolvimento econômico conduzidas por esses níveis subnacionais de poder estatal se intensificaram consideravelmente após a Segunda Guerra Mundial, em conjunto com uma onda de deslocalizações industriais intranacionais impulsionadas pelo desejo do capital de reduzir os custos de produção e buscar segmentos não sindicalizados da força de trabalho. Posteriormente, a recessão econômica

[24] John Mollenkopf, *The Contested City* (Princeton: Princeton University Press, 1983).

[25] John Friedmann e Robin Bloch, "American Exceptionalism in Regional Planning, 1933-2000", *International Journal of Urban and Regional Research* 14, n. 4 (1990), p. 576-601.

[26] Peter Eisinger, *The Rise of the Entrepreneurial State* (Madison: University of Wisconsin Press, 1988); Alberta Sbragia, *Debt Wish: Entrepreneurial Cities, U.S. Federalism, and Economic Development* (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1996).

global e a aceleração da desindustrialização da década de 1970 criaram uma nova urgência para o investimento de capital externo, particularmente nas regiões e cidades atingidas pela crise. As iniciativas de desenvolvimento econômico local e estadual foram acentuadamente intensificadas durante essa era e, posteriormente, tornaram-se ferramentas políticas padrão para os governos subnacionais[27]. A estrutura territorial federal do estado nacional dos EUA deve, portanto, ser vista como um parâmetro institucional essencial dentro do qual as máquinas de crescimento urbano têm sido repetidamente estimuladas. Estas são menos propensas a se formar em estados nacionais em que os municípios não têm poderes tão amplos e autônomos para influenciar o investimento de capital e promover o desenvolvimento econômico.

- *Finanças municipais descentralizadas*. Os municípios nos EUA dependem muito dos impostos cobrados localmente – impostos sobre a propriedade, em particular – para financiar bens públicos locais[28]. Embora a dependência estrutural do Estado em relação ao capital para receitas fiscais seja uma característica universal das formações sociais capitalistas[29], essa dependência é articulada numa forma espacial profundamente localizada dentro do sistema intergovernamental dos EUA devido ao caráter descentralizado das finanças do governo local. Uma vez que o investimento imobiliário constitui uma fonte crucial de receitas fiscais locais, os municípios dos EUA são estruturalmente "pré-programados" para apoiar as estratégias de desenvolvimento da máquina de crescimento da propriedade. A importância estratégica dos impostos sobre a propriedade para as receitas do governo

[27] Robert Goodman, *The Last Entrepreneurs: America's Regional Wars for Jobs and Dollars* (New York: Simon and Schuster, 1979); Susan Clarke e Gary Gaile, *The Work of Cities* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998); e Eisinger, *Rise of the Entrepreneurial State*.

[28] Dennis Judd e Todd Swanstrom, *City Politics: Private Power and Public Policy* (New York: Longman, 1998).

[29] Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, John B. Keane (Org.) (Cambridge, MA: MIT Press, 1984).

local tem sustentado por muito tempo um padrão de "mercantilismo municipal" em que as cidades dos EUA competem para encorajar os usos do solo que são considerados susceptíveis de produzir maiores receitas fiscais em suas jurisdições[30]. Devido aos impactos dos programas de transferências intergovernamentais do pós-guerra e das revoltas fiscais do pós-1970, entre outros fatores, a percentagem das receitas municipais totais provenientes dos impostos sobre a propriedade diminuiu de forma constante durante a segunda metade do século XX[31]. No entanto, essa percentagem continua a ser relativamente elevada em termos comparativos. É menos provável que se formem máquinas de crescimento urbano nos estados nacionais em que as receitas municipais não dependem diretamente dos valores da propriedade local e do crescimento econômico local.

- *Mercados de obrigações e notações de crédito municipais*. Desde meados do século XIX, os municípios dos EUA têm dependido extensivamente do mercado de títulos privados para obter crédito para grandes melhorias de capital na infraestrutura pública (escolas, rodovias, pontes, hospitais, instalações recreativas e similares). A partir do final do século XX, cerca de um quarto dos gastos locais nas cidades dos EUA resultou do mercado de títulos municipais e, portanto, diretamente dependiam de investimentos privados em bens públicos locais[32]. Esse acordo concede poderes importantes a agências privadas de classificação de risco, como a Moody's Investor's Service e a Standard & Poor's Corporation, que determinam as taxas de juros diferenciais para títulos municipais em diferentes localidades. Como explica Alberta Sbragia: "A lógica usada pelos credores [títulos municipais] para avaliar o risco – e os critérios que consideram importantes – é frequentemente expressa por grupos (especialmente grupos empresariais e de contribuintes) que veem uma cidade

[30] Sbragia, *Debt Wish*.

[31] Judd e Swanstrom, *City Politics*.

[32] Ibid., 338.

mais como uma empresa financeira do que como uma prestadora de serviços"[33]. Na medida em que as avaliações das agências de classificação do clima de negócios local impactam diretamente o custo dos títulos municipais, os políticos locais têm um incentivo importante para promover o desenvolvimento econômico local e, assim, apoiar, estimular e participar nas máquinas de crescimento urbano[34]. As máquinas de crescimento urbano são menos prováveis de surgir em estados nacionais nos quais os mercados de títulos privados não servem como uma fonte importante de crédito municipal e, portanto, impõem restrições tão significativas sobre as prioridades orçamentárias dos estados locais.

- *Suburbanização, fragmentação jurisdicional metropolitana e autogoverno autônomo.* O desenvolvimento urbano dos EUA há muito prossegue em conjunto com processos de suburbanização em larga escala que têm continuamente descentralizado a distribuição espacial da indústria, infraestrutura e população[35]. Até o final do século XIX, o desenvolvimento suburbano era gerenciado por meio de estratégias de anexação municipal, nas quais as zonas suburbanas eram incorporadas aos núcleos urbanos através da extensão dos limites municipais. Durante o primeiro trimestre do século XX, porém, o princípio do autogoverno autônomo, ou *home rule*, tornou-se cada vez mais predominante[36]. Isso permitiu que proprietários ricos, bem como industriais em busca de mão de obra não sindicalizada, criassem novas unidades municipais dentro dos territórios suburbanizados, introduzissem

[33] Alberta Sbragia, "Politics, Local Government and the Municipal Bond Market", in *The Municipal Money Chase: The Politics of Local Government Finance*, ed. Alberta Sbragia (Boulder, CO: Westview Press, 1983), p. 102.

[34] Ibid.

[35] Kenneth Jackson, *Crabgrass Frontier: The Suburbanization of the United States* (New York: Oxford University Press, 1985); e Robert Fishman, *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia* (New York: Basic Books, 1987).

[36] Ann Markusen, "Class and Urban Social Expenditure: A Marxist Theory", in *Marxism and the Metropolis*, William Tabb e Larry Sawers (Orgs.), (New York: Oxford University Press, 1979), p. 90-112.

> várias regulamentações locais (como o zoneamento) para influenciar o uso do solo dentro dessas jurisdições e, assim, proteger o valor de seus investimentos imobiliários. Durante o período pós-guerra, em conjunto com políticas federais de transporte, programas habitacionais e subsídios hipotecários, a fragmentação jurisdicional metropolitana intensificou-se, aprofundando, deste modo, a polarização das regiões urbanas entre múltiplas unidades governamentais locais que competem por investimentos de capital e recursos fiscais. Quaisquer que sejam as discordâncias entre os teóricos da escolha pública e os consolidadores em relação aos méritos relativos desses arranjos institucionais, ambas as perspectivas coincidem na sua observação de que a fragmentação jurisdicional metropolitana é susceptível de localizar a concorrência fiscal entre unidades governamentais. De fato, num sistema político nacional em que as competências regulamentares são relativamente descentralizadas, em que as receitas municipais estão fortemente dependentes dos impostos cobrados localmente e em que as áreas metropolitanas estão jurisdicionalmente fragmentadas, os governos locais parecem não ter outra escolha senão competir pela base tributária, tanto a nível inter como intrarregional. Nos estados nacionais que não permitem uma fragmentação jurisdicional tão extrema das áreas metropolitanas, especialmente em conjunto com uma descentralização fiscal tão ampla, é improvável que as máquinas de crescimento urbano sejam consolidadas.

A partir dessa perspectiva, a política das máquinas de crescimento urbano se origina não só das configurações institucionais e dos regimes de regras historicamente evolutivos e enraizados nacionalmente como também do "ativismo humano" dos empreendedores locais[37]. Não importa quão sagazes os rentistas nas máquinas de crescimento urbano dos EUA possam ser na busca de novas formas que possibilitem o aumento do valor de troca do

[37] Logan and Molotch, *Urban Fortunes*, 11.

solo, uma configuração nacionalmente específica da organização espacial estatal tem sido uma condição essencial para criação de possibilidades e um incentivo ativo para suas atividades. Dessa forma, a orientação voltada para o crescimento dos municípios dos EUA deve ser vista como uma manifestação fundamental e a materialização da formação peculiar do espaço estatal nacional e do ordenamento territorial que têm sustentado sucessivos ciclos históricos de urbanização industrial desde o século XIX. Esse quadro de poder estatal nacional parece impor uma "gaiola de ferro" (*iron cage*) aos atores políticos locais, na medida em que apenas uma reforma profunda das instituições políticas nacionais e uma remodelação radical dos regimes de regras nacionais poderiam interromper, de forma realista, a lógica da política de crescimento agressivo sobre a qual o desenvolvimento urbano dos EUA há muito se baseia[38].

As máquinas de crescimento e as geografias políticas do desenvolvimento urbano

A partir do modo de análise multiescalar proposto acima, será esclarecedor revisitar a contribuição seminal para o estudo das máquinas de crescimento urbano, o livro *Urban Fortunes* de 1987 de John Logan e Harvey Molotch[39]. Seu foco de preocupação é a economia política do lugar, entendida como um nexo localizado de uso do solo, cujos padrões e caminhos de desenvolvimento são controlados por rentistas, facções do capital com extensos investimentos irrecuperáveis no ambiente construído e seus aliados políticos[40]. Para desenvolver essa análise, Logan e Molotch dedicam grande atenção à luta entre os diversos agentes locais, incluindo membros da aliança das máquinas de

[38] Os defensores contemporâneos dessa reforma incluem David Rusk, *Inside Game/Outside Game: Winning Strategies for Saving Urban America* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998); Bruce Katz, "Enough of the Small Stuff: Toward a New Urban Agenda", *Brookings Review* 18, n. 3 (2000), p. 6-11; e Peter Dreier, John Mollenkopf, e Todd Swanstrom, *Place Matters: Metropolitics for the 21st Century*, 2ª ed., (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2004).

[39] Logan e Molotch, *Urban Fortunes*.

[40] Ibid., 12.

crescimento e seus oponentes, para o controle do uso do solo urbano. Nesse contexto, as estruturas institucionais nacionais são mencionadas principalmente para destacar os ambientes políticos, jurídicos e intergovernamentais mais amplos nos quais as lutas pelo poder local se desenvolvem. Assim, a maioria dos comentadores interpretou e apropriou-se do trabalho de Logan e Molotch em termos metodologicamente localistas, como uma contribuição para a investigação de formas baseadas no local de organização institucional, na formação de alianças políticas e na intervenção regulamentar.

No entanto, após um exame mais atento, torna-se evidente que a análise de Logan e Molotch evita a armadilha da endogeneidade: ela se concentra não apenas nas vicissitudes do *place-making* (criação de lugares), mas é permeada por observações astutas sobre o pacote institucional nacional de regulamentação do uso do solo, o diversificado quadro institucional nacional de desenvolvimento urbano e as amplas consequências interescalares das atividades das máquinas de crescimento urbano[41]. Por conseguinte, em contraste com a orientação metodológica localista ou endógena que geralmente tem sido atribuída à teoria das máquinas de crescimento urbano, o livro *Urban Fortunes* pode ser criticamente reinterpretado como um relato multiescalar da interação entre o espaço estatal e as políticas de desenvolvimento urbano, tanto em perspectiva histórica como contemporânea[42]. Uma análise do trabalho de Logan e Molotch atenta às escalas revela, em particular, três dimensões analiticamente distintas dessa interação durante o curso da história urbana dos EUA: (i) estruturas profundas do espaço estatal e do ordenamento territorial; (ii) regimes historicamente específicos da política espacial urbana; e (iii) lutas conjunturais sobre o desenvolvimento espacial urbano (ver Figura 1).

---

[41] A questão é examinada detalhadamente em seu capítulo sobre "How Government Matters", Logan e Molotch, *Urban Fortunes*, p. 147-99.

[42] O conceito de espaço estatal é aprofundado em Neil Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood* (New York: Oxford University Press, 2004).

Figura 1
As geografias políticas históricas multiescalares das máquinas de crescimento urbano nos Estados Unidos

Estruturas profundas do espaço estatal e da regulação territorial Características enraizadas da organização espacial estatal nos EUA que animam, canalizam e medeiam atividades da máquina de crescimento.	• A tradição institucionalmente enraizada do privatismo urbano confere aos interesses empresariais grandes poderes de decisão sobre os usos do solo urbano. • A estrutura institucional do federalismo dos EUA fornece competências relativamente autônomas aos estados e municípios para se envolverem em iniciativas de desenvolvimento econômico e outras estratégias para influenciar a localização do capital e da população. • O sistema descentralizado de financiamento do governo local sustenta uma dependência extensiva dos municípios em relação aos impostos sobre a propriedade cobrados localmente e aos mercados de obrigações privadas. • A fragmentação jurisdicional do espaço metropolitano e o princípio do autogoverno autônomo (*home rule*) intensificam ainda mais a concorrência entre as bases tributárias da interlocalidade.
Regimes historicamente específicos da política espacial urbana Formações históricas de políticas federais e locais destinadas a influenciar a geografia do uso do solo urbano e, assim, aumentar os valores de troca dos lugares.	*Urbanização industrial do século XIX* • As máquinas de crescimento competem por subsídios federais para construir infraestruturas de transporte e comunicações em larga escala. *Expansão urbana do século XX e fragmentação metropolitana* • As máquinas de crescimento mobilizam uma série de políticas restritivas (tais como zoneamento, controle de crescimento e regulamentações ambientais) a fim de influenciar os usos locais da terra em suas jurisdições. O governo federal mobiliza várias políticas de incentivos que estimulam a formação de máquinas de crescimento urbano e estratificam caminhos de desenvolvimento espacial urbano. *1980 e mais além* • O governo federal tenta contornar a oposição anticrescimento, intensificando as pressões fiscais sobre as localidades e baixando os padrões federais em esferas políticas como o bem-estar, a segurança ocupacional e a proteção ambiental.

Lutas conjunturais sobre o desenvolvimento espacial urbano Estratégias e lutas para aumentar os valores de uso ou os valores de troca de lugares específicos, muitas vezes modificando formas existentes de organização espacial estatal e política espacial urbana.	• Forças pró e anticrescimento contestam fronteiras jurisdicionais urbanas/suburbanas em várias escalas espaciais. • As forças pró e anticrescimento contestam a forma, a orientação e a distribuição geográfica dos regulamentos de zoneamento e de controle do crescimento em várias escalas espaciais. • As forças pró e anticrescimento contestam a forma, a orientação e a distribuição geográfica das políticas urbanas em várias escalas espaciais.

1. *Características estruturais profundas do espaço do Estado e do ordenamento territorial*. Em várias ocasiões, Logan e Molotch aludem às características enraizadas do sistema intergovernamental federal dos EUA que foram descritas na seção anterior. Considera-se que essas características estruturalmente enraizadas da organização espacial e institucional do estado – em particular, a autonomia fiscal e administrativa local, a fragmentação jurisdicional metropolitana e o princípio do autogoverno autônomo (*home rule*) – tenham desempenhado um papel fundamental na geração da formação de máquinas de crescimento urbano e da lógica resultante da implacável concorrência fiscal baseada na interlocalidade ao longo da história dos EUA[43].

2. *Regimes historicamente específicos da política espacial urbana*. Logan e Molotch também abordam as várias maneiras pelas quais, desde a maturação da cidade industrial do século XIX, as políticas estatais federais e locais têm impactado as geografias do desenvolvimento urbano[44]. Os regimes resultantes da regulamentação espacial estatal moldaram decisivamente as geografias políticas das atividades das máquinas de crescimento urbano, canalizando certos tipos de desenvolvimento para locais específicos, tanto dentro como entre as áreas metropolitanas. Apesar de Logan e Molotch não utilizarem o vocabulário conceitual dos regimes, seu relato traça implicitamente três amplas formações históricas da política de uso do solo federal e local regularizada desde o século XIX:

[43] Logan e Molotch, *Urban Fortunes*, 2, 27, 147-51, 178-80.
[44] Ibid., 147-99.

- *Urbanização industrial do século XIX*. Durante o início da era industrial, as máquinas de crescimento urbano se mobilizaram para atrair investimentos essenciais em infraestrutura federal (ferrovias, canais, portos e similares) e, assim, aumentar sua importância econômica estratégica dentro da economia nacional[45].
- *Expansão urbana do século XX e fragmentação metropolitana*. Uma nova formação de políticas espaciais urbanas surgiu durante o período do capitalismo fordista-keynesiano organizado em conjunto com movimentos abrangentes de reforma do planejamento, a extensão do tecido urbano, a proliferação de enclaves residenciais suburbanizados e a crescente fragmentação jurisdicional das áreas metropolitanas. Aqui, Logan e Molotch traçam o papel das políticas locais restritivas (incluindo zoneamento, controle de crescimento e políticas ambientais) e das políticas de incentivos federais (incluindo habitação e renovação urbana, concessões de ações de desenvolvimento urbano, subvenções globais – *block grants* – e reordenamento fiscal) na influência das geografias de uso do solo e, assim, na criação de uma hierarquia urbana e suburbana altamente estratificada[46]. Esse regime de política espacial urbana, que só foi plenamente consolidado durante o período do pós-guerra, forneceu aos políticos nacionais e locais uma vasta gama de instrumentos das políticas através dos quais podem influenciar a distribuição dos usos locais do solo nas suas jurisdições e, assim, "servir os interesses de troca das elites locais"[47].
- *O período pós-1980*. De forma mais sucinta, devido à conjuntura histórica em que seu livro foi escrito, Logan e Molotch se referem à emergente formação histórica da política espacial urbana que estava sendo implementada sob o Novo Federalismo de Reagan na década de 1980. Sob sua administração, o governo federal introduziu diversas estratégias políticas cujo objetivo era impulsionar as localidades para

[45] Ibid., 52-7.

[46] Ibid., 153-99.

[47] Ibid., 178.

> que promovessem projetos de desenvolvimento econômico local – por exemplo, diminuindo os subsídios urbanos federais e, dessa forma, reduzindo as restrições orçamentárias locais; diminuindo os padrões federais de bem-estar, segurança ocupacional e proteção ambiental; e criando zonas de empreendimento não regulamentadas dentro dos centros urbanos em dificuldade. Logan e Molotch analisam esses arranjos institucionais reescalonados como estratégias do governo federal para contornar as formas de resistência ao crescimento local que haviam sido consolidadas nas duas décadas anteriores[48].

Considerando que cada um dos regimes federais e locais de política de uso do solo urbano acima mencionados facilitou e intensificou as atividades das máquinas de crescimento urbano, Logan e Molotch sugerem que o segundo e terceiro regimes também enfrentaram forte resistência de um conjunto crescente de forças antidesenvolvimento. Assim, sua narrativa implica que há muito tempo as instituições estatais nacionais constituem uma arena estrategicamente central de contestação política na qual as geografias do desenvolvimento urbano são combatidas. No contexto dos EUA, Logan e Molotch argumentam que é sobretudo através das instituições estatais nacionais e dos regimes políticos que as configurações locais de regulação do uso do solo são estabelecidas, aplicadas e periodicamente modificadas. E é apenas dentro dos parâmetros político-institucionais assim estabelecidos que as coalizões de crescimento urbano podem se cristalizar para moldar os padrões e caminhos do desenvolvimento urbano.

3. *Lutas conjunturais sobre o desenvolvimento espacial urbano*. Por último, Logan e Molotch enfatizam o papel das lutas localizadas sobre as fronteiras jurisdicionais e os regulamentos do uso do solo no contexto das estruturas mais enraizadas do espaço estatal nacional resumidas acima[49]. As máquinas de crescimento podem tentar retrabalhar a organização do espaço estatal e do ordenamento territorial em escalas nacionais, metropolitanas e locais, a fim de aumentar os valores de troca dos locais urbanos

[48] Ibid., 244-7.

[49] Ibid., 37.

estratégicos. Enquanto isso, alianças anticrescimento podem tentar mobilizar recursos, regulamentações e restrições federais e municipais para combater tais iniciativas e, assim, preservar os valores de uso baseados no local. Essas lutas são sempre travadas em padrões locais específicos que, por sua vez, são moldados através das estratégias reguladoras específicas que são buscadas e das alianças político-territoriais formadas pelos principais atores envolvidos. Questões como a configuração das fronteiras jurisdicionais, a estrutura dos regulamentos de zoneamento e controle do crescimento e a forma e distribuição dos subsídios urbanos federais transformam-se, portanto, em apostas centrais nas lutas políticas sobre as geografias da urbanização em diversos lugares e em várias escalas espaciais. Nesse sentido, as formações do espaço estatal e do ordenamento territorial não apenas sustentam e animam as atividades das máquinas de crescimento urbano, mas podem também ser remodeladas por meio das lutas provocadas por essas atividades.

Em suma, há muito tempo a configuração do espaço estatal tem figurado centralmente na produção da escala urbana como um local institucional estratégico para atividades das máquinas de crescimento em toda a paisagem político-econômica dos EUA. Enquanto o trabalho de Logan e Molotch se concentra mais diretamente em explicar como e por que motivo a cidade serve como uma *máquina de crescimento*, esta análise revela que, ao fazer isso, eles também fornecem uma explicação do porquê de a *cidade* servir como uma máquina de crescimento. Aqui, o principal aspecto é, portanto, não apenas que "o Estado sustenta ativamente o status de commodity do solo", mas que sua configuração espacial e institucional também serve (a) para distribuir os usos do solo em escalas nacionais, regionais e locais; e (b) para impulsionar a formação de alianças territoriais profundamente localizadas e orientadas para o crescimento[50]. O trabalho comparativo posterior de Molotch reforça veementemente esses argumentos ao mostrar como estruturas intergovernamentais, arranjos fiscais e regulações de uso do solo específicos de cada país nos EUA, Reino Unido, França, Itália e Japão acarretaram regras significativamente divergentes para a participação dos

[50] Ibid., 27.

rentistas no desenvolvimento local, levando a grandes diferenças transnacionais nas geografias das políticas de desenvolvimento urbano[51]. Tais investigações comparativas tornam ainda mais explícita uma proposição analítica que está sutilmente entrelaçada ao longo do texto de *Urban Fortunes*: a própria existência de máquinas de crescimento urbano, e sua forma político-institucional específica, dependem de regimes normativos nacionalizados que imponham parâmetros regulatórios específicos em torno de processos de desenvolvimento urbano[52]. Esta interpretação não pretende diminuir a importância de estratégias e lutas políticas enraizadas localmente, que obviamente geram arranjos de governança e trajetórias de desenvolvimento específicos para cada local. Pelo contrário, este modo de análise é apresentado como uma base para situar tais estratégias e lutas dentro do pacote institucional multiescalar que circunscreve suas capacidades distintas para moldar o espaço urbano.

A máquina de crescimento urbano como uma estratégia política multiescalar

Na medida em que a teoria do regime urbano e a teoria das máquinas de crescimento urbano ajudaram a iluminar algumas das principais dinâmicas políticas locais associadas à produção do espaço urbano, elas contribuíram muito significativamente para o projeto de desmistificação da vida urbana sob o capitalismo moderno. Entretanto, devido às tendências metodologicamente localistas de pelo menos algumas contribuições a essas tradições de pesquisa, só parcialmente conseguiram derrotar as dimensões supostamente urbanas do que muitas vezes é genericamente chamado de "política urbana". Como essa discussão revelou, as operações das máquinas de crescimento urbano não

[51] Ver Molotch e Vicari, "Three Ways to Build"; e Harvey Molotch, "Urban Deals in Comparative Perspective", in Logan e Swanstrom, *Beyond the City Limits*, 175-98.

[52] O conceito de um regime de regras é proposto por Jamie Peck em "Political Economies of Scale: Fast Policy, Interscalar Relations and Neoliberal Workfare", *Economic Geography* 78, n. 3 (July 2002), p. 332-60. Para mais informações ver Neil Brenner, Jamie Peck e Nik Theodore, "Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways", *Global Networks* 10, n. 2 (2010), p. 182-222.

podem ser adequadamente compreendidas como geradas localmente ou autocontidas; elas também são momentos essenciais dentro dos processos multiescalares de regulamentação espacial estatal através dos quais os padrões e caminhos da urbanização capitalista são forjados. Portanto, a natureza fetichista da cidade pode ser totalmente desmistificada apenas através de modos de análise que iluminem reflexivamente suas condições de produção em todas as escalas espaciais – desde divisões espaciais mundiais de trabalho, fluxos de recursos e impactos metabólicos até configurações institucionais nacionais e regimes de ordenamento territorial, arranjos de governança subnacional e lutas políticas localmente incorporadas.

A tarefa de superar o caráter fetichista da cidade é extremamente complexa: envolve um exame reflexivo dos diversos processos político-econômicos, institucionais e sociotecnológicos que produziram as paisagens irregulares e diversificadas da urbanização. Neste ensaio, abordei apenas uma dimensão dessa vasta agenda de investigação – a necessidade de investigar o papel dos espaços estatais nacionais e dos regimes multiescalares de ordenamento territorial na geração de uma política de crescimento altamente localizada e centrada na cidade durante o curso do desenvolvimento territorial dos EUA. Como tenho argumentado, muitos estudantes de máquinas de crescimento urbano tendem a cair na armadilha da endogeneidade: eles subestimam a escala local e a consideram como local e alvo dessa política de crescimento. Em contraste, através de uma leitura crítica das *Urban Fortunes* de Logan e Molotch, esta análise questionou criticamente essa suposição naturalizada ao demarcar algumas das condições político-institucionais mais amplas de possibilidade para a formação de alianças territoriais orientadas para o crescimento na escala da cidade. O trabalho de Logan e Molotch contribui produtivamente para esse esforço ao elaborar (a) uma conceituação em três níveis de como as estruturas espaciais estatais impactam os padrões de desenvolvimento espacial urbano; e (b) uma periodização básica da relação entre o espaço estatal e a dinâmica da máquina de crescimento urbano durante a história da urbanização industrial dos EUA. Dessa forma, a sua investigação ilumina os padrões e caminhos do localismo dos

EUA através de um modo de análise reflexivamente não localista: contorna a armadilha da endogeneidade ao mesmo tempo em que reconhece a importância estrutural e estratégica da localidade na política espacial da governação urbana.

Esta discussão sobre a estruturação nacional do desenvolvimento urbano nos EUA baseia-se numa literatura emergente sobre essa questão que inclui tanto investigações históricas como análises contemporâneas[53]. O propósito central deste trabalho tem sido menos o de oferecer uma visão abrangente da interface nacional/urbana em evolução e institucionalmente diversificada no contexto dos EUA do que o de sublinhar a sua relevância epistemológica essencial para a própria constituição da "política urbana" como um campo de pesquisa discreto, histórico-comparativo e cada vez mais transnacional. Na verdade, a análise precedente sugere que o rótulo subdisciplinar "política urbana" é fundamentalmente enganoso na medida em que implica uma compreensão do urbano como um terreno institucional distinto, autocontido ou predeterminado. Contra tais construções, o urbano tem sido conceituado aqui como um meio, local e expressão de diversos processos político-econômicos multiescalares, incluindo estratégias de acumulação de capital, regulação estatal, formação de alianças territoriais e luta sociopolítica. Esse é um dos sentidos em que a concepção sugestiva de Henri Lefebvre do urbano como um lugar de "mediação" pode ser compreendida[54]. A partir dessa perspectiva, o urbano mantém a sua "coerência estruturada" – e, portanto, a sua inteligibilidade nas ciências sociais, na luta regulatória e na vida quotidiana – apenas devido a estratégias políticas que tentam estabelecê-lo como tal. As máquinas de crescimento urbano representam um exemplo paradigmático de tais estratégias políticas.

---

[53] Ver, por exemplo, Gerald Frug, *City-Making: Building Cities Without Building Walls* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002); Dreier, Mollenkopf, e Swanstrom, *Place Matters*; Clarke e Gaile, *Work of Cities*; e Eisinger, *Rise of the Entrepreneurial State*.

[54] Lefebvre, *Urban Revolution*; assim como Stefan Kipfer, "Why the Urban Question Still Matters: Reflections on Rescaling and the Promise of the Urban", in *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale*, Rianne Mahon e Roger Keil (Orgs.), (Vancouver and Toronto: UBC Press, 2009), p. 67-86.

Estas considerações epistemológicas e metodológicas têm uma proeminência especial na configuração contemporânea da intensificação da relativização da escala, em que a estruturação institucional nacional dos processos de urbanização está sendo profundamente recalibrada em conjunto com uma integração geoeconômica acelerada, uma crescente neoliberalização do ordenamento territorial, processos de retração estatal pós-keynesiana e a proliferação de formas regionalmente e localmente específicas de crise industrial e de resposta regulamentar. No contexto dos EUA, as formas empreendedoras de política urbana foram sobrepostas aos regimes distributivos de uso do solo, às configurações infraestruturais padronizadas nacionalmente e aos arranjos de governança gerencial que prevaleceram durante os regimes de acumulação industrial, monopólio corporativo e fordista-keynesiano. Essa ativação intensificada das estratégias de desenvolvimento econômico local entre as cidades dos EUA tem sido impulsionada, em grande medida, pelo redimensionamento dos espaços estatais nacionais – do Novo Federalismo de Reagan na década de 1980 para vários programas pós-federais de devolução do bem-estar e contenção fiscal na década de 1990 e posteriormente[55]. Durante a última década, as geografias escalares dessa suposta "nova política urbana" continuaram a sofrer mutações através da proliferação de coalizões de crescimento multicidades que aspiram a construir infraestruturas personalizadas para cadeias de abastecimento regionais e capacidade logística[56]. Consequentemente, a configuração escalar das operações da máquina de crescimento "urbano" está mais uma vez sendo qualitativamente retrabalhada em relação a novas estratégias de acumulação, uma nova cristalização da divisão espacial do trabalho, vários realinhamentos político-institucionais multiescalares e estratégias políticas emergentes para regulamentar o processo de urbanização.

---

[55] Clarke e Gaile, *Work of Cities*; e Eisinger, *Rise of the Entrepreneurial State*. Ver também, mais recentemente, Paul Kantor, "The End of American Urban Policy—Or a Beginning", *Urban Affairs Review* 52, n. 6 (2016), p. 887-916.

[56] Wachsmuth, "Competitive Multi-City Regionalism"; e Wachsmuth, "Infrastructure Alliances".

Desde o início da década de 1980 se verifica em toda a União Europeia (UE) uma proliferação de iniciativas econômicas locais muito semelhante, igualmente animada por processos combinados de integração geoeconômica, redimensionamento estatal pós-keynesiano e reestruturação industrial. Dado o longo compromisso dos Estados de bem-estar social europeus com políticas regionais compensatórias que tentaram integrar as economias locais em sistemas nacionalizados de desenvolvimento territorial e provisão de infraestrutura, essa "nova política urbana" orientada para o crescimento representa uma ruptura bastante marcante em termos de desenvolvimento. Em face dessas transformações, e dos amplos processos de relativização de escala com os quais estão interligadas, as máquinas de crescimento urbano parecem estar desempenhando papéis cada vez mais significativos na formação das paisagens da urbanização pós-keynesiana em grande parte da Europa[57]. Mas, da mesma forma no contexto europeu, a constituição escalar da política de crescimento "urbano" também está sendo significativamente retrabalhada através de estratégias emergentes de cidade-regionalismo, redes intercidades e novos tipos de alianças de infraestrutura regionais ou inter-regionais. De fato, embora os valores de propriedade ainda sejam imensamente importantes para os atores-chave envolvidos em tais alianças territoriais orientadas para o crescimento, o projeto de aumentar os aluguéis do solo através da intensificação do seu uso local está agora estreitamente interligado com iniciativas políticas multiescalares para construir as configurações de infraestrutura personalizadas que são pensadas para facilitar a inovação, flexibilidade e conectividade sob condições de elevada incerteza geoeconômica[58].

A análise aqui apresentada sugere, portanto, que a consolidação de uma nova política urbana na região do Atlântico Norte, e para além dela, deve ser entendida sobretudo em

[57] Alan Harding, "Urban Regimes and Growth Machines: Towards a Cross-national Research Agenda", *Urban Affairs Quarterly* 29, n. 3 (1994), p. 356-82.

[58] Nesse sentido, os valores de troca com base territorial enfatizados por Logan e Molotch não podem mais ser entendidos puramente em termos de valores de propriedade; hoje eles abrangem um espectro mais amplo de condições espaciais e infraestruturas que impactam a posicionalidade dos lugares em redes globais. Ver Jessop, Peck e Tickell, "Retooling the Machine".

relação à evolução dos pacotes institucionais nacionais e dos regimes multiescalares de ordenamento territorial em que estão inseridos. As arenas políticas do desenvolvimento "urbano" são constituídas mediante a contínua construção e refabricação de espaços estatais através de lugares, territórios e escalas. Há, de fato, uma política de crescimento urbano, e essa política frequentemente envolve uma maquinaria da escala específica de instituições, leis, políticas, alianças, estratégias e lutas localizadas — mas suas condições de possibilidade estão em outro lugar.

Metrópole, moeda e mercados. A agenda urbana em tempos de reemergência das finanças globais[1]

Jeroen Klink[2]

Introdução

Este artigo tem como objetivo principal explorar a articulação entre a teoria urbana e a economia política da urbanização, de um lado, e os estudos sociais de finanças, de outro. Como objetivo complementar, busca verificar o potencial dessa articulação para contribuir com uma agenda de pesquisa sobre os mecanismos socioeconômicos, políticos e ideológicos pelos quais o capital financeiro avança, no cenário contemporâneo, sobre a produção social do espaço nas metrópoles brasileiras.

É desnecessário enfatizar os avanços que ocorreram na teoria urbana, principalmente a partir dos anos 1970, no que se refere à construção de uma reflexão sobre o papel das cidades no processo de reestruturação produtiva. Vários autores de inspiração marxista buscaram complementar a abordagem do materialismo histórico – recortado para a análise do conflito capital/trabalho ao longo do *tempo* – com uma leitura que também aprofundasse as dimensões espaciais da trajetória capitalista. Protagonistas, como Soja (2001): a geografia e a história da reestruturação das metrópoles norte-americanas, principalmente, em Los Angeles; Harvey (1982): leitura das dimensões espaciais na obra de Marx; Lefebvre (2001): direito à cidade e à tensão criativa entre o espaço abstrato do mercado e o espaço diferen-

[1] Capítulo publicado originalmente nos Cadernos Metrópole, São Paulo , v. 20, n. 43, p. 717-742, Dec. 2018

[2] Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Santo André, SP/Brasil. jeroen.klink1963@gmail.com. https://orcid.org/0000-0001-6264-001X

cial da vida quotidiana; e Castells (1977): dimensão ideológica da questão urbana, movimentos sociais e o consumo coletivo, entre os exemplos mais emblemáticos, colocaram a cidade no centro das atenções em suas pesquisas sobre as transformações multifacetadas em curso, em escala mundial. Outros trabalhos retomaram e atualizaram a investigação da economia política clássica sobre temas como a geração e a apropriação de valor em torno do ambiente construído, a renda da terra e o papel de agentes como o proprietário e a incorporadora (RIBEIRO, 1991; TOPALOV, 1974; ABRAMO, 2009).

Essa literatura proporcionou chaves analíticas importantes para a economia política e para os estudos urbanos avançarem na leitura das crescentes contradições socioespaciais que se acumularam nas metrópoles do Estado de bem-estar social nos países centrais até o colapso do sistema de regulação internacional de Bretton Woods, no início dos anos 70 do século passado[3]. Esses esforços teóricos também proporcionaram uma base para fazer leituras sobre o ponto de inflexão que ocorreu no período pós-Bretton Woods, em termos de reescalonamento e reestruturação do Estado, neoliberalização dos espaços urbanos via grandes projetos estratégicos e fragmentação e mercantilização das redes de infraestrutura, entre os temas mais importantes abordados. Essa agenda de pesquisa também avançou na leitura da neoliberalização com um processo não linear (com revezamento entre "rodadas" de recuo e ampliação do Estado), contestado e marcado pelo hibridismo em função da presença contraditória de projetos e estratégias estatais de desregulação e reregulação (BRANDÃO, FERNÁNDEZ, RIBEIRO, 2018; BRENNER, 2004; GRAHAM, MARVIN, 2001; BARCELLOS DE SOUZA, 2013).

No entanto, a implosão do sistema Bretton Woods significou mais do que uma mera mudança nas regras internacionais do jogo monetário e foi acompanhada por transformações profundas que influenciaram tanto a economia quanto o modo

[3] Cabe também ressaltar que uma literatura original explorou a espacialidade contraditória do modelo de urbanização e industrialização brasileira a partir de chaves analíticas, como espoliação urbana (Kowarick, 1979); relações imbricadas entre o atrasado e o moderno no Brasil urbano (Oliveira, 1972); e o urbano como espaço privilegiado da acumulação e da miséria (Maricato, 1987), entre os exemplos paradigmáticos.

de regulação em escala mundial. A troca para um sistema de câmbio flexível (transformando as moedas nacionais em objeto de especulação dos investidores nacionais e internacionais, apostando nas oscilações dos principais preços macroeconômicos, como o câmbio e a taxa de juros), a desregulação e a liberalização dos mercados financeiros nacionais, a criação de novas engenharias financeiras como os derivativos e mercados secundários (veja próxima seção) e, por último, mas não menos importante, a reemergência das finanças globais[4] deixaram profundas marcas nas cidades. Marcas estas apenas parcialmente analisadas pela teoria urbana crítica que emergiu nos anos 1970.

As evidências das articulações entre o capital financeiro e o urbano proliferaram-se no cenário pós-Bretton Woods. As complementaridades entre o projeto neoliberal; as políticas de austeridade e o endividamento individual mediado pelo Estado – que reduziu os subsídios para o consumo coletivo e fomentou a "inclusão financeira" (BYRNE, 2016; LÓPEZ e RODRIGUEZ, 2011)[5] –; a proliferação de estratégias heterodoxas adotadas pelos governos locais para acessar os mercados de capitais – por exemplo, via a antecipação de recursos tributários (WEBER, 2010) –; e, mais recentemente, a própria crise *subprime* (AALBERS, 2012) mostraram a diversidade de entrelaçamentos entre as cidades e o capital financeiro. O ambiente apenas reforçou, se isso ainda fosse necessário, a necessidade de complementar as perspectivas críticas com uma visão mais clara acerca das relações imbricadas entre a moeda, o crédito e as finanças, de um lado, e a dinâmica temporal-espacial das cidades no capitalismo contemporâneo, de outro.

---

[4] Na expressão de Helleiner (1994), trata-se de uma "reemergência" das finanças globais, após a implosão do sistema Bretton Woods pelos estados nacionais, impulsionada por pressão do capital financeiro. O Bretton Woods (1945-1973) tinha imposto fortes restrições referentes à circulação internacional do capital financeiro e também consolidou um sistema de câmbio fixo, lastreando as moedas nacionais ao padrão dólar-ouro. Nesse sentido, o sistema rompeu com o período anterior, marcado pela efervescência do capital financeiro.

[5] Referidos autores argumentam que o *keynesianismo espacial* – caracterizado pela presença do Estado na subvenção direta do consumo coletivo das famílias via o fundo público – evoluiu para um *keynesianismo de ativos*, ou *urbanismo de ativos*, marcado pela delegação da responsabilidade pela provisão de moradia e serviços urbanos básicos para os mercados de crédito via estratégias de inclusão financeira.

Harvey (1982) foi inegavelmente um dos primeiros a avançar nessa direção quando explorou a tendência de a terra transformar-se em ativo financeiro. Todavia, ao mesmo tempo, deixou em aberto as condições específicas nas quais isso ocorreria, assim como os agentes que consolidariam a referida mudança. Na realidade, preencher essas lacunas iria requerer uma compreensão mais detalhada sobre as mediações entre os mercados fundiário e financeiro[6].

A emergência de uma literatura relativamente nova sobre o fenômeno de financeirização, em geral, e financeirização urbana, em particular, deve também ser vista nessa perspectiva (KLINK, DENALDI, 2014; KLINK, BARCELLOS DE SOUZA, 2017; ZWAN, 2014; RIBEIRO, DINIZ, 2017). Apontou que os entrelaçamentos do espaço, tempo e dinheiro/moeda não apenas tenderam a transformar a terra, mas também a própria condição urbana. Na visão de alguns dos autores que contribuíram para essa discussão, o avanço do capital financeiro sobre o urbano evidenciar-se-ia em processos de reestruturação das infraestruturas urbanas, dos recursos naturais e do próprio fundo público. Na era da capitalização "de quase tudo" (LYSHON, THRIFT, 2007), a cidade teria se transformado em objeto privilegiado para gerar lucros financeiros.

No entanto, na visão de autores como Christophers (2015), a agenda de pesquisa sobre financeirização corre o risco de perder sua relevância política, considerando que ela prioriza a análise do que a finança faz (no sentido de "esticar seus tentáculos" na esfera da vida quotidiana dos outros, na maioria das vezes atores não financeiros), ao invés de investigar o que ela é (ibid.). Portanto, pesquisas posteriores sobre o tema deveriam fazer um esforço na direção de entender melhor o processo constituinte da financeirização, priorizando os entrelaçamentos da moeda, do crédito e das finanças na transformação do espaço, da economia e da sociedade. Isso requer aprofundar a análise de mercados, em geral, e os creditícios e financeiros, em particular.

[6] De certa forma, autores como Haila (2016) e Jäger (2003) procuraram avançar nessa direção.

Christophers (2014a), indiretamente, também ajuda a entender o avanço paradoxalmente tímido da economia política na leitura da dinâmica das metrópoles em tempos de dominância da finança global. Pois a análise dos processos de alocação e circulação do valor em mercados não tem sido objeto privilegiado da economia política clássica. Na visão desse autor, essa última vertente e o próprio Marx sempre priorizaram as questões relacionadas à *geração e produção,* em detrimento da *circulação e distribuição do valor,* processos estes que ocorrem nos mercados.

Na realidade, essa relutância da economia política clássica em dissecar conflitos distributivos em mercados não representa exatamente um fenômeno novo. Os debates entre Engels e os socialistas utópicos, quando o primeiro argumentava que o conflito entre inquilino e proprietário da terra no mercado fundiário a respeito do nível de aluguel, assim como o conflito entre o agiota e o tomador do empréstimo no mercado creditício, eram qualitativamente diferentes, para não dizer secundários, em comparação à disputa central que deveria nortear as análises críticas, isto é, a disputa entre o capitalista detentor dos meios de produção e o trabalhador em torno da produção da mais-valia. Na visão de Engels, deslocar o recorte da análise para os conflitos distributivos nos mercados capitalistas seria confundir *causas* e *consequências,* pecado central do projeto político e intelectual dos socialistas utópicos como Proudhon (ENGELS, s/d).

Neste artigo, argumentamos que analisar a construção social dos mercados, em geral, e dos mercados creditício e financeiro, em particular, proporciona chaves analíticas importantes para articular a dimensão tanto da produção quanto da circulação e distribuição do valor nas metrópoles na fase atual do capitalismo. Mais particularmente, exploramos a potencialidade de uma literatura específica para desempenhar esse papel de coadjuvante para enriquecer a economia política da urbanização. Referimo-nos a uma discussão que se originou na literatura sobre ciência e tecnologia e na sociologia de ciências. Autores como Callon (1998) e Mackenzie (2005) elaboraram uma conceituação dos mercados, em geral, e dos mercados financeiros, em

particular, como "um conjunto de agenciamentos sociotécnicos, que podem ser considerados como uma combinação de dispositivos materiais e técnicos, textos, algoritmos, regras e pessoas que moldam agenciamento e dão sentido à ação" (BERNDT, BOECKER, 2009, p. 543)[7]. Referidas discussões culminaram na consolidação de uma literatura específica sobre o tema da *performatividade* da ciência econômica. O conceito dialoga com a ideia de que a ciência econômica não apenas descreve a realidade; também seus conceitos, métricas, dispositivos e modelagens são ativamente utilizados pelos agentes públicos e privados na constituição social dos mercados. Berndt e Boeckler (2009, p. 544), com base em Callon, argumentam que

> não são tanto os economistas acadêmicos [chamados por Callon como 'os economistas enjaulados'] que fazem com que 'o modelo do mundo vira o mundo do modelo', mas antes os profissionais das disciplinas sociotécnicas, como a contabilidade, a gestão das cadeias de valor ou a consultoria (os chamados economistas 'soltos na natureza'), que estruturam e formatam os mercados, definindo padrões, sistematizando processos de troca, padronizando mercadorias, calculando preços, etc.[8]

Argumentaremos que o conceito de *performatividade* da economia é relevante para compreender a constituição dos mercados creditícios e financeiros, assim como o seu entrelaçamento com a dinâmica das metrópoles. Mais especificamente, a utilização de determinados dispositivos, modelos e técnicas das ciências econômicas, pelos agentes sociais, na elaboração de estratégias de financiamento e de práticas de precificação e valo-

[7] Tradução nossa do original: "Markets as sociotechnical agencements then have to be considered as a combination of material and technical devices, texts, algorithms, rules and human beings that shape agency and give meaning to action".

[8] Tradução nossa do original: "It is less that academic economists (termed 'confined economists') see to it that the 'model of the world becomes the world of the model' (Thrift, 2000, p. 694), but rather that the practitioners of sociotechnical economic disciplines such as accounting, supply chain management or consulting (termed 'economists in the wild'), frame and perform markets by defining standards, surveying exchange processes, benchmarking goods, calculating prices and so on".

ração, dentre os exemplos que serão discutidos, pode contribuir para gerar novo conhecimento sobre os mecanismos sociais, políticos e econômicos pelos quais o capital financeiro se articula com a (re)produção da metrópole[9].

Após esta introdução, o artigo estrutura-se em três seções complementares. Na primeira, discutimos os estudos sociais das finanças e suas possíveis contribuições para a economia política da urbanização. Nessa seção apresentamos também conceitos básicos e métricas da economia financeira, assim como sua relevância para a economia política a partir da mediação dos estudos sociais das finanças e da ideia da *performatividade*. Na segunda, discutimos dois exemplos desse potencial de articulação entre as literaturas: um relacionado com a transformação do fundo público, e outro dialogando com as disputas financeiras que paulatinamente transformam o ambiente institucional do setor de saneamento ambiental na Região Metropolitana de São Paulo. Na terceira seção, retornamos ao campo da economia política da urbanização, com breves recomendações para a elaboração de uma agenda de pesquisa que articule as promessas epistemológicas dos estudos sociais das finanças com esse arcabouço teórico, com ênfase em três questões entrelaçadas e relevantes para o cenário brasileiro contemporâneo, isto é, Estado, fundo público e austeridade; neoliberalização e transformação da governança metropolitana; e papel dos modelos e da modelagem no planejamento urbano-metropolitano.

[9] Cabe ressaltar, conforme também observa Christophers (2014a), que parte da literatura sobre a *performatividade* é objeto de críticas de autores que pertencem ao campo da economia política. Os principais pontos de divergência são a suposta ênfase no individualismo metodológico e a recusa dessa vertente para efetuar análises estruturais e de relações sociais. No entanto, de acordo com esse autor, a referida crítica desconsidera a variedade de abordagens na literatura sobre *performatividade*, inclusive as que permitem desenvolver um *approach* enraizado nas relações sociais e analisar as estratégias materiais e imateriais dos agentes sociais. Neste artigo, acompanho o método proposto por Christophers (2014a), estruturado em torno de idas e voltas "da economia política para o mercado" e "do mercado para a economia política". Para um argumento semelhante, veja também Henrikson (2009) e Berndt e Boeckler (2009).

Uma introdução ao vocabulário dos estudos sociais das finanças urbanas

Cabe, primeiramente, justificar a necessidade de explorar uma vertente teórica específica, isto é, os estudos sociais das finanças, para aproximar-se do tema da cidade e do capital financeiro. Em outras palavras, mesmo que a economia política não esteja colocando o tema dos mercados no centro de suas preocupações, poder-se-ia argumentar que a economia neoclássica *mainstream* já se encarrega de analisar – até de forma exaustiva – a alocação e distribuição do valor em mercados.

No entanto, a abordagem neoclássica paradoxalmente obscurece a visão mais clara sobre a construção social dos mercados[10]. Em parte, isso também remete à desconfiança tradicional da economia política, mencionada anteriormente, em investigar as *aparências* que se revelam a partir dos preços. Pois, ao mesmo tempo que o mecanismo de preços, como uma verdadeira mão invisível, transmite as informações necessárias para os agentes individuais (isto é, os consumidores e produtores) racionalmente adequarem suas escolhas, a somatória desses comportamentos e escolhas individuais retroalimenta, no constructo metodológico neoclássico, uma demanda e uma oferta coletiva que geram novo preço de equilíbrio. Portanto, na economia neoclássica, o mecanismo descentralizado de preços representa o elo entre o individualismo metodológico e a eficiência coletiva, ou seja, entre as partes e a soma, sem que se avance na compreensão do mercado como construção social[11].

O ponto de partida dos estudos sociais das finanças recortados para a ideia da *performatividade* é que os modelos das ciências econômicas e da economia financeira não apenas passi-

[10] Na visão dos autores Berndt e Boeckler (2009, p. 542), para a vertente neoclássica, o mercado não é um problema; ele resolve problemas. Portanto, não requer ser transformado em objeto específico de investigação.

[11] Faulhaber e Baumol (1988) argumentam que mercados perfeitos e competitivos comportam-se de acordo com as descrições e as projeções das ciências econômicas neoclássicas. Nesse paradigma, qualquer análise ou descrição sobre *como* determinados agentes desenham e executam instrumentos e técnicas proporcionados pela ciência econômica (isto é, o objeto de análise dos estudos sociais de mercados) é redundante.

vamente descrevem o mundo, mas são ativamente utilizados pelos atores sociais – por meio de uma série de práticas, regras e normas, técnicas e modelagens – na construção dos mercados como um conjunto de dispositivos de cálculo e de agenciamentos coletivos (CALLON, 1998). Nas palavras de Faulhaber e Baumol (1988), como a engenharia e a medicina, as métricas e técnicas inventadas pelos economistas contribuem para gerar inovações e transformar o mundo.

A ideia de performatividade foi inicialmente aplicada no campo das finanças corporativas, mais especificamente em relação à previsão do preço das ações na Bolsa de Valores[12]. MacKenzie (2005) foi um dos principais protagonistas dessa vertente a partir de seus trabalhos sobre o modelo de precificação de Black e Scholes (1972), amplamente utilizado no mercado futuro. Esse autor argumentou que, considerando que grande número de operadores estava utilizando o mesmo modelo, simulando-o com parâmetros que estavam convergindo no que se refere à evolução das principais variáveis econômicas em função da circulação de normas, convenções e informações entres eles, as práticas de comercialização dos produtos financeiros acabavam se comportando de acordo com as projeções do próprio modelo. Trabalhos semelhantes apontaram que os métodos e técnicas utilizados nos modelos de avaliação econômico-financeira não apenas mudaram as normas e convenções para o planejamento e coordenação da vida econômica, mas gradualmente penetraram também no desenho e na implementação de políticas culturais, sociais e ambientais. Chiapello (2015), por exemplo, discute como, no contexto europeu, as métricas para projetar a capacidade de gerar renda de determinados ativos *no futuro,* amplamente utilizadas pela economia financeira para a avaliação de projetos e programas, têm paulatinamente transformado as práticas tradicionais da contabilidade, que estavam estruturadas em torno do princípio de custos históricos, baseados no momento da aquisição dos bens e ativos *no passado.*

No que se refere ao objetivo mais específico deste artigo, cabe primeiramente definir melhor alguns conceitos básicos

[12] Ver também Faulhaber e Baumol (1988) para uma visão da economia ortodoxa sobre a *performatividade*.

utilizados nos estudos sociais das finanças e qualificá-los, particularmente à luz da teoria de finanças corporativas que tende a esvaziar o conteúdo social das técnicas e métricas financeiras.

O primeiro conceito básico é a *constituição social de ativos,* uma tradução livre do conceito *assetization*, utilizado por autores como Guironnet e Halbert (2015) e Birch (2017) quando analisam o processo de transformar objetos, como infraestrutura urbana, moradia e as várias dimensões que compõem a cidade e a própria vida, em ativos comercializáveis, que geram renda periódica (na linguagem de Guironnet e Halbert, os chamados *tradeable income yielding assets*). Diferentemente da categoria mercadoria (que também pode ser comprada e vendida), um ativo gera um direito para receber renda associada à propriedade, conforme evidenciada na propriedade intelectual (que gera patentes) e na propriedade da terra (que gera renda ou aluguel da terra), dentre alguns dos exemplos mais conhecidos.

A existência de ativos não pode ser naturalizada, como ocorre na nova economia institucional (MOULAERT, 2005) ou na economia dos custos transacionais (HAILA, 2016). Ativos emergem a partir de um processo social conflituoso, que envolve definir e recortar o escopo, assim como os parâmetros jurídicos e financeiros de propriedades, como a terra, a propriedade intelectual ou os recursos naturais e os de propriedade comum. Referidos parâmetros são ancorados nos conceitos da governança corporativa e na ideia de *shareholder value* (valor do acionista), que buscam enquadrar, para o detentor dos ativos, a redução de risco, a transparência e a confiabilidade das informações e a maximização dos ganhos associados à renda periódica e à valorização do investimento inicial (FROUD, SUKHDEV, WILLIAMS, 2002; GRÜN, 2007). Nesse sentido, a constituição de ativos também implica uma relação social e mercantil entre proprietário e usuário que compra o direito de usar determinada propriedade.

Por fim, o próprio processo de neoliberalização cria ambiente propício para crescente elasticidade e capacidade de estender a constituição social de ativos para a esfera dos bens e dos recursos de propriedade comum (os chamados comuns) (BAKKER, 2007). Exemplo emblemático dessa

tendência ocorre em casos como a criação de direitos comerciáveis para usar a água, evidenciado em países como o Chile (SOLANES, 2013).

Um segundo conceito básico refere-se à técnica de *capitalização*, que significa antecipar, ou trazer para o presente, um fluxo de renda a ser recebido durante certo período no futuro. A transformação de um fluxo futuro de renda para o presente requer descontá-lo com a taxa de juros esperada durante o período considerado. Autores ortodoxos, como Faulhaber e Baumol (1988) e o próprio Harvey (1982), observam que o processo de capitalização não é novo. Por exemplo, os comerciantes italianos e belgas/holandeses já utilizaram a técnica, por meio da emissão de letras comerciais que eram depositadas e descontadas nos bancos, com o intuito de antecipar seus recebíveis que se originaram no comércio internacional entre as cidades renascentistas. No entanto, o crescimento exponencial do mercado secundário e dos processos de securitização (nos quais se comercializam uma variedade de certificados de recebíveis e ativos) no período pós-Bretton Woods transformou a técnica de capitalização em um instrumento essencial nas finanças corporativas modernas.

Um terceiro conceito básico é a *precificação*, que se refere ao processo no qual a técnica de capitalização se entrelaça com a circulação de normas, regras e convenções, dentro de uma comunidade profissional, e com a construção coletiva do mercado como um conjunto de dispositivos de cálculo e de agenciamentos. Cabe ressaltar que a precificação está intrinsecamente relacionada com a prática social de quantificação em geral (DESROSIÈRES, 2002). No caso específico da precificação de ativos e propriedades, trata-se de transformar um fluxo de renda a ser recebido no futuro em estoque de valor no presente, processo este que é mais aberto e indefinido que o sugerido pela economia financeira ortodoxa. Mais particularmente, não há nada inerente à prática social de precificação e capitalização que não gere, conforme argumenta a economia *mainstream,* um preço de equilíbrio que reflita o valor real das mercadorias e o valor financeiro dos ativos com

base nas expectativas racionais dos investidores[13]. Na perspectiva dos estudos sociais das finanças ou da economia convencional (SANFELICI, HALBERT, 2015), os preços emergem a partir da circulação de normas, regras, convenções e expectativas, que são pactuadas no âmbito de determinada comunidade profissional. Referida pactuação é estruturada em torno de variáveis-chave, como a percepção do risco, a projeção da renda futura periódica e a taxa de retorno a serem utilizadas nos cálculos econômicos.

Nitzan e Bichler (2009) levam esse raciocínio acerca do caráter social da capitalização e precificação a uma direção que se aproxima da economia política. Mais particularmente, lançam mão do conceito de *capitalização diferencial* como *poder*, isto é, um processo marcado pelas relações sociais desiguais entre agentes sociais, que se reflete na capacidade diferenciada para influenciar a circulação de informações e formação de expectativas (às vezes exageradas, que eles chamam de *hipe*) acerca de preços de ativos e empresas.

Um último conceito básico que precisa ser explicitado diz respeito ao lucro financeiro associado à compra e venda de ativos em mercados (secundários) por agentes que buscam maximizar o ganho de capital (isto é, a diferença entre o preço de venda e o investimento inicial), reduzir riscos ou obter liquidez. Pois, qualquer ativo financeiro não apenas gera uma renda periódica (ancorada no contrato inicial que estabelece os parâmetros jurídicos e financeiros da remuneração), mas também proporciona possíveis ganhos de capital – isto é, a diferença entre o preço de compra e de venda do ativo (LAPAVITSAS, 2013) –, opções para criar liquidez a partir de fixidez (GOTHAM, 2009) e proteção contra riscos e flutuações nos preços macroeconômicos (como

[13] Na terminologia das finanças corporativas, o *valor presente líquido* representa a variável que sintetiza a mediação entre futuro e presente, por meio da capitalização, com a taxa de juros esperada. Isto é, o valor presente líquido é o valor do capital que tem de ser depositado *hoje* para beneficiar-se, como rentista, de determinado fluxo periódico de renda durante um horizonte temporal pactuado no *futuro*. Em mercados perfeitos e competitivos, o preço de equilíbrio dos ativos é equivalente ao valor presente líquido. Na visão de Lapavitsas (2011), o conceito valor presente líquido utilizado nas finanças corporativas corresponde ao capital fictício adotado por Marx.

juros e câmbio), por meio de operações de compra e venda no mercado futuro[14].

Os conceitos básicos sintetizados acima não podem ser dissociados do papel central do Estado, em geral, e do planejamento urbano e regional, em particular, na construção social de novos mercados creditícios e financeiros, especialmente quando estes últimos ainda não estão consolidados. Conforme discutiremos na próxima seção, as técnicas, métricas e modelagens da economia não apenas circulam no âmbito "do mercado" *stricto sensu*, mas crescentemente envolvem e mobilizam os profissionais responsáveis pelo planejamento, gestão e financiamento dos territórios metropolitanos. Sem ter a pretensão de esgotar esse debate, discutimos brevemente, na próxima seção, a construção e disseminação de novos mecanismos de financiamento para as cidades, via a securitização do fundo público e os dispositivos financeiros utilizados para valorar e precificar as infraestruturas urbanas.

As finanças "em ação" nas metrópoles brasileiras

Nas notas que se seguem, analisamos alguns dos mecanismos utilizados recentemente na constituição de novos mercados creditícios e financeiros nas cidades brasileiras. Apresentamos dois exemplos, um baseado na proliferação de estratégias heterodoxas utilizadas por municípios e estados para acessar o mercado de capitais, o outro recortado para um estudo de caso mais específico sobre as disputas financeiras e institucionais em torno da precificação da água na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Os dois exemplos mostram variações do mesmo tema, isto é, de que modo a utilização de métricas, técnicas e modelos de precificação de ativos, de governança (corporativa) e de gestão de risco começa a gerar um ambiente de *performatividade* da economia na construção social de novos mercados creditícios e financeiros nas metrópoles brasileiras. Os exemplos

[14] Na formulação de Hilferding, o "lucro do fundador" emerge a partir de uma oferta pública inicial de ações da empresa na Bolsa de Valores, em função da diferença entre o valor obtido na emissão e o investimento inicial (LAPAVITSAS, 2013, pp. 157-158).

também apontam o crescente entrelaçamento entre o capital financeiro e o urbano em áreas além do circuito imobiliário, tema já discutido com maior frequência na literatura brasileira (ROYER, 2014; FIX, 2011; SHIMBO, 2012).

Financiamento, fundo público e mercado de capitais[15]

Diferentemente do ambiente institucional norte-americano (WEBER, 2010; PECK, WHITESIDE, 2016), as cidades brasileiras não têm acesso direto ao mercado de capitais, e os limites para a capacidade de endividamento são regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) e por diversas resoluções do Conselho Monetário Nacional e do Senado.

No entanto, recentes e polêmicas experiências em curso nos diversos municípios e estados federados sugerem que haja uma pressão para a constituição de novos mecanismos de financiamento para o setor público que o articulem diretamente com os mercados de capitais. Mais especificamente, a emergência de uma "nova safra" de empresas estatais, como a Companhia Paulista de Securitização, a PBH-Ativos S/A, no município de Belo Horizonte, a Companhia Paranaense de Securitização, a InvestPOA S/A e a Companhia de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos de Salvador, dentre os exemplos mais emblemáticos, aponta o surgimento de um modelo, que, inclusive, é objeto de circulação dentro de uma comunidade profissional de gestores públicos e privados[16]. Quais são os principais dispositivos mobilizados pela

[15] O material empírico dessa seção é baseado na análise mais detalhada da experiência da empresa PBH Ativos S/A em Belo Horizonte, principalmente a partir da pesquisa documental dos contratos da empresa e da literatura consolidada sobre essa experiência (CANETTIERI, 2017). Os contratos estão disponíveis em: http://pbhativos.com.br/transparencia/contratos-e-convenios/. Acesso em: 12, 2 e 3 junho 2018.

[16] Não é objetivo deste artigo detalhar, para esses casos específicos, os mecanismos pelos quais ocorrem a circulação de modelos, políticas e "melhores práticas", também por meio de "agentes de transferência" (BAKER, TEMENOS, 2015; McCANN, 2011). De qualquer forma, para a experiência da PBH-Ativos S/A cabe destacar, por exemplo, o papel do senhor Edson Ronaldo Nascimento

nova prática institucional-financeira que norteiam a constituição dessas empresas e seus vínculos com o mercado de capitais (CANETTIERI, 2017)?

Primeiramente, os objetivos formais das empresas constituídas como a PBH-Ativos S/A é "administrar e explorar economicamente ativos", "auxiliar o tesouro na captação de recursos financeiros", "estruturar e implementar operações que visem à obtenção de recursos junto ao mercado de capitais" e objetivos específicos correlatos[17]. Os objetivos mencionados não podem ser dissociados do quadro mais amplo, marcado pela austeridade fiscal e pela busca de novos recursos. Ao mesmo tempo, percebe-se uma tendência de acordo com a qual os entes federados lançam mão de um dispositivo jurídico – isto é, a criação de empresas estatais supostamente independentes, mas, na prática, sob controle acionário do município ou estado – com o objetivo de driblar os limites referentes à capacidade de endividamento público em vigor no país. Por exemplo, a emissão de títulos de dívida, lastreados a garantias públicas, é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, as empresas estatais de securitização que foram criadas nos últimos anos desempenham o papel de pivô na montagem de novas engenharias financeiras e institucionais que buscam utilizar o fundo público e outros ativos estatais-urbanos como garantia para acessar o mercado privado de debêntures[18]. Na prática, o setor público lança mão do instrumento de cessão de ativos, como terrenos e imóveis públicos, empresas estatais de infraestrutura e de saneamento básico (veja a próxima seção) e o próprio fundo público – via créditos tributários e não tributários – com o objetivo de *capitalizar* a empresa estatal de securitização, para que esta última possa acessar o mercado privado de debêntures. No que se refere aos créditos tributários, estes são repassados pelo ente federado

(ex-presidente), que também foi superintendente da Fazenda de Goiás, secretário de Fazenda de Tocantins, consultor do Fundo Monetário Internacional (FMI), secretário de Planejamento no Distrito Federal e ex-funcionário da Secretaria de Tesouro Nacional (CNACD, s/d; CANETTIERI, 2017).

[17] Citados no art. 22 da Lei n. 10.003, de 25 de novembro de 2010, que criou a PBH Ativos S/A.

[18] Uma debênture é um título de dívida, comercializável no mercado secundário, que rende determinada taxa de juros fixada em contrato.

para a empresa pública de securitização em troca de debêntures subordinadas, que apenas pagam correção monetária e não são comercializáveis. Ao mesmo tempo, a empresa pública emite outro tipo de debênture simples, especificamente direcionada ao mercado de capitais, com garantias lastreadas aos direitos creditórios autônomos cedidos pelo ente federado. Essas últimas debêntures pagam juros de mercado e multa em caso de mora, cujos valores são corrigidos mensalmente de acordo com as cláusulas do contrato[19].

Em segundo lugar, a constituição das empresas estatais camufla a assimetria na gestão de risco associada ao formato específico utilizado na emissão dos diversos tipos de debêntures. De um lado, o ente federado cedendo recursos tributários por meio da emissão de debêntures subordinadas pela empresa estatal de securitização (sem pagamento de juros), mantendo sua responsabilidade operacional pela cobrança dos tributos e disponibilização das informações aos investidores, de acordo com as premissas da transparência e da governança corporativa. De outro, a emissão de debêntures com garantia pública é cercada por uma série de mecanismos e métricas de monitoramento que busquem reduzir os riscos para os investidores privados e repassá-los, em última instância, para o ente federado. Por exemplo, uma conta separada centraliza os recursos tributários, incluindo os juros e as multas por mora dos contribuintes inadimplentes, como garantia para os investidores privados. Na experiência da empresa PBH-Ativos em Belo Horizonte, o contrato também previu um índice de garantia real de 200%, implicando a necessidade de garantir nessa conta específica, mês a mês, um saldo devedor de créditos tributários vencidos duas vezes maior que o valor nominal atualizado não amortizado das debêntures em circulação (acrescido dos juros e demais encargos). Ainda no caso da cidade de Belo Horizonte, os planos de anistia fiscal, implicando descontos para pagamento à vista por contribuintes inadimplentes, automaticamente geraram obrigações para o município recompor o fluxo de caixa pactuado no momento da emissão das debêntures.

[19] A empresa PBH Ativos S/A pagou, em 2014, uma taxa de 11% ao ano, mais a correção monetária, chegando a 23% (CNACD, s/d).

Em terceiro lugar, o arranjo de empresas estatais "não dependentes", que lançaram mão de ofertas restritas de debêntures simples, isto é, envolvendo esforços limitados de colocação desses títulos, constituiu um ambiente institucional propício à criação de mercados secundários de debêntures que se situam à margem do sistema de fiscalização e supervisão do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional e do Senado. Em várias ocasiões, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) deu anuência a ofertas restritas desses títulos com dispensa de pedido prévio de registro de oferta na Bolsa de Valores e de consulta junto ao Banco Central para que este se pronunciasse quanto a normas e resoluções sobre o endividamento público[20]. Referida flexibilização pela CVM foi incentivada pelas instruções normativas anteriores[21], que instituíram um regime simplificado de oferta, permitindo, após um bloqueio inicial de 90 dias, a aquisição por até 50 investidores qualificados (implicando *ticket* mínimo de R$1 milhão, de acordo com as regras da Bolsa de Valores) e 75 investidores potenciais que poderiam ser consultados durante o processo de prospecção da oferta. Na prática, esse ambiente desencadeou um circuito paralelo oligopolizado, com poucos *players* bem-informados, estruturado em torno de criação e apropriação do lucro financeiro ou, na linguagem de Lapavitsas (2013) e Hilferding, "lucro de fundador" (veja também nota 12), associado à emissão e circulação das debêntures no mercado secundário. Nesse sentido, as "regras do jogo" para a precificação inicial de títulos com o perfil da PBH-Ativos S/A, que não são negociados no mercado aberto, remetem às normas e práticas pouco transparentes em vigor na própria Bolsa de Valores para esse tipo de produto.

Por exemplo, da escritura da primeira emissão de debêntures com garantia pela PBH-Ativos S/A em Belo Horizonte, registrada na Junta Comercial do Estado de Minas Gerais, consta que a precificação do título segue os procedimentos de *bookbuilding*, de acordo com o qual o banco coordenador da oferta avalia, a partir de um processo iterativo junto ao grupo seleto de investi-

[20] Casos como a Companhia de Saneamento Básico de São Paulo (Sabesp), a Companhia Paulista de Securitização e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa – MG) (CNACD, s/d).

[21] Particularmente, a instrução normativa CVM/476-09, do ano de 2009.

dores interessados e qualificados, a potencial demanda e o preço do lançamento[22].

Por fim, ao mesmo tempo em que surgiram polêmicas e investigações parlamentares em função do caráter pouco transparente do modelo que se disseminou em vários municípios e estados, presenciou-se um movimento político buscando proporcionar base jurídica mais sólida para a securitização de debêntures lastreadas em garantias públicas. Essa movimentação culminou no encaminhamento de Projetos de Lei do Senado (PLS n. 204, de 2016) e Congresso (PL n. 3.337, de 2015) em torno da regulamentação da securitização da dívida ativa (CNACD, s/d).

Débito-crédito, preços e o esvaziamento da governança compartilhada da água[23]

Há algum tempo o tema da titularidade do saneamento básico nas regiões metropolitanas brasileiras tem sido objeto de disputas entre municípios e estados federados (AVERSA, 2016). Apesar de o acórdão sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 1.842), referente à titularidade de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro, ter julgado pela responsabilidade compartilhada entre municípios e estados federados nas regiões metropolitanas, o cenário atual ainda deixou várias lacunas e incertezas quanto ao desenho específico do arcabouço institucional e financeiro que emergirá nos próximos anos.

Ao mesmo tempo, há indícios de que o próprio desenho da governança territorial compartilhada-participativa, vislum-

[22] Mais especificamente, utilizando um intervalo inicial para os preços, o banco-líder (coordenador) verifica se a potencial demanda revelada pelos investidores atende à necessidade de financiamento. Se o interesse do mercado pelos títulos estiver menor que a necessidade de financiamento, significa que o preço inicialmente proposto se mostrou alto demais e sofrerá sucessivos ajustes até a demanda por títulos se aproximar da necessidade inicial de financiamento.

[23] As informações empíricas dessa seção são baseadas em pesquisa documental do processo de requerimento de investigação do Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (Semasa) junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE, 2018), assim como relatórios da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP, 2016). Para mais detalhes, ver também Klink (2018).

brado principalmente pela legislação nacional do saneamento ambiental (Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007) e pelo referido acórdão sobre a ADI n. 1.842, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, sofreu um processo de esvaziamento em função do agravamento de disputas institucionais e financeiras, principalmente entre autarquias municipais e empresas estaduais. Tais disputas estão paulatinamente sendo estruturadas em torno de métricas, dispositivos e modelos emprestados da própria economia financeira e da literatura sobre a governança corporativa.

Nesse sentido, a precificação da água é tema central porque, do ponto de vista do capital financeiro, a receita tarifária representa um fluxo de caixa estável e previsível que pode ser capitalizado e, portanto, reflete-se diretamente no preço das ações e no lucro financeiro do acionista. No entanto, existem outras pressões sociais em torno da precificação da água. Por exemplo, a política tarifária não pode ser dissociada das questões relacionadas com a arrecadação de recursos e do fundo público. Isso porque o preço da água está imbricado com o próprio arranjo do federalismo fiscal e, consequentemente, enraizado em projetos materiais e discursivos de neoliberalização, de austeridade fiscal e da necessidade de recuperação dos custos (marginais) (SWYNGEDOUW, 2013). Por fim, o debate sobre a política tarifária dialoga com a agenda estruturada em torno do direto à cidade e à água, conforme promulgado pelas agências multilaterais, na linha da Declaração de Dublin (BAKKER, 2007).

Vejamos o caso emblemático da entrada de métricas e dispositivos financeiros e a transformação do modelo de governança na disputa entre a Sabesp, uma sociedade anônima, com ações registradas na Bolsa de Valores de São Paulo e Nova York, e o Serviço Municipal de Água e Saneamento Ambiental (Semasa), uma autarquia municipal responsável pelo saneamento ambiental (água, esgotamento, drenagem e resíduos sólidos) na cidade de Santo André, na Região Metropolitana de São Paulo (KLINK, 2018).

Em novembro 2015, o Semasa encaminhou, junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), um requerimento para investigação da Sabesp. O Semasa argumentou que, desde meados dos anos 1990, a Sabesp utilizou sua posição de "quase-

monopolista" no mercado de atacado para água no sentido de suprimir as margens das autarquias municipais. Os sucessivos desentendimentos sobre o preço correto da água desencadearam uma escalada no estoque da dívida de vários municípios junto à Sabesp. Dívidas estas que, na maioria das vezes, acabaram sendo negociadas de forma extrajudicial, por meio de acordos envolvendo perdão em troca da transferência dos ativos municipais e da responsabilidade pela gestão (incluindo a arrecadação das tarifas) para a Sabesp, que, por sua vez, já conseguiu negociar acordos desse tipo e assumir a gestão dos ativos em várias cidades da RMSP, como Osasco (1999), São Bernardo do Campo (2003) e Diadema (2013). O Semasa seria a próxima empresa municipal em uma trajetória marcada por "ofertas de aquisição hostil" e pelo gradual esvaziamento da governança territorial compartilhada do saneamento em áreas metropolitanas, envolvendo empresas municipais, concessionária estadual e população.

O Semasa também questionou a posição contraditória da Agência de Regulação para Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arsesp), criada em 2007 para regulamentar e supervisionar empresas como Sabesp. Antes dessa data, a política tarifária da Sabesp e das autarquias municipais foi executada por meio de decretos, em um contexto marcado pelo vácuo regulatório. Apenas no ano 2014 a Arsesp publicou a primeira nota técnica para orientar o processo de revisão tarifária para o período 2014-2017. Antes disso, a agência nunca se preocupou com a investigação das métricas e práticas que substanciaram o cálculo da tarifa, limitando-se meramente a aprovar reajustes anuais de acordo com a taxa de inflação, com base na tarifa estabelecida anteriormente. O Semasa também ressaltou que a dependência dos recursos financeiros e humanos repassados ("a conta-gotas") pelo governo estadual reforçou o quadro de fragilidade e falta de autonomia da agência reguladora.

A Sabesp replicou que o requerimento de investigação do Semasa representou mais uma manobra em uma longa trajetória marcada pela recusa da autarquia municipal em pagar os verdadeiros custos da água (CADE, 2018)[24],

[24] CADE (2018), Arquivo: 167001/2012, p. 3.

> recolhendo, com poucos esforços, os benefícios gerados pelos usuários adimplentes dos demais municípios metropolitanos e repassando o ônus associado ao crescimento exponencial da dívida, incluindo multas e juros, para as próximas gerações da cidade. Considerando que os tribunais agora iniciaram o processo de cobrança judicial da dívida, a estratégia criativa do Semasa representou uma cortina de fumaça no iminente último estágio do conflito, reescalonando e redirecionando-o para a esfera de regulação e preservação das estruturas concorrenciais de mercado.

O argumento principal da Sabesp foi que o dispositivo do tipo *price cap* (MOURÃO, 2017), adotado pela Arsesp para nortear a elaboração e aplicação da política tarifária da água, não proporcionou qualquer incentivo para as práticas de discriminação de preços em detrimento das autarquias municipais. De forma geral, um arranjo *price cap* estabelece critérios para o ajuste anual dos preços, levando em consideração itens como inflação, aumento de produtividade e redução de ineficiências. No caso específico da Sabesp, o dispositivo foi combinado com uma fórmula para a fixação do preço inicial – ou preço-base [P0, (baseada em uma versão adaptada de uma métrica financeira tradicional, isto é, o custo médio incremental de longo prazo ((*average incremental cost* – AIC)]. Referida métrica é disseminada nos principais livros-texto sobre avaliação econômico-financeira de projetos de infraestrutura e também amplamente utilizada nas principais operações de empréstimo para esse setor pelas agências internacionais como o Banco Mundial (BAHL, LINN, 1992). É calculada, para determinado horizonte de planejamento, como a projeção dos custos de investimento e operação e manutenção por metro cúbico de água, capitalizados com a taxa esperada de retorno, no mesmo período. A agência reguladora adotou uma taxa de retorno esperada baseada no custo médio de captação no mercado de ações e de debêntures, que foi fixada em 8,06%. Na visão da Sabesp, esse teto para a taxa de retorno transformou qualquer estratégia de discriminação de preços nos diversos segmentos de mercado em uma espécie de jogo de soma zero; pois, cobrar mais no atacado implicaria

margens menores no varejo (e vice-versa) para, assim, permanecer dentro do limite estabelecido para a taxa de 8,06%[25].

Em novembro de 2017, o CADE rejeitou e arquivou o requerimento de investigação da Sabesp. O órgão baseou sua decisão em três argumentos[26]: (1) a Sabesp não tinha uma posição de monopolista no mercado de varejo na cidade de Santo André; ao contrário, em cidades metropolitanas com autarquias municipais – como o caso de Santo André – esse monopólio é, de fato, praticado localmente pelo Semasa; (2) o CADE acatou o ponto de vista da Sabesp de que o processo de elaboração, revisão e ajuste anual da tarifa tinha ocorrido de acordo com diretrizes criadas e monitoradas por uma agência reguladora independente. Concordou também que o dispositivo de *price cap* eliminou eventuais vantagens associadas a uma política tarifária, discriminando mercados a jusante e a montante; e (3) mesmo que o órgão tenha explicitado que seu papel não era entrar no mérito específico de questões financeiras de dois *players* atuando no mercado, o CADE avaliou que, mais do que uma preocupação com a infração da ordem econômica pela Sabesp, o requerimento de investigação foi motivado pela recusa de o Semasa em aumentar o preço de varejo da água. Aumento este que poderia ter evitado a escalada de seus níveis de endividamento junto à Sabesp (CADE, 2018)[27]:

> O mercado de água é inelástico no *downstream*, de modo que haveria espaço para aumento de preços nesse segmento, especialmente considerando que cada governo municipal tem liberdade para definir sua tarifa não tendo que se submeter a um valor máximo estabelecido por uma agência reguladora,

[25] A fórmula utilizada no primeiro ciclo de revisão da tarifa (2014-2018) permitiu a incorporação de investimentos ainda não amortizados (isto é, investimentos efetuados no passado pela Sabesp). Isso representa uma diferença com o método tradicional de cálculo para o custo médio incremental de longo prazo, recortado para o futuro, de acordo com o qual apenas os **investimentos e os custos de operação e manutenção** *novos* **são projetados e capitalizados** para obter um preço de referência. Essa maneira de calcular aumentou a margem de manobra da Sabesp sobre a política tarifária, particularmente à luz da falta de acesso ao sistema de informações da empresa. Ver também: Bahl e Linn (1992) e Mourão (2017).

[26] Cade (2018); Nota técnica n. 13/2017/CGAA3/SGA1/Cade.

[27] Nota técnica n. 13/2017/CGAA3/SGA1/Cade, p. 12.

> como é o caso da Sabesp no varejo. Assim, especialmente estando o monopolista no *downstream*, premido por dívidas, seu cálculo de precificação deve considerar o repasse ao consumidor final do preço dos insumos. Contrariamente, o que parece acontecer no presente caso é uma estratégia do Semasa de diminuir os custos da água que fornece pagando menos do que o devido à Sabesp, com o intuito de não aumentar o preço final para o consumidor do município de Santo André.

Não é escopo aqui analisar com mais detalhes o indeferimento do requerimento de investigação da Sabesp (KLINK, 2018). No entanto, parecer do CADE foi notável por várias razões. Em primeiro lugar, o monopólio absoluto do Semasa no mercado de varejo para água deve ser relativizado, considerando a efetiva ameaça de entrada da Sabesp a partir de uma eventual negociação bem-sucedida em torno do perdão da dívida em troca de transferência de ativos municipais e de responsabilidade pela gestão local de saneamento para o sistema estadual. Além disso, o CADE claramente superestimou o grau de independência da agência reguladora, que até os próprios mercados e agências de avaliação como Moody já tinham problematizado (MOODY'S, 2013). Ao mesmo tempo, subestimou o número de brechas no dispositivo de *price cap* utilizado para nortear a elaboração e revisão das tarifas, que poderiam ser exploradas por práticas criativas de cálculo, particularmente dentro de um cenário marcado por falta de acesso aos dados e sistemas de informação da Sabesp. Uma dessas práticas foi criticada pelo Semasa e ficou também sem resposta no próprio processo do CADE. Mais particularmente, o Semasa contestou o argumento de que, no formato atual, a fórmula *price cap* eliminou as vantagens para a discriminação de preços no atacado e varejo, pois a eventual eficiência do dispositivo baseou-se no limite para a taxa de retorno sobre os ativos (de 8,06%). No entanto, um acréscimo nos investimentos e, subsequentemente, no estoque de ativos não descartaria maiores lucros, em *valores absolutos,* em mercados específicos, mantendo, assim, a taxa de retorno dentro do limite percentual estipulado pela Arsesp. Em outras palavras, o próprio formato do dispositivo *price cap* proporcionou incentivos para a Sabesp artificialmente incorporar ativos existentes na fórmula (*assetization*), a partir de

investimentos efetuados e já amortizados no passado. Por fim, o CADE argumentou que o Semasa, operando como monopolista no mercado de varejo para água, marcado pela baixa elasticidade do preço da demanda, deveria ter explorado seu potencial para maximizar a receita tarifária, repassando, desse modo, a escalada de preços no atacado, cobrados pela Sabesp para o consumidor final[28]. Apesar de extrapolar suas competências como agência de regulação e supervisão da ordem econômica e, baseando-se no senso comum – isto é, de uma forma ou outra, que uma dívida seja paga –, a avaliação do CADE desviou-se da questão central da necessidade de uma investigação mais detalhada das relações imbricadas entre a trajetória da governança, a precificação e o financiamento do saneamento ambiental em Santo André e outras cidades metropolitanas em situação semelhante. A recusa para destrinchar tais "conexões desarrumadas" entre a gradual acumulação de um estoque de dívida e práticas diferenciadas para precificar a água e gerar fluxos tarifários significou que o CADE não interpretou devidamente seu papel na preservação de um sistema compartilhado de planejamento, gestão e financiamento do saneamento em áreas metropolitanas.

Enquanto isso, as negociações entre o Semasa e a Sabesp sobre o encaminhamento de um acordo estruturado em torno do perdão de dívida em troca de transferência de ativos municipais e de responsabilidade pela gestão para o governo estadual não avançaram, apesar da pressão da Sabesp para equacionar o impasse.

A própria Sabesp, a partir da Lei n. 16.525, de 15 de setembro de 2017, aprovada em regime de urgência, em menos de dois meses, foi objeto de uma reengenharia institucional-financeira que envolveu a criação de uma nova sociedade controladora por ações (*holding*), com participação majoritária do governo estadual. A sociedade exerce o controle acionário da Sabesp e tem por objetivo, dentre outros, "deter a titularidade, administrar e explorar ativos de qualquer natureza, visando precipuamente à universalização e à eficiência dos serviços de

[28] Uma baixa elasticidade do preço da demanda quer dizer que a demanda está pouco sensível para flutuações no nível de preços. Nesse cenário, um aumento nos preços gera crescimento da receita tarifária.

saneamento básico no Estado de São Paulo", além de "estruturar e implementar operações de captação de recursos para fortalecimento da capacidade de execução de estratégias e ações no setor de saneamento básico" (Lei n. 16.525, art. 2º, inciso II). A Sabesp imediatamente envolveu a International Finance Company – braço especializado do Banco Mundial para o setor privado – com o pedido para desenhar a estrutura de capitalização da nova *holding*, que, por sua vez, subcontratou o Banco Itaú. Até setembro de 2018, o governo não avançou na viabilização da sociedade controladora. Ao mesmo tempo, em 9 de março do mesmo ano, recebeu uma carta de um grupo de investidores com a proposta de aquisição de parte das ações de propriedade do governo, que serão ainda emitidas pela sociedade controladora. O fato gera dúvidas sobre a continuidade de um projeto financeiro-institucional ancorado na propriedade majoritária das ações ordinárias do governo estadual. A Medida Provisória n. 844 (2018), referente à modernização do Marco Legal de Saneamento (assinada no dia 6 de julho de 2018), e as notícias mais recentes sobre o apetite do capital financeiro e das empresas transnacionais, como Coca-Cola e Pepsi, para os ativos do setor de saneamento ambiental no Brasil, em geral, e no Estado de São Paulo, em particular, apontam uma pressão para acelerar a transformação da governança territorial compartilhada para premissas do *shareholder value* e governança corporativa (BRASIL DE FATO, 2018; BRITTO, REZENDE, 2017).

À guisa de conclusão: dos mercados para a economia política

O campo dos estudos sociais das finanças proporciona *insights* importantes na análise dos agenciamentos e dispositivos coletivos de cálculo que articulam métricas, modelos e representações da economia financeira com a efetiva penetração de novos mecanismos de crédito e financiamento nas metrópoles. No entanto, a abordagem dificilmente nos permite uma leitura mais completa de questões relacionadas com a produção de valor, as relações sociais e o papel da ideologia, privilegiadas no âmbito do campo da economia política.

Portanto, com base nos exemplos discutidos na seção anterior e da crescente literatura que busca articular as vertentes (BERNDT, BOECKLER, 2009; CHRISTOPHERS, 2014b; JESSOP, 2000; KLINK, BARCELLOS DE SOUZA, 2017), sugerimos, à guisa de conclusão deste artigo, ao menos três eixos temáticos (financiamento, fundo público e austeridade; neoliberalização e restruturação da governança metropolitana; e o papel da modelagem no planejamento urbano-metropolitano) para uma agenda de pesquisa marcada pela complementaridade entre a economia política de urbanização e os estudos sociais das finanças.

Estado, fundo público e financiamento em tempo de austeridade metropolitana

Vários autores mostraram o potencial do arcabouço relacional-escalar para analisar a variedade de estratégias e projetos de neoliberalização dos espaços metropolitanos (BRANDÃO, FERNÁNDEZ, RIBEIRO, 2018; BRENNER, PECK, THEODORE, 2010). Essa literatura abre perspectivas promissoras para investigar os processos contraditórios de reestruturação e reescalonamento do Estado nacional-desenvolvimentista em regiões metropolitanas. No entanto, um tema menos explorado nessa abordagem é o avanço do capital financeiro sobre o fundo público, mediado pelo próprio Estado (ROYER, 2014). Em um contexto institucional marcado pelo baixo grau de consolidação do mercado de capitais, como é o caso brasileiro, a questão assume relevância ainda maior.

Uma das hipóteses – a ser verificada em pesquisas mais específicas – é a centralidade da escala metropolitana como arena privilegiada para o avanço do capital financeiro. Como se sabe, as regiões metropolitanas brasileiras são marcadas pela ausência de um padrão de financiamento que garanta um fluxo de recursos em um horizonte de longo prazo, previsível e com base transparente (REZENDE, 2010). Em nenhum momento, o Estatuto da Metrópole, agora reeditado e esvaziado de suas premissas originais para orientar o planejamento e a gestão das áreas metropolitanas, sinalizou que iria avançar no tema de financiamento

metropolitano[29]. A lei apenas providencia referências gerais para a constituição de instrumentos como operações urbanas consorciadas interfederativas e parcerias público-privadas, ambas gerando janelas de oportunidade privilegiadas para a inserção de novos dispositivos, métricas e modelagens financeiros. Por fim, a nova fase de austeridade que se anunciou a partir dos protestos de junho de 2013 colocou – paradoxalmente – o Estado no centro da arena metropolitana para mediar as disputas sobre a alocação do fundo público entre trabalhadores, o capital portador de juros e o capital produtivo. A proliferação de evidências dessas disputas – por exemplo, em torno do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS) e os recursos tributários do orçamento-geral – aponta a necessidade de articular algumas das chaves analíticas discutidas aqui – como a constituição social de ativos, a capitalização diferencial e sua relação com a precificação e o lucro financeiro – com a releitura de análises de autores como Francisco de Oliveira sobre a crise no "padrão de financiamento público do *welfare state*", que operou como "verdadeira 'revolução copernicana' nos fundamentos de categoria de valor como nervo central tanto da reprodução do capital quanto da força de trabalho" (OLIVEIRA, 1998, p. 27). Releitura esta ainda mais urgente à luz do fato de que o padrão de financiamento nacional-de-senvolvimentista das cidades brasileiras nunca se equiparou ao desenho do keynesianismo espacial nos países centrais.

Neoliberalização e reestruturação da governança metropolitana

Outro eixo temático promissor de investigação emerge a partir da articulação entre a literatura sobre a neoliberalização urbana e as análises sobre o papel das finanças na reestruturação da governança territorial. Mais especificamente, a literatura sobre governança corporativa e os modelos de *shareholder value* apresenta uma relevância específica para o debate brasileiro sobre o planejamento e gestão das áreas metropolitanas,

[29] Trata-se da Lei n. 13.683, de 19 de junho de 2018, que altera a Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole).

em geral, e das funções públicas de interesse comum, em particular (BAKKER, 2007). Pois, no caso brasileiro, a investigação da penetração de novas racionalidades e métricas associadas ao conceito de *shareholder value*, como a constituição de ativos, assim como sua capitalização e precificação, requer mediações teóricas adicionais que mobilizem o próprio Estado nas múltiplas escalas. Isso se deve ao fato de que a disseminação de estratégias pautadas pela privatização em setores como saneamento ambiental, no contexto do esgotamento do nacional-desenvolvimentismo e do avanço do projeto neoliberal nos anos 1990, ainda foi relativamente modesta (BAYLISS, 2014). Além disso, setores como saneamento ambiental ainda são marcados pela presença significativa de empresas estatais que foram criadas no auge da fase tecnoburocrática centralizada do nacional-desenvolvimentismo e continuam a desempenhar um papel estratégico no planejamento, gestão e financiamento dos sistemas metropolitanos.

Portanto, uma agenda de pesquisa sobre o planejamento e a gestão das redes de infraestrutura como saneamento ambiental, em tempos de reemergência das finanças globais, deve priorizar a tensão sistêmica entre as premissas da governança territorial compartilhada – mobilizando governos, movimentos sociais e sociedade civil organizada – e o avanço de uma lógica neoliberal específica, pautada pelas métricas, princípios e dispositivos do *shareholder value* dentro das próprias empresas estatais. Consequentemente – e diferentemente dos trabalhos referentes ao avanço direto dos agentes financeiros sobre o planejamento e a gestão das redes de infraestruturas em países centrais, com mercados de capitais consolidados (PRYKE, ALLEN, 2017) – essa abordagem privilegia a análise das disputas institucionais e financeiras estruturadas em torno das empresas estatais[30]. Isso evidentemente não exclui a análise detalhada dos bancos de investimentos e dos demais agentes financeiros, posto que estes estão presentes e procuram influenciar, com "suas" técnicas, métricas e modelos, os desdobramentos das disputas e do processo de reestruturação financeira e societária das empresas estatais na direção da maximização do lucro financeiro.

[30] Rooyen e Hall (2007) desenvolvem um raciocínio semelhante para o caso das empresas públicas de saneamento no cenário sul-africano.

Planejamento urbano-metropolitano e ideologia 2.0: de planos para modelos

Conforme argumentamos anteriormente, as ideias da teoria de *performatividade* e dos estudos sociais das finanças são relevantes para entender que, sob determinadas circunstâncias, os "produtos" das ciências econômicas geram "inovações" que transbordam o próprio campo da economia e contribuem para a concreta transformação da vida quotidiana na metrópole. Nesse sentido, no próprio balanço da crise *subprime* nos EUA elaborado por Morris (2008), a modelagem matemática emerge como elemento importante na constituição e disseminação das novas engenharias financeiras que, ao mesmo tempo, dificultaram o controle e o monitoramento dos riscos sistêmicos nos mercados hipotecários globais.

Paralelamente, tais ideias precisam ser fundamentadas numa leitura da economia política sobre como os agenciamentos – que, além dos agentes financeiros tradicionais, mobilizam planejadores, consultores, atores do circuito imobiliário, entre outros exemplos – entrelaçam-se com a reestruturação da própria política urbana e do planejamento na metrópole.

Nesse sentido, a melhor compreensão de como esses agentes lançam mão de determinados modelos, métricas, técnicas e dispositivos financeiros para influenciar o desenho e a implementação de estratégias de precificação, valoração e financiamento da metrópole pode contribuir para atualizar a leitura do caráter iminentemente ideológico do planejamento urbano brasileiro (VILLAÇA, 1999).

De acordo com essa hipótese, os próprios modelos e métricas financeiras estariam complementando, e, talvez, paulatinamente substituindo, o papel ideológico dos planos; pois, os preços que emergem a partir das relações imbricadas entre determinadas práticas coletivas de calcular e usar dispositivos financeiros-institucionais tendem a *naturalizar* a assimetria de informações, os mecanismos contraditórios de compartilhamento de riscos entre o público e privado e as desigualdades sociais, além de produzirem um espaço pós-político que não revela as disputas sobre a produção e apropriação do valor na metrópole. De certa forma,

a análise crítica das diversas etapas de "entrada da finança" na metrópole, que discutimos ao longo deste artigo, pode se beneficiar dos estudos sociais das finanças para desvendar a natureza real de tais disputas. Mais especificamente, a constituição de ativos, a apropriação desigual das métricas utilizadas na precificação e comercialização desses mesmos ativos pelos agentes sociais – a capitalização diferencial, na linguagem de Nitzan e Bichler (2009) – e, por último, mas não menos importante, o entrelaçamento desses processos com o próprio planejamento urbano-metropolitano representam arenas espaço-temporais privilegiadas para construir pontes com a teoria urbana crítica. Uma abordagem dessa natureza poderia também contribuir para lançar luz sobre os descompassos entre modelos e arranjos *idealizados* de parcerias público-privadas e de instrumentos urbanísticos orientados para o mercado, como a operação urbana consorciada via Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac), de um lado, e a política urbana *efetivamente existente* a partir da utilização de determinadas práticas de cálculo, "emprestadas" e adaptadas dos manuais da economia financeira neoclássica, de outro (KLINK, STROHER, 2017).

Referências

AALBERS, M. B. (Org.) *Subprime cities:* the political economy of mortgage markets. Oxford: Wiley Blackwell, 2012.

ABRAMO, P. F*avela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades* brasileiras. São Paulo: Antac, 2009.

AVERSA, M. História institucional do saneamento e da metropolização da Grande São Paulo: trajetórias perdidas, conflitos inevitáveis. Dissertação (Mestrado), São Bernardo do Campo, Universidade Federal do ABC, 2016.

BAHL, R. W.; LINN, J. F. *Urban Public Finance in developing countries*. Washington: Oxford University Press, 1992.

BAKER, T.; TEMENOS, C. Urban policy mobilities research: introduction to a debate. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 39, n. 4, p. 824–827, 2015.

BAKKER, K. The "Commons" *versus* the "commodity": alter-globalization, anti-privatization and the human right to water in the global South. *Antipode*, v. 39, n. 3, p. 430-455, 2007.

BARCELLOS DE SOUZA, M. Variedades de capitalismo e reescalona-

mento espacial do Estado no Brasil. Tese (Doutorado), Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2013.

BAYLISS, K. The financialization of water. *Review of Radical Political Economics*, v. 46, n. 3, p. 292-307, 2014.

BERNDT, C.; BOECKLER, M. Geographies of circulation and exchange: construction of markets. *Progress in Human Geography*, v. 33, p. 535-551, 2009.

BIRCH, K. Rethinking value in the bio-economy: finance, assetization, and the management of value. *Science, Technology & Human Values*, v. 42, n. 3, p. 460-490, 2017.

BLACK, F.; SCHOLES, M. The valuation of option contracts and a test of market efficiency. *Journal of Finance*, v. 27, p. 399-417, 1972.

BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. de Q. E*scalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades:* lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles / Letra Capital, 2018.

BRASIL DE FATO. *As águas do Brasil:* o que vem por aí? São Paulo, Brasil de fato, 2018. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2018/06/20/as-aguas-do-brasil-o-que-vem-por-ai/. Acesso em: 22 jun 2018.

BRENNER, N. *New state spaces:* urban governance and the rescaling of statehood. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Variegated neoliberalization: geograhies, modalities, pathways. *Global Networks,* v. 10, n. 2, p. 182-222, 2010.

BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*, v. 19, n. 39, pp. 557-581, 2017.

BYRNE, M. "Asset Price Urbanism" and financialization after the crisis: Irland's National Asset Management Agency. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 40, n. 1, p. 31-45, 2016.

CADE – CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. P*esquisa processual. Processo 08700.011091/2015-2018*, 2018.

CALLON, M. "Introduction: the embeddedness of economic markets in economics". In: CALLON, M. (Org.) *The law of markets*. Oxford: Blackwell, 1998.

CANETTIERI, T. A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana: o caso da PBH Ativos S/A. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 19, n. 3, p. 513-529, 2017.

CASTELLS, M. *The urban question*. Londres: Edward Arnold, 1977.

CHIAPELLO, E. Financialisation of Valuation. *Hum Studies*, n. 38, p. 13-35, 2015.

CHRISTOPHERS, B. From Marx to markets and back again: performing the economy. *Geoforum*, v. 57, p. 12-20, 2014a.

_____. Wild dragons in the city. Urban political economy, affordable housing development and the performative world making of economic models. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n.1. p. 79-97, 2014b.

_____. The limits to financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 183-200, 2015.

CNACD – COORDENAÇÃO NACIONAL DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. *Projetos cifrados*. LS 204/2016, PLP 181/2015 e PL 3337/2015 – visam "legalizar" esquema fraudulento. Brasilia, CNACD, s/d.

DESROSIÈRES, A. *The politics of large numbers.* A history of statistical reasoning. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

ENGELS, F. "Contribuição ao problema da habitação". In: MARX, K.; ENGELS, F. *Obras Escolhidas.* Volume II. São Paulo, Alfa Ômega, s/d.

FAULHABER, G. R.; BAUMOL, W. J. Economists as innovators: practical products of theoretical research. *Journal of Economic Literature,* v. 26, n. 2, p. 577-600, 1988.

FIX, M. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.* Tese (Doutorado), Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2011.

FROUD, J.; SUKHDEV, J.; WILLIAMS, K. Financialization and the coupon pool. *Capital & Class*, v. 78, p. 119-152, 2002.

GOTHAM, K. F. Creating liquidity out of spatial fixity: the secondary circuit of capital and the subprime mortgage crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 33, n. 2, p. 355-371, 2009.

GRAHAM, S.; MARVIN, S. *Splintering urbanism.* Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition. Londres e Nova York: Routledge, 2001.

GRÜN, R. Decifra-me ou te devoro! As finanças e a sociedade brasileira. *Mana,* v. 13, n. 2, p. 381-410, 2007.

GUIRONNET, A.; HALBERT, L. *Urban development projects, financial markets, and investors:* a research note. Chairville: École des Ponts Paritech, 2015.

HAILA, A. *Urban land rent.* Singapore as a property state. West Sussex: Wiley Blackwell, 2016. HARVEY, D. *Limits to capita*l. Oxford: Basil Blackwell; Chicago: University of Chicago Press, 1982.

HELLEINER E. *States and the re-emergence of global finance:* from Bretton Woods to the 1990s. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1994.

HENRIKSON, L. F. Are financial markets embedded in economics rather than society? A critical review of the performativity thesis. *DIIS Working Paper*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2009.

HILFERDING, R. *Finance capital.* Londres: Routledge & Kegan Paul, 1910.

JÄGER, J. Urban land rent theory: a regulationist perspective. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 27, n. 2, p. 233-249, 2003.

JESSOP, B. The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 24, n. 2, p. 323-360, 2000.

KLINK, J. *On contested water governance and the making of urban financialization.* Exploring the case of metropolitan São Paulo, Brazil. Mimeo. Documento submetido ao periódico, 2018.

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

KLINK, J.; DENALDI, R. On financialization and state spatial fixes in Brazil. A geographical and historical interpretation of the Housing Program My House My Life. *Habitat International*, v. 44, p. 220-226, 2014.

KLINK, J.; STROHER, L. The making of urban financialization? An exploration of Brazilian urban partnership operations with building certificates. *Land Use Policy*, v. 69, p. 519-528, 2017.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

LAPAVITSAS, C. Theorizing financialization. *Work, employment and society*, v. 24, n. 4, p. 611-626, 2011.

_____. *Profiting without producing.* How finance exploits all of us. Londres e Nova York: Verso, 2013.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LEYSHON, A.; THRIFT, N. The capitalization of almost everything: the future of finance and capitalism. *Theory, Culture & Society*, v. 24, n. 7/8, p. 97-115, 2007.

LÓPEZ, I.; RODRÍGUEZ, E. The Spanish model. *New Left Review*, v. 69, p. 5-28, 2011.

MACKENZIE, D. *An engine, not a camera:* how financial models shape markets. Cambridge: MIT Press, MA, 2005.

MARICATO, E. *Política habitacional no regime militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.

McCANN, E. Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: toward a research agenda. *Annals* of the Association of American Geographers, v. 101, n. 1, p. 107-130, 2011.

MOODY's INVESTORS SERVICE. *SABESP:* Perspectiva estável. 2013. Disponível em: http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/15652B2BF431F72083257BAA00719176/$File/PR_Sabesp_ Port.pdf. Acesso em: 5 maio 2018.

MORRIS, C. R. *The two trillion dollar meltdown*. Easy money, high rollers, and the great credit crash. Nova York: PublicAffairs, 2008.

MOULAERT, F. Institucional economics and planning theory: a partnership between ostriches? *Planning Theory*, v. 4, n. 1, p. 21-32, 2005.

MOURÃO, H. S. A precificação dos serviços de saneamento de água e esgoto e o objetivo social. São Bernardo do Campo. Dissertação (Mestrado), São Bernardo do Campo, Universidade Federal do ABC, 2017.

NITZAN, J.; BICHLER, S. *Capital as power*. A study of order and creorder. Londres e Nova York: Routledge, 2009.

OLIVEIRA, F. de. *A economia brasileira:* crítica à razão dualista. São Paulo: Novos Estudos, 1972.

_____. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes, 1998.

PECK, J.; WHITESIDE, H. Financializing detroit. *Economic Geography,* v. 92, n. 3, p. 235-268, 2016.

PRYKE, M.; ALLEN, J. Financialising urban water infrastructure: extracting local value, distributing value globally. *Urban Studies* online first, p. 1-21, 2017.

REZENDE, F. "Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitan". In: MAGALHÃES, F. (Org.) *Regiões Metropolitanas no Brasil*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, p. 45-98, 2010.

RIBEIRO, L. C. de Q. *Da propriedade fundiária ao capital de incorporação:* as formas da produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado), São Paulo, Universidade de São Paulo, 1991.

RIBEIRO, L. C. de Q.; DINIZ, N. Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. *Cadernos Metrópole,* v. 19, n. 39, p. 351-378, 2017.

ROOYEN, V. C.; HALL, D. Public is as private does. The confused case of Rand Water in South Africa. *Municipal Services Project. Occasional Paper series*, n. 15. Cape Town: Logo Printers, 2007.

ROYER, L. *Financeirização da política habitacional:* limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014.

SABESP. *Relatório anual*. São Paulo: Sabesp, 2016.

SANFELICI, D.; HALBERT, L. Financial markets, developers and the geographies of housing in Brazil: a supply side account. *Urban Studies*, jun. 19, p. 1-21, 2015.

SHIMBO, L. *Habitação social de mercado*. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SOJA, E. W. *Postmetropolis*. Critical studies of cities and regions. MA (USA); Oxford (UK); Melbourne (Australia); Berlin: Blackwell, 2001.

SOLANES, M. The Washington consensus, chilean water monopolization and the peruvian draft water law of the 1990s. *Water Alternatives*, v. 6, n. 2, p. 207-217, 2013.

SWYNGEDOUW, E. "Águas revoltas. A economia política dos serviços públicos essenciais". In: HELLER, E.; ESTEBAN CASTRO, J. E. (Orgs.) *Política pública e gestão de serviços de saneamento.* Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013.

TOPALOV, C. *Les promoteurs immobiliers:* contributions à l'analyse de la production capitaliste du lodgement en France. Paris: Mouton, 1974.

VILLAÇA, F. "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.

WEBER, R. Selling city futures: the financialization of urban redevelopment policy. *Economic Geography*, v. 86, n. 3, p. 251-74, 2010.

ZWAN VAN DER, N. Making sense of financialization. *Socio-Economic Review*, v. 12, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/274049273_Making_Sense_of_Financialization. Acesso em: 17 jun 2018.

A metrópole para além da nação: globalização e crise urbana[1]

Maurilio Lima Botelho[2]

A consultoria inglesa Oxford Economics, especializada em estudos econômicos e assessoria ao mercado financeiro, analisou o desenvolvimento das maiores cidades do mundo, projetando o crescimento para o ano de 2030. O objetivo era avaliar as tendências de mercado em cidades de todo o planeta. Tendo por base os dados de 2013 e acompanhando o seu presumido crescimento, a consultoria chegou a um resultado que não é exatamente original, mas desperta reflexões por enfatizar a concentração de riquezas nas principais metrópoles mundiais: em 2030, as 750 maiores aglomerações urbanas do mundo terão 35% da população mundial (2,8 bilhões de habitantes) e serão responsáveis por 61% do PIB mundial (80 trilhões de dólares) (OXFORD ECONOMICS, 2018, p. 2).

Interessados principalmente em informações como o incremento no consumo nessas localidades (mais 18 trilhões de dólares nesse período), o envelhecimento populacional (um acréscimo de 15 milhões de idosos), a demanda por escritórios (540 milhões de metros quadrados) e uma necessidade de criação de 240 milhões de empregos, os consultores da Oxford Economics, economistas em sua maioria, preocupavam-se em formular estratégias empresariais para explorar essas "oportunidades". Entretanto, no meio dessas projeções, há elementos que, além de dar conta da concentração de renda, também apontam para problemas graves a serem enfrentados por esse universo urbano hipertrofiado.

Em 2030, segundo essas projeções, as 750 maiores concentrações urbanas terão ampliado sua participação no PIB mundial

[1] Capítulo publicado originalmente nos *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 697-716, Dec. 2018.

[2] Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Departamento de Geografia. Rio de Janeiro, RJ/Brasil. mauriliolimabotelho@gmail.com. https://orcid.org/0000-0001-5807-262X.

em cerca de 7%, enquanto a população, nesse período, terá aumentado pouco mais de 5%.

Portanto, além de apresentar quase o dobro da riqueza em proporção à população, esse conjunto das maiores cidades do mundo deve ampliar ainda mais sua fatia na renda mundial. Compostos principalmente por grandes regiões metropolitanas (São Paulo, Paris, Moscou), algumas megalópoles (Tóquio) e até mesmo por megacidades (Lagos, Kinshasa e Mumbai), os tecidos urbanos gigantescos são muito diversos e, por isso, também apresentam concentração de renda ainda mais expressiva entre eles (ibid.).

Cerca de um quarto de todo o incremento em riqueza no período de 2012-2030 será concentrado em apenas 20 das maiores cidades. Ou seja, 8,7 trilhões de dólares a mais no PIB das cidades mais ricas do mundo. Isso revela um drama nessas imensas máquinas urbanas de produção de riqueza, pois, mesmo com a industrialização assustadora das cidades chinesas, a expansão econômica na Índia e uma presença cada vez maior de centros urbanos do Oriente Médio e América Latina nas primeiras posições, permanece uma forte concentração da riqueza nas economias centrais[3]. Nos termos facilmente criticáveis da projeção estatística, o cidadão médio de Pequim deverá levar ainda 24 anos para atingir o padrão de consumo comparável ao de Nova York (mantidas as taxas de crescimento atuais). Um morador de Nova Déli, por sua vez, levará 50 anos para chegar a esse mesmo padrão. Lagos, uma das cidades de fratura social mais grave em todo o mundo hoje, terá que percorrer 150 anos para atingir esse nível de consumo (ibid., p. 4).

É evidente que esse desdobramento do padrão de consumo em termos temporais não serve em nada para antecipar o futuro dessas cidades – presta apenas para uma indicação da brutal diferença do nível de vida hoje. Ao projetar esse tipo de

[3] Um relatório mais antigo da consultoria inglesa PricewaterhouseCoopers também apontava uma crescente importância das aglomerações urbanas da periferia do capitalismo entre as maiores do mundo, mas a concentração de riquezas entre as cidades globais teria pouca redução. No *ranking* das 100 cidades com maiores PIBs do mundo, apenas o G7 teria, em 2025, 36 cidades, enquanto todas as "economias emergentes" teriam 48 aglomerações urbanas. Em 2008, essa relação estava entre 41 e 39 cidades, respectivamente (2009, p. 25).

variável na história futura, os economistas estão pressupondo a manutenção de um ritmo atual de crescimento econômico que é insustentável[4].

O estudo da Oxford Economics até ressalta o desafio que será a geração de empregos para países africanos cuja população tende a crescer vertiginosamente nos próximos anos, particularmente a população jovem que pressionará o mercado de trabalho. Entretanto, tudo isso é visto como uma "dádiva" (*gift*), na medida em que representa incremento de população economicamente ativa. Parte-se aqui de outra preconcepção altamente questionável: a de que, inevitavelmente, a expansão econômica deve promover a criação de empregos. Um dos principais índices do relatório *The Global Cities 2030* não estimula uma reflexão sobre esse tema em seus próprios autores: em 2030, as 750 maiores cidades do mundo terão 30% dos empregos do planeta, um índice proporcionalmente inferior à população que apresentarão (35%), assim como muito abaixo da riqueza mundial nelas concentrada (61%). Isso é um indício claro de que, no capitalismo avançado, a produção econômica não é necessariamente acompanhada de uma criação de oportunidades de trabalho: *há uma desconexão cada vez maior entre produção e trabalho.* Mais ainda: como a riqueza tende a se concentrar, há um grau elevado de exclusão social, mesmo em meio a *cidades globais* de alta renda. Por último, é preciso ressaltar que, diferentemente de um passado em que o êxodo rural-urbano representava quase sempre elevação do nível de vida para os indivíduos implicados, o processo de "urbanização planetária", hoje, significa desafios incalculáveis para os novos moradores das

[4] Tendo por base os preços e os dados de 2012, o estudo segue um padrão de crescimento econômico que não se sustenta, por exemplo, para a economia chinesa, que teve uma desaceleração brutal em seu crescimento econômico nos últimos anos. O mesmo poderia ser dito em relação a outros "países emergentes" que colapsaram com a explosão da "bolha das *commodities*". O estudo concentra sua projeção de crescimento do PIB nas aglomerações urbanas periféricas entre taxas de crescimento que vão de 4% a 10% (OXFORD ECONOMICS, 2018, p. 6). Essa observação vale, ainda, para a projeção realizada pela Pricewaterhouse-Coopers no relatório *UK Economic Outlook*, que partia de taxas de crescimento bastante elevadas para as economias emergentes. Como apontou um dos responsáveis pelo estudo: "Cidades como Xangai, Pequim e Mumbai, por exemplo, estão projetadas para crescer em torno de 6% a 7% ao ano em termos reais, enquanto cidades como Nova York, Tóquio, Chicago e Londres crescem apenas cerca de 2% ao ano" (EMERGING..., 2009).

cidades: não apenas o problema de desemprego e informalidade crescente ou a violência e militarização dos espaços urbanos, mas principalmente uma exposição a problemas ambientais que só agora começam a ser tematizados.

Nosso objetivo, neste artigo, é refletir sobre alguns desses aspectos a seguir, principalmente a relação entre produção de riqueza e o desemprego nas metrópoles (seção 1), a exclusão social crescente nas cidades globais e seus impactos sobre as suas respectivas economias nacionais (seção 2). Por fim, discutimos rapidamente a própria concepção atual de metrópole a partir da reflexão realizada.

O desemprego nas metrópoles: desconexão entre produção e trabalho

A evidente desproporção entre a riqueza produzida nas cidades e a oferta de postos de trabalho aí presentes foi captada pela projeção da Oxford Economics. Estamos diante de uma incomum condição na qual algumas das principais cidades do mundo, as mais ricas do ponto de vista de acúmulo e produção de riquezas, apresentam taxas de desemprego acima da média de suas respectivas economias nacionais.

No Brasil, essa situação é evidente, hoje, com as metrópoles mais ricas do país apresentando taxas de desocupação acima da média nacional. Assim, as regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo apresentaram taxas respectivas de desocupação de 15,4%, 13,1%, 14,9% e 14,6%, diante de uma média de 12,7% no país em 2017[5]. Esses números ainda são pouco expressivos porque muitas dessas cidades, particularmente o caso do Rio de Janeiro, têm um elevado nível de informalidade, o que significa que o desemprego é apenas um dos sintomas de pobreza e exclusão social. Isso é ainda mais atual porque a maior parte da população economicamente ativa nacional já está em condição informal (sem carteira assinada ou

[5] Esses números são da *PNAD Contínua* do IBGE do quarto trimestre de 2017, compreendendo as médias desse ano. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default_comentarios_sinteticos.shtm. Acesso em: maio 2017.

como "trabalhador por conta própria")[6]. Ainda concentrando boa parte da produção industrial do país e grande parcela das atividades financeiras, as metrópoles mais dinâmicas apresentam um número de excluídos do mercado de trabalho mais amplo, sinal de uma dissociação entre produção de riqueza e oportunidades de emprego.

No resto do mundo a situação repete-se nas grandes aglomerações urbanas de diversos e importantes países. Em 2016, a França fechou o ano com uma taxa de desemprego nacional de 9,5%, mas sua capital, autêntica cidade global por seus atributos culturais, políticos e financeiros, possuía uma taxa de 12%. Entretanto, esse índice esconde a profundidade da pobreza e da exclusão: a desocupação entre jovens é gigantesca e, entre a população de imigrantes ou seus descendentes, as taxas saltam. A comuna de Clichy-sous-Bois, parte do Departamento do Sena, um subúrbio principalmente de imigrantes na metrópole parisiense, tem 40% de jovens sem emprego[7]. Isso cria uma constante tensão política e social: não é um acaso que essa localidade tenha sido um dos epicentros das grandes revoltas dos *banlieus* em 2005.

Na Alemanha, o principal "motor econômico" da Europa e cuja economia parece, aos olhos do mundo, sempre inabalada, também reproduz essa discrepância entre índices nacionais e escassez de emprego em seus centros urbanos. Em 2017, o país apresentou uma taxa oficial de desemprego baixíssima para seus padrões nas últimas décadas – atingiu 5,7% na média nacional. Entretanto, mesmo desconsiderando que as metodologias constantemente renovadas estejam reduzindo a capacidade de aferir a

[6] No Brasil, ao fim de 2017, temos 34,31 milhões de pessoas "por conta própria" ou sem carteira, quase 1 milhão acima dos 33,32 milhões ocupados em vagas de empregos formais. (Trabalho sem carteira assinada e "por conta própria" supera pela primeira vez emprego formal em 2017, aponta IBGE, G1, 31 jan 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/trabalho-sem-carteira-assinada-e-por-conta-propria-supera-pela-1-vez-emprego-formal-em-2017-aponta-ibge.ghtml. Acesso em: abr 2018). Se acrescentarmos o fato de que, após a reforma trabalhista e a lei de terceirização, há uma tendência para a troca de empregados formais por informais, o quadro torna-se ainda mais dramático.

[7] Subúrbio de Paris tem vista privilegiada, mas desemprego evidencia décadas de fracassos, *O Globo*, 18 março 2016. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/suburbio-de-paris-tem-vista-privilegiada-mas-desemprego-evidencia-decadas-de-fracassos-15642242. Acesso em: maio 2018.

real exclusão do mercado de trabalho[8], essa taxa de desemprego começa a ter tons cinzentos quando se observam as maiores cidades, conforme explica Zeuner, da KfW.

> O mercado de trabalho alemão está muito desequilibrado, com fortes diferenças em função das regiões e setores. Enquanto na Baviera ou em Baden-Württemberg podemos falar de pleno emprego, com uma taxa de cerca de 3% (as cidades-estados) de Berlim e Bremen ainda estão longe, com taxas de 8% ou 10%[9].

Na Alemanha, como no Brasil, a taxa de desemprego esconde um aspecto muito mais problemático que são as variadas formas de subocupação e empregos precários cuja função têm sido a de garantir minimamente a sobrevivência:

> A precariedade em que vivem muitos trabalhadores é, porém, o lado sombrio do modelo alemão, apresentado por vezes como exemplo. Trabalho barato, *minijobs*, trabalho em *part-time* e temporário [...] Essas formas de trabalho ocupavam, em 2012, oito milhões de alemães[10].

---

[8] Taxa de desemprego na Alemanha é manipulada, *Deutsche Welle*, 4 jan. 2018. Disponível em: http:// www.dw.com/pt-br/taxa-de-desemprego-na-alemanha-%C3%A9-manipulada/a-42014674. Acesso em: maio 2018. Robert Kurz já havia alertado para a prática de "truques" para esconder os dados alarmantes de desemprego, algo não restrito à Alemanha: "Essa maquiagem do desemprego em massa com ajuda de truques estatísticos é comum em todos os países que ainda se utilizam de estatísticas de desemprego. Na República Federal da Alemanha, essa maquiagem pode ser vista pela mudança na apresentação do índice que, até alguns anos atrás, ainda era feita em relação ao número total de empregados, isto é, de assalariados. Entrementes, já se faz a relação com o número total da população economicamente ativa, incluindo todos os autônomos, os empresários e a força de trabalho de família integrada para embelezar a estatística. Esses são apenas exemplos; os truques mudam de estado para estado, de país para país, mas são aplicados" (KURZ, 2004, p. 17-18).

[9] Desemprego na Alemanha fecha 2017 com 5,7%, mínimo recorde, AFP, 3 jan. 2018. Disponível em: http://anoticia.clicrbs.com.br/sc/mundo/noticia/2018/01/desemprego-na-alemanha-fecha-2017-com-5-7-minimo-recorde-10109631.html. Acesso em: abril 2018.

[10] O lado sombrio da baixa taxa de desemprego alemã, *Diário de Notícias,* 21 set. 2013. Disponível em: https://www.dn.pt/dossiers/mundo/eleicoes-na-alemanha-2013/noticias/interior/o-lado-sombrio-da-baixa-taxa-de-desemprego-alema-3432474.html#. Acesso em: abril 2018.

O mesmo ocorre no estado mais rico do mundo: a Califórnia, nos EUA, normalmente apontado como uma das dez maiores economias do mundo se avaliada isoladamente.

Envolvendo cidades como São Francisco, Los Angeles e San Diego, boa parte do estado poderia ser tomada como uma única megalópole (nomeada como SanSan pelos limites norte e sul). Aí se concentra o núcleo do complexo industrial-militar nos EUA, assim como o principal polo de tecnologia microeletrônica do mundo (Vale do Silício). Entretanto, há alguns anos (2012), a Califórnia apresentava uma taxa de desemprego de 10,5%, enquanto a média nacional era de 8,3%. Suas metrópoles expressavam um drama ainda maior: sete das oito regiões metropolitanas dos EUA com taxas de desemprego acima de 15% estavam no Estado da Califórnia. Esse quadro assustador possuía uma síntese em Los Angeles, a capital do estado e centro de uma região metropolitana com mais de 10 milhões de pessoas e 88 municípios:

> Demolidoras são as conclusões do relatório 'A Time for Truth', elaborado pela Los Angeles 2020 Comission, uma comissão independente formada por 13 cidadãos e presidida pelo ex-Secretário de Comércio, Mickey Kantor.
> 'Los Angeles mal se move, quando o resto do mundo marcha para diante. Estamos falhando em nos adaptar às realidades do século XXI e estamos nos convertendo em uma cidade em declive'. Assim começa o relatório, e continua com um devastador olhar para o que considera as marcas 'do que um dia foi o lugar onde acontecia o futuro e agora vive no passado'. A primeira dessas marcas é a pobreza, com 40% da população vivendo na miséria, uma percentagem que é a mais alta entre as grandes cidades dos EUA. Segundo o relatório, isso é produto de 'duas décadas de lento crescimento do emprego, com taxas de desemprego muito acima das do resto da nação, e do congelamento dos salários, com 28% dos trabalhadores que não recebem um valor suficiente para viver'[11].

[11] Los Angeles, uma cidade em declive, *El Pais*, 10 jan. 2014. Disponível em: https://brasil.elpais. com/brasil/2014/01/08/internacional/1389219779_971330.html. Acesso em: maio 2018.

É verdade que a situação parece ter amenizado nos EUA nos anos posteriores à publicação desse relatório citado, mas, longe de representar uma melhoria social amparada em crescimento econômico, as taxas decrescentes de desemprego são muito mais o resultado de uma crescente informalização (tendência mundial), da desistência na busca por emprego (o desalento comum a quem enfrenta o desemprego de longo prazo) e uma nova bolha financeira que ameaça romper a qualquer momento. Os dramáticos relatos do economista Lewis (2011) sobre os efeitos da explosão da bolha imobiliária de 2007/2008 nas municipalidades californianas – com paralisia de serviços públicos, demissão massiva de membros da polícia e bombeiros, bibliotecas fechando e expansão da miséria – ameaça se repetir e se agravar.

Cidades do cinturão do Sol, Paris, Berlim, Rio de Janeiro e São Paulo – os exemplos poderiam ser multiplicados e indicam uma desconexão progressiva entre a produção de riqueza nas metrópoles mais ricas do mundo em relação à oferta de trabalho. Trata-se de uma tendência inerente ao capitalismo em uma era de *crise estrutural* (BOTELHO, 2018). O declínio acentuado do capitalismo tem como um dos seus pressupostos a progressiva exclusão da força de trabalho dos processos produtivos, resultado das transformações tecnológicas recentes, que estão transitando da Terceira Revolução Industrial (energia nuclear, microeletrônica, biotecnologia) para uma Quarta Revolução (inteligência artificial, nanotecnologia, bioengenharia).

Mais importante do que um registro dos impactos econômicos da revolução tecnológica sobre o mercado de trabalho, é importante ressaltar a ruptura interna provocada na economia de mercado pelas inovações dos últimos 50 anos. Não temos apenas um mero "desemprego tecnológico", de manifestação temporária, decorrente da aplicação das renovações técnicas aos processos produtivos. A revolução microeletrônica provocou uma dissociação entre o ritmo de crescimento da economia e a geração de empregos, ou seja, a velocidade de racionalização dos processos de produção não é mais acompanhada por uma expansão dos mercados. Esse fenômeno foi observado já na década de 1970, exatamente quando o ciclo de expansão econômica global do pós-guerra se esgotou:

> Em contraste direto com o desenvolvimento nos anos 50 e ainda nos anos 60, nos anos 70 as taxas de crescimento da produtividade do trabalho estão acima das da produção – com a consequência de que a força de trabalho liberada pelo progresso técnico não mais pode ser absorvida pela expansão da produção (OFFE, 1989, p. 92).

Assim, se no seio da produção capitalista temos um contraste entre a produção de mercadorias e a diminuição de empregos (*jobless growth*), nos centros urbanos mais importantes do mundo há uma contradição crescente entre acumulação de riquezas e desemprego. As maiores cidades mundiais, as metrópoles mais ricas e, particularmente, as cidades globais são a vanguarda de um processo em que a força de trabalho se torna progressivamente descartável, na mesma proporção em que as riquezas se acumulam em poucas mãos e locais[12].

As cidades globais: desconexão entre as capitais da riqueza e a economia nacional

Na conhecida definição do grupo de pesquisas *Globalization and World Cities (GaWC)*, que reúne principalmente pesquisadores da Universidade de Loughborough, no Reino Unido, uma *cidade global* (cidade mundial, na tradução literal) é um centro urbano com importância e influência global determinada, entre outras características, pela existência de uma Bolsa de Valores

[12] "[...] o desemprego em massa começa a lançar uma sombra realmente ameaçadora, não somente sobre a vida socioeconômica de um ou outro país, mas sobre todo o sistema do capital. Pois uma coisa é imaginar o alívio ou a remoção do impacto negativo do desemprego em massa de um, ou mesmo mais de um, país particular mediante a transferência de sua carga para alguma outra parte do mundo, ao 'melhorar a posição competitiva' do país ou dos países em questão: um remédio tradicional nos textos, de que até hoje se ouve falar. Entretanto, outra coisa completamente diferente é sonhar com essa solução quando a doença afeta todo o sistema, estabelecendo um limite óbvio ao que um país pode fazer para 'mendigar ao vizinho', ou mesmo o resto do mundo, caso se trate do país hegemônico mais poderoso, caso dos Estados Unidos no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Sob essas circunstâncias, ativa-se a 'explosão populacional', sob a forma de *desemprego crônico*, como um limite absoluto do capital" (MÉSZÁROS, 2002, p. 333).

de grande magnitude financeira, com sedes de grandes corporações multinacionais, sistema aeroportuário amplo, setor sofisticado de serviços e escritórios, centro de tecnologia avançada e museus de referência.

Os pesquisadores do *GaWC* hierarquizam as cidades globais a partir dessas características. Entre as cidades que se destacam pela atuação de empresas líderes mundiais em finanças, contabilidade, propaganda, direito e administração estão Londres, Nova York, Hong Kong, Paris, Tóquio, Singapura, Shanghai, Pequim, Sidnei e Dubai. Muitas outras cidades também aparecem, mas têm posições periféricas de acordo com a classificação (TAYLOR, 2018). Como se vê, o critério de divisão mundial entre centro e periferia não tem prioridade sobre a hierarquização das cidades globais: entre as dez maiores cidades do ponto de vista corporativo, cinco pelo menos estão fora do tradicional Primeiro Mundo (Hong Kong, Singapura, Shanghai, Pequim e Dubai).

Esse é um importante registro que nos aproxima de uma das principais faces da relação contemporânea entre economia e as cidades globais: a desconexão do tecido urbano local com a economia nacional. Um dos efeitos dessa ruptura é a emergência de grandes centros urbanos, com importância crescente na arena internacional, em países que persistem com uma brutal desigualdade de renda, miséria e problemas sociais básicos. Entretanto, isso não é apenas uma tendência de polarização social emergente no tradicional Terceiro Mundo, pois grandes metrópoles do mundo desenvolvido dissociam cada vez mais sua ascensão econômica do restante de seu território nacional.

A autora que melhor identificou essa característica absolutamente central das chamadas cidades globais foi Saskia Sassen. Mais do que uma consequência, essas cidades são fundamentais no processo de globalização:

> À medida que a economia global se expandiu nas duas últimas décadas, assistimos à formação de uma rede crescente de cidades globais, hoje somando em torno de 40, pelas quais a riqueza econômica e os processos nacionais se articulam com uma proliferação de circuitos globais de capital, investimento e comércio. Essa rede de cidades globais constitui um espaço de poder que contém as capacidades necessá-

> rias para as operações globais de empresas e mercados. Ela atravessa parcialmente a velha divisão Norte-Sul e constitui uma geografia de centralidade, que atualmente também incorpora as principais cidades do Sul global, ainda que a hierarquia dessa geografia de centralidade seja bastante nítida. Em seu nível mais concreto, essa nova geografia é o terreno em que diversos processos da globalização assumem formas materiais e localizadas. Uma análise das cidades globais e suas redes nos ajuda a entender como a centralidade espacial e organizacional é institucionalizada na economia global (SASSEN, 2010, p. 24).

Entretanto, essas cidades, partes ainda ativas na integração global de mercados cada vez mais restritivos, aproveitam-se de uma condição tecnológica e econômica de ligação direta que rompe com a linearidade de escalas (local, regional, nacional, global). As cidades globais mobilizam fluxos transnacionais que ultrapassam as tradicionais hierarquias que compreendiam os antigos Estados-Nações.

> A cidade, aqui, não é uma unidade limitada, mas uma estrutura complexa que pode articular uma variedade de processos transfronteiriços e reconstituí-los como uma condição parcialmente urbana. Além disso, esse tipo de cidade não pode ser simplesmente localizado em uma hierarquia escalar que o coloca abaixo do nacional, do regional e do global. Ele é um dos espaços do global, e o aciona diretamente, muitas vezes passando por cima do nacional. Algumas cidades talvez tenham tido essa capacidade muito antes da era atual, mas, hoje em dia, essas condições se multiplicam e amplificam, até o ponto em que podem ser lidas como algo que contribui para uma era urbana qualitativamente diferente (Ibid., p. 89).

Um traço importante dessa oportunidade criada pelas condições tecnológicas superdesenvolvidas (microeletrônica, rede de informações globais, mercados financeiros conectados em tempo real etc.) é que as localidades mais pujantes, do ponto de vista da produção de riqueza, podem se conectar sem precisar da intermediação de uma hinterlândia empobrecida ou descartável. Não vivemos apenas uma *competição* entre cidades globais

(embora isso seja cada vez mais uma pressão mundial dos investidores para a atração de investimentos), mas também uma *colaboração* direta entre essas aglomerações urbanas, pois a economia capitalista hoje necessita de uma infraestrutura global em pontos de conexão privilegiados[13].

Na verdade, até mesmo o conceito de *polo de crescimento*, com sua região, hinterlândia ou uma área de influência polarizada por esse núcleo, precisa ser rediscutido (PERROUX, 1975). Sem dúvida que a concentração de investimentos, de riqueza e de oportunidades nas grandes metrópoles cria uma força de atração sobre o território ao seu redor. Mas é a *desconexão territorial* que precisa ser refletida hoje com as cidades globais: essa desconexão se manifesta na relação com o interior da própria metrópole e, sobretudo, na sua relação com o território nacional.

Primeiro, como resultado de uma profunda mudança de época, isto é, de declínio da capacidade de criação de empregos da produção capitalista, a concentração de investimentos nas cidades globais não representa necessariamente geração de riqueza para todos, mas quase sempre uma concentração de renda que se manifesta por meio de uma ampliação de desemprego e, principalmente, por uma expressiva segmentação do mercado de trabalho entre atividades econômicas avançadas e serviços secundários que dissolvem a antiga classe trabalhadora.

Assim, o que temos é principalmente uma cidade partida entre uma minoria integrada aos circuitos globais da produção das riquezas capitalistas, enquanto um exército de empregos ocupados por mulheres e migrantes, sub-remunerados, ou um grande conjunto de atividades informais, como a prestação de serviços alimentares, limpeza, transporte e prostituição formam a maioria do mercado de trabalho, sem contar aí os descartados pela economia capitalista cada vez mais restritiva. Mais complexo do que o próprio problema do desemprego aberto, como regis-

[13] "[...] as cidades globais não apenas competem entre si. Juntas elas proporcionam uma infraestrutura em rede crítica para a gestão e o controle de cadeias globais de transações, cada uma com considerável especificidade de funções. O resultado se dá nas múltiplas divisões do trabalho entre cidades, contribuindo para articulações características da economia global que vão além da articulação centro-periferia" (SASSEN, 2010, p. 58-59).

trado acima, são as zonas cinzentas de uma precarização cada vez mais profunda.

No Brasil, devido à proliferação de atividades econômicas por conta própria, "bicos", informalidade etc., sempre foi difícil determinar precisamente as fronteiras entre a "ocupação" e a "desocupação":

> O mercado de trabalho não demarca, ao menos com a clareza que seria analiticamente esperada, as fronteiras que separam a 'atividade econômica' (para o que 'ocupação' e 'desemprego' se constituem nas situações alternativas típicas) da 'inatividade econômica' (GUIMARÃES e ARAÚJO, 2006, p. 168).

Se há algumas décadas isso poderia ser qualificado como algo típico do Brasil ou da periferia do capitalismo, agora essa se torna uma norma quase universal:

> [...] *as fronteiras entre trabalho e desocupação* se tornam fluídas. Generalizam-se formas plurais, flexíveis, de subemprego. Inclusive no último recanto social se faz patente que a norma do pleno emprego para toda a vida está sendo substituída por múltiplas formas de flexibilizações de tempo de trabalho. Menos conhecido é que isto poderia valer, em um futuro próximo, também para o caso da concentração espacial e também para a 'organização produtiva' do trabalho (BECK, 1998, p. 178).

Além disso, uma segunda desconexão territorial manifesta-se de modo ainda mais gritante com a emergência de cidades globais. A capacidade de integração transfronteiriça e transnacional permite às cidades globais passarem por cima das regiões nacionais supérfluas para as novas necessidades de uma economia capitalista em crise. A competição entre cidades, que seleciona e projeta poucas aglomerações à escala mundial, é também uma seleção que desdenha e exclui a maioria dos outros centros urbanos nacionais – o privilégio corporativo, financeiro e político a um número reduzido de cidades que concentram investimentos, infraestrutura e renda.

> Ao mesmo tempo, existe um aumento da desigualdade na concentração de atividades e recursos estratégicos em cada

> uma dessas cidades, em comparação com outras cidades nos mesmos países. Ao lado dessas novas redes globais e regionais de cidades, existe um vasto território que está se tornando cada vez mais periférico e cada vez mais excluído dos principais processos econômicos que alimentam o crescimento econômico global. Antigos centros industriais e cidades portuárias importantes perderam funções ou encontram-se em declínio, não apenas nos países menos desenvolvidos, mas também nas economias mais avançadas. De maneira semelhante, na avaliação das formas de mão de obra, a supervalorização de serviços especializados e trabalhadores profissionais tem marcado muitos dos 'outros' tipos de atividades econômicas e trabalhadores como desnecessários ou irrelevantes para a economia avançada (SASSEN, 2010, p. 96).

Ainda que tenhamos notado a concentração de renda em poucas metrópoles do mundo e principalmente nos países centrais, já estamos além de uma condição em que apenas cidades do capitalismo periférico apresentam aquela fratura social em que dois circuitos de produção e consumo se manifestam na paisagem urbana (SANTOS, 1979). O que já foi apontado como uma "brasilianização do mundo" (BECK, 1998) corresponde à emergência dessa contradição que se manifesta tanto no espaço nacional quanto no próprio espaço intraurbano: a ampliação de riquezas manifesta-se em um mercado de trabalho urbano fragmentado e na vertiginosa exclusão social, por um lado, assim como na dissociação entre a economia urbana e a economia regional ou nacional, por outro.

Estamos no limite de uma formação urbana que não respeita as fronteiras nacionais e, pelo contrário, explora exatamente as oportunidades geradas pela conexão tecnofinanceira mundial, em detrimento de qualquer perspectiva de desenvolvimento nacional. A supressão da linearidade e hierarquia entre escalas não é apenas uma reconfiguração geográfica nacional ou mundial – como se estivéssemos no umbral de uma nova conformação espacial diante da qual bastaria ajustar a sociedade, a política e o Estado para desenvolver suas potencialidades. O que se trata aqui é da própria inviabilidade do desenvolvimento nacional, pois a alta tecnologia e a concentração de investimentos

caminham passo a passo com a miséria absurda e a precariedade urbana mais chocante.

> o Primeiro e o Terceiro Mundo estão em todos os lugares. Em Gelsenkirchen encontramos o Primeiro Mundo ao lado do Terceiro Mundo; na Bulgária e na Índia encontramos produtores de softwares competitivos, o Brasil exporta com êxito aviões militares e produtos químicos sem falar do sudeste asiático –, mas logo ao lado começa a favela. Este é um mundo que segue o princípio da 'autossemelhança', como poderíamos definir quase ironicamente, conforme o princípio da Teoria do Caos. As microestruturas correspondem à macroestrutura, existindo as assim chamadas ilhas de produtividade em cada cidade, cada bairro, cada país, em breve, em cada região do mundo, que sempre ainda podem produzir para o mercado mundial – e ao lado a favelização (KURZ, 2004, p. 29-30).

Não enfrentamos mais uma polarização crescente em escala nacional, mas a própria implosão do caráter nacional dos territórios. Não é casual que, entre os principais critérios para a entrada no seleto rol das cidades globais, estejam aeroportos internacionais, bolsas de valores de grande mobilização de capital, escritórios sofisticados com conexão telemática e museus de referência mundial. O atributo principal de cada uma dessas infraestruturas é a sua utilidade para uma elite global que já não tem nenhum vínculo imediato com qualquer sociedade nacional ou mesmo com comunidades locais. Os fundos imobiliários no Rio de Janeiro estão recebendo investimentos canadenses e sauditas; os teatros de São Paulo recebem óperas italianas para um público que será formado parcialmente por empresários estrangeiros; o aeroporto da Cidade do México possui voo para Dubai; prédios inteligentes em Johanesburgo possuem conexão de vídeo em alta velocidade com Nova York ou Londres e parte dessa elite mundial se reúne anualmente em Davos[14]. Enfim, a oferta desses

[14] "Apesar de diferenças em seus lugares de origem, a multidão de Davos tem hoje mais em comum uns com os outros do que com aqueles que não vivem naquela altitude rarefeita. Um antigo alto funcionário do governo americano confirmou essa observação: 'Acho que o que está acontecendo tem a ver com a própria identidade pessoal deles', me disse ele. 'Eles têm uma ligação maior

serviços urbanos é menos uma "oportunidade aberta" para o desenvolvimento nacional e mais a criação de nichos excludentes de mercado em que os "olímpicos" da sociedade global se movimentam indiferentes aos problemas mais básicos que se avolumam com a crise do capital[15].

> Para um número crescente de pessoas, nossas nações e o sistema do qual eles fazem parte agora parecem incapazes de oferecer um futuro viável e plausível.
> Esse é particularmente o caso quando eles observam as elites financeiras – e sua riqueza – escaparem cada vez mais de lealdades nacionais. O fracasso atual da autoridade política nacional, afinal, deriva em grande parte da perda de controle sobre os fluxos de dinheiro. No nível mais óbvio, o dinheiro está sendo transferido do espaço nacional para uma zona offshore em expansão. Esses trilhões em fuga prejudicam as comunidades nacionais de maneira real e simbólica. Eles são uma causa de decadência nacional, mas também são um resultado: os estados-nação perderam sua aura moral, que é uma das razões pelas quais a evasão fiscal se tornou um fundamento aceito do comércio do século XXI (DASGUPTA, 2018).

Isso é muito mais do que um exagero retórico. O capital sempre se movimentou internacionalmente e criou elites que circularam pelo mundo como senhores do destino de suas nações e de outros países, como aprendemos desde o domínio colonial. Entretanto, há algo absolutamente novo que não se restringe ao fluxo de capital monetário, embora sua predominância crescente sobre a produção industrial e, principalmente, sua capacidade ilusória de multiplicar-se independentemente

---

com Davos e sua espécie do que com as pessoas em casa'. [...] Sempre houve ligações entre as elites de diferentes países, mas elas eram tipicamente 'relações exteriores' – ligações entre centros de poder distantes, alianças discretas entre soberanos. Porém, há várias décadas tem se formado uma nova comunidade, ao mesmo tempo que as economias cruzam fronteiras, instituições globais se proliferam e o mundo está, bem, ficando plano" (ROTHKOPF, 2008, p. 31-32).

[15] "Lefebvre fala, em sua sociologia crítica, dos segmentos privilegiados da moderna sociedade de consumo como os novos 'olímpicos'. O termo refere-se ao modo como as elites se colocam acima das contradições do cotidiano vivido pela maioria dos habitantes 'comuns'" (BARREIRA, 2013, p. 159).

das condições econômicas reais (capital fictício) sejam o fundamento dessa nova realidade crítica. O que temos é uma desintegração nacional que se arrasta pelo mundo e envolve tanto a alta mobilidade do capital quanto a regressão a um fundamentalismo religioso apátrida; inclui a ideologia econômica neoliberal radical reproduzida por todos os espectros políticos (direita ou esquerda) e a fragmentação político-partidária; incorpora o endividamento insustentável dos Estados e a crescente demanda por políticas assistenciais da maioria das populações desempregadas ou precarizadas[16]. Enfim, visto de um patamar mais amplo, mesmo com sua massa de desempregados e subempregados, as cidades globais são ilhas de prosperidade num mundo cada vez mais estilhaçado por mudanças geológicas que arrastam as estruturas sociais tradicionais para um abismo de tensão, violência aberta e guerra civil.

> as estruturas políticas do século XX estão se afogando em um oceano de finanças desregulamentadas, tecnologia autônoma, militância religiosa e rivalidade de grandes potências do século XXI. Enquanto isso, as consequências reprimidas da imprudência do século 20 no mundo outrora colonizado estão em erupção, fragmentando nações e forçando as populações a solidariedades pós-nacionais: milícias tribais itinerantes, subestados étnicos e religiosos e superestados. Finalmente, a demolição das antigas superpotências da sociedade internacional – ideias da 'sociedade das nações' que eram essenciais para a maneira como a nova ordem mundial era imaginada depois de 1918 – transformou o sistema de Estado-nação em uma terra de gangues [*gangland*] sem lei; e isso está produzindo agora uma reação niilista daqueles que foram mais aterrorizados e despojados (DASGUPTA, 2018).

[16] E, na medida em que a produção de riquezas perde sua base nacional, o endividamento estatal se aprofunda para lidar com as consequências desse desenraizamento: "O desenvolvimento econômico escapa ao controle do Estado nacional, enquanto as suas consequências – desemprego, emigração, pobreza – se acumulam nas redes de captação do Estado do bem-estar social" (BECK, 1998, p. 36). Isso significa dizer que os críticos das teorias sobre a globalização têm uma certa razão em dizer que o Estado passa a ter funções cada vez mais importantes, mas foram retiradas as condições econômicas de exercer essas tarefas cada vez mais emergenciais do ponto de vista da reprodução social. Não é um acaso que o *welfare state* se converta num *warfare state*, em que se declara guerra aos pobres e excluídos.

Movimentos contrários a imigrantes, escalada militar de potências regionais ou mesmo a reativação de protecionismo econômico (Trump), por meio dos quais se dá a aparente era de retorno ao nacionalismo, não são elementos que negam essa desintegração nacional, mas a demonstração exata de sua força que, por ser tão avassaladora, provoca resistências e respostas contraditórias. Aliás, é significativo que as formas "pós-políticas" em ascensão estejam cada vez mais centradas na escala urbana propriamente dita do que no território nacional. Os grupos mafiosos e milicianos que buscam controle territorial, o fazem principalmente em bairros e cidades onde possam cultivar um mercado de venda de proteção, extorsão e comércio irregular (desde drogas até produtos de alta tecnologia contrabandeados). O rápido sucesso do Estado Islâmico (agora sob forte redução com a intervenção russa na Guerra da Síria) foi obtido exatamente pela construção de uma rede urbana de domínio que ignorava as fronteiras nacionais no Oriente Médio e que impunha a *sharia* como forma de legitimação. Em muitos "estados falhados" da África, os grupos terroristas e guerrilheiros, as milícias e as facções do crime controlam um conjunto de centros urbanos de um território estilhaçado e, não raro, disputam uma mesma grande cidade para tentar impor seu domínio sobre os demais "grupos insurgentes". Por fim, a própria administração urbana, numa economia conectada por meio de fluxos financeiros extremamente voláteis, tende a ser "pós-nacional".

As reflexões de Castells e Borja (1996) sobre as cidades como "atores políticos" internacionais realizaram-se num sentido negativo: tendo seus prefeitos e alcaides elevados à condição de "promotores de eventos", a função primordial dos grandes centros urbanos é criar um ambiente de negócios prioritário aos investimentos, e, por isso, seus administradores muitas vezes saltam as escalas regionais e nacionais para negociar em âmbito internacional. Como argumentou precisamente Smith (2001), hoje as cidades estão erigindo suas próprias "políticas externas" e, por essa razão, rompendo as escalas tradicionais da organização política e social. Beck também citou os efeitos de espaços sociais transnacionais que levam cada vez mais prefeitos de cidades mexicanas a Nova York para tratar de "projetos de desen-

volvimento local" (1999, p. 62-63). No caso do Rio de Janeiro dos "megaeventos", isso se tornou mais simbólico do que em qualquer outro lugar, com o prefeito pessoalmente convidando ou contratando celebridades internacionais, diretores de cinema e arquitetos-artistas para atuarem na (temporária) centralidade emergente da "Cidade Maravilhosa".

O mais significativo é que essas duas faces não são excludentes, pelo contrário, alimentam-se mutuamente: a mesma municipalidade que ainda mantém o *status* de cidade global (ou que almeja esse posto, como foi o caso do Rio de Janeiro) em geral precisa responder aos problemas de uma estrutura política e social em desintegração, ou seja, precisa demonstrar capacidade de contenção dos grupos mafiosos, milicianos e da violência fora dos bairros turísticos e das zonas centrais de negócios. O forte controle policial do espaço urbano e a militarização direta das cidades tornam-se uma necessidade insubstituível para administrar as tensões crescentes, mesmo no seio das cidades globais. Nova York, com sua "tolerância zero"; a repressão às periferias em chamas de Paris; a violenta resposta ao terrorismo ou a potenciais "suspeitos" em Londres são apenas versões distintas da mesma "pacificação" levada em curso no Rio de Janeiro, ainda que aqui a magnitude do problema seja muito mais grave pelas condições históricas de fratura social. O "novo urbanismo militar" é a maneira como as grandes cidades respondem às ameaças a sua estrutura política.

> [...] não é de se surpreender que as cidades centrais e periféricas comecem a parecer-se: fronteiras fortemente militarizadas, cercas, guardas ao redor de enclaves ou 'zonas de segurança', células de identidades, videocâmeras computadorizadas, vigilância biométrica e controles de acesso militarizados ao redor de centros sociais e econômicos fortificados contra uma massa ingovernável e perigosa. Nos mais extremos exemplos, a ideia de prisões militares e os enclaves étnicos agora crescem ao redor dos distritos financeiros, as embaixadas, os espaços de turismo e consumo dos aeroportos, as arenas desportivas, as comunidades 'exclusivas' e as zonas de exportação (GRAHAM, 2012, p. 15).

Poderíamos falar até mesmo de uma outra desconexão em curso: no mesmo sentido de uma cidade que já não apresenta mais a capacidade ampla de inclusão econômica, também a forma urbana de um capitalismo em crise se manifesta como uma exclusão social e jurídica crescente. O velho lema do "ar da cidade liberta", se nunca foi além de um ideologema da forma social burguesa em ascensão, agora está muito longe de qualquer materialização – para evitar a queda na conflagração social e violência generalizada, as cidades integradas aos circuitos globais precisam cada vez mais corresponder a espaços de controle, no quais seus cidadãos são monitorados na mesma medida em que os excluídos (não cidadãos) precisam ser confinados (nas prisões, nos guetos, nas favelas, atrás de muros etc.)[17].

Conclusões

Os dados mais recentes mostram a impressionante explosão da pobreza em São Paulo: em apenas um ano, a pobreza extrema cresceu 35%[18]. Assim, ao lado dos bairros elitizados e de alta renda, como Morumbi, Jardins e Alto de Pinheiros, temos favelas gigantescas e imensas periferias nas quais a vida é garan-

[17] "Essa desproporcionalidade do desenvolvimento urbano pautado por diferenças sociais de classe constitui, de fato, um problema global. Vem ocorrendo atualmente na Índia, assim como nas inumeráveis cidades ao redor do mundo onde há concentrações emergentes de populações marginalizadas, ao lado de uma urbanização moderníssima e consumista voltada para uma minoria cada vez mais rica. A questão de como lidar com os trabalhadores empobrecidos, precários e excluídos, que hoje constituem um bloco de poder majoritário e supostamente dominante em muitas cidades, está se transformando em um grande problema político. Em decorrência disso, o planejamento militar está extremamente focado em lidar com os movimentos de base urbana, irrequietos e potencialmente revolucionários" (HARVEY, 2014, p. 129). A ênfase "revolucionária" fica por conta da leitura de Harvey do período em que escrevia o texto, quando movimentos urbanos em várias partes do mundo pareciam indicar um ressurgimento das lutas sociais. Não é possivel manter esse otimismo para os desdobramentos da crise urbana mundial, ainda mais uma esperança de que esses movimentos fossem indícios de uma "revolução urbana".

[18] "Maior polo de riqueza do país, a Região Metropolitana de São Paulo, que concentra 39 municípios, tem 700.193 pessoas vivendo na pobreza extrema, número 35% maior do que era em 2016. São 180 mil pessoas a mais, mostra análise da LCA Consultores a partir de dados recentemente divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística" (NA GRANDE SP..., 2018).

tida todo dia por meio de empregos precários e de informalidade, sob a vigilância de leis não escritas do Primeiro Comando da Capital (PCC).

Na Índia, na megacidade de Mumbai, cujos limites urbanos explodiram num vertiginoso crescimento nas últimas décadas, a população total já ultrapassa 20 milhões em sua área metropolitana. Conhecida mundialmente pela pobreza, falta de saneamento e precariedade na infraestrutura, a partir da década de 1970 a administração pública indiana construiu uma estrutura urbana totalmente nova para acomodar as grandes corporações nacionais e multinacionais, os serviços modernos (redes de *fast food* e restaurantes de grife) e as sedes burocráticas estatais. A nova cidade no continente, chamada de Navi Mumbai, sintetiza a segregação urbana quando confrontada às ilhas que compõem a velha cidade: "Tornou-se especializada em alta tecnologia, que emprega pouco e obrigou milhares de operários de sua construção a retornar à superpovoada Mumbai" (NUNOMURA, 2008).

Em Nova York, naquela que é considerada ainda a capital mundial do capitalismo, cidade com o maior número de bilionários no mundo, a desigualdade social também salta aos olhos: mais de 70 mil pessoas vivem nas ruas, tendo que apelar aos abrigos em noites mais frias. Do outro lado do país, na capital do estado mais rico do planeta, há também 58 mil pessoas sem tetos:

> Nos Estados Unidos, há 553.000 pessoas sem moradia segundo o último censo do Departamento de Habitação publicado no início de dezembro. Corresponde a 0,17% da população, uma porcentagem superior ao México (0,04%), mas inferior ao Canadá (0,44%), Reino Unido (0,25%) e Suécia (0,36%), segundo dados compilados pela OCDE. Um em cada cinco vive em Nova York ou em Los Angeles. Em números absolutos, a cidade de Nova York é a que mais tem sem-tetos nos EUA, acima de 76.000. A diferença é que, em Nova York, 90% têm onde passar a noite. Três em cada quatro pessoas sem-teto em Los Angeles não têm cama em algum albergue ou solução temporária (NÚMERO DE MORADORES..., 2017)[19].

[19] Uma reportagem recente dá conta de mais de 100 mil sem-tetos no Estado da Califórnia (COM MAIS DE 100 MIL..., 2018).

Essa ampliação generalizada dos sem-tetos nos Estados Unidos indica que os mais recentes índices de euforia econômica e redução de desemprego são muito frágeis e mais dependentes de simulação financeira do que propriamente de um crescimento sustentado.

Na Europa, a situação não é distinta. Na capital da França, o número de sem-tetos é baixo, mas a gravidade se deve ao modo como se acentuou: em dez anos, o número de pessoas sem domicílio fixo aumentou em 50%, o que deixa cerca de 3.000 pessoas nas ruas (EM 10 ANOS..., 2017). Até um problema aparentemente restrito ao chamado Terceiro Mundo começou a se manifestar aí: em 2015, a polícia fez uma grande operação para remover a maior favela de Paris, com mais de 400 pessoas. Cada vez mais em terrenos baldios, estradas de ferro abandonadas e prédios desativados surgem favelas pela França, principalmente na Região Metropolitana de Paris. Em todo o país já são mais de 500 *bidonvilles*, como são intituladas (FAVELAS EM PARIS..., 2017).

Em Londres, o problema dos sem-tetos é ainda mais assustador: há em torno de 144 mil desabrigados pelas ruas da metrópole britânica ("DISCHARGED TO THE STREETS"..., 2018). Londres não costuma aparecer na lista das metrópoles com taxas de desemprego acima da média nacional. A prosperidade da capital parece evitar esse problema. Entretanto, a grande vitalidade da cidade, que é a sede do maior mercado financeiro do mundo (em número de negociações), já foi explicada pela extrema concentração de riquezas em relação ao resto do país. Doreen Massey, em obra dedicada à análise de Londres como uma "cidade mundial", apontou exatamente como a sede da City conseguiu superar a decadência econômica das décadas de 1970-1980, especializando-se em serviços financeiros. Isso levou a uma extrema concentração de renda e a uma polarização social entre a cidade e o resto do país, assim como implicou aumento dos custos de vida na capital e gigantesca alta imobiliária, o que criou moradias cada vez mais precárias para trabalhadores de baixa renda, informais e desempregados.

> A concentração espacial da economia e sociedade em um canto do Reino Unido, e especialmente dentro da Inglaterra, é um fato centenário. Mas nas décadas recentes tem

> aumentado sua intensidade. A natureza das relações que mantêm unida essa geografia tem mudado e se concentrado mais. Cada vez mais o país está sendo levado a um vórtice, centrado nas finanças e nos serviços financeiros em expansão, que conformam a infraestrutura cultural do neoliberalismo junto com um setor imobiliário que mantêm e se beneficia de seu crescimento. Isto é tanto uma revisão como um reforço dos aspectos de uma larga divisão nacional espacial do trabalho e, de novo, claramente articulada, dependente e um dos nós de criação da economia internacional (MASSEY, 2008, p. 178-179).

Ou seja, a resposta britânica à evidente decadência nacional nas últimas décadas do século XX – marcada sobretudo pela desindustrialização – foi uma ênfase no caráter de cidade global de sua capital, o que pode ser lido como uma outra forma de capitulação e abandono da economia nacional.

Essas breves radiografias do contraste urbano espalhado pelo mundo dão conta de uma realidade que já não é mais específica da periferia do capitalismo. Se "o terceiro mundo está contido no primeiro" (BECK, 1999, p. 111), isso se deve às mudanças profundas na economia capitalista que atingiu o seu limite histórico de desenvolvimento (BOTELHO, 2018).

Tornou-se um lugar comum afirmar que as grandes cidades, as metrópoles e, particularmente, as chamadas cidades globais são os locais onde emergem de modo mais nítido os conflitos e as contradições do processo de globalização. Entretanto, essa afirmação, para ter um significado mais profundo do que o de uma mera frase retórica ou redundante (cidades globais são, evidentemente, expressões de um processo que tensiona o local e o global), precisa ser determinada pelo contexto de crise do capitalismo.

Em certo sentido, a definição mais precisa da metrópole, hoje, deveria conter exatamente esse caráter crítico, que envolve a irradiação e a fragmentação do tecido urbano, cuja dinâmica ultrapassa fronteiras e, por isso, integra "redes" que se destacam por explorar ainda as áreas oportunas para a acumulação monetária, enquanto outras são relegadas à sobrevivência por sua própria sorte. No conceito de metrópole atual, baseado num

espaço abstrato amplificado ao extremo pela lógica da mercadoria, é preciso ter em conta o caráter da própria crise dessa forma de mediação social: a simultânea existência do urbano como um "local" e uma "rede" em que as dimensões regionais e nacionais são abandonadas pela rentabilidade levada ao extremo[20].

Temos um paradoxo em que, quanto mais amplas as cidades e mais urbanizadas as regiões – a ponto de a ONU empregar agora categorias como "cidades-regiões" ou "corredores urbanos" (2010, p. 4) –, mais descontínuos e fragmentados social e economicamente estão esses espaços, em boa parte social e racialmente segregados.

Mais do que uma "nova era" e para além da emergência de uma condição urbana original que deve exigir a geração de novos instrumentos teóricos, a integração global de determinadas centralidades urbanas deve ser vista como parte do processo de crise estrutural da economia capitalista. "A crise agora é mais urbana do que nunca" (HARVEY, 2014, p. 112). Isso significa, sem dúvida, que a teoria deve captar novas dinâmicas sociais, mas que não pode facilmente se render a esses processos como se fossem estáveis, como se indicassem o surgimento de um "novo ciclo" ou sequer como novas configurações políticas globais. O processo de globalização é ao mesmo tempo uma causa e um resultado da crise do capital, que se tornou, pela primeira vez na sua

[20] A definição de metrópole de Cunningham (2010) vai exatamente nesse sentido, embora negligencie o aspecto de crise que há nesse processo de abrangência global da forma urbana: "[...] na medida em que o conceito de metrópole como forma pura já se apresenta em relação a um horizonte projetado da equivalência absoluta, ele não parece redundante no que se refere a um conhecimento adequado da forma urbana contemporânea. Se assim for, pode agora aparecer de duas maneiras diferentes (mas inter-relacionadas): por um lado, como os 'elementos dispersos de uma rede global interconectada – uma rede que é constitutiva da forma particular e da 'experiência' de qualquer metrópole particular – e, por outro, como a forma básica e generalizada da própria rede, que é, portanto, conceitualmente moldada como uma espécie de 'metrópole virtual' (para tomar emprestada uma frase de Koolhaas), historicamente nova e universalmente 'irradiada'. Talvez o jogo recíproco entre esses diferentes níveis e suas formas 'quase lógicas' possa definir conceitualmente a problemática urbana contemporânea mundial. No mínimo, parece ser possível argumentar que a metrópole ainda se apresenta, de modo produtivo, como a mutação de uma 'figura hegemônica' – um ponto de mediação com as formas mais gerais de experiência social e prática – conceitualmente homóloga às tendências gerais de desenvolvimento do capitalismo urbano global".

história, capital global (BOTELHO, 2018, p. 172-176). As metrópoles, portanto, não apresentam hoje dinâmicas que exprimem meramente uma mudança de época, mas, sobretudo, o declínio de uma era que não pode mais retornar. Além disso, mais do que um palco onde esses processos se desenrolam, as metrópoles e as cidades globais são formas urbanas complexas que demonstram ativamente como a dinâmica se dirige à insustentabilidade econômica e social (para não dizer também ambiental). Assim, as grandes áreas urbanas do mundo são hoje as principais estruturas que impulsionam o processo de globalização em direção a tensões graves e destrutivas.

Referências

BARREIRA, M. "Cidade Olímpica: sobre o nexo entre reestruturação urbana e violência na cidade do Rio de Janeiro". In: BRITO, F.; OLIVEIRA, P. R. de (Orgs.) *Até o último homem:* visões cariocas da administração armada da vida social. São Paulo: Boitempo, 2013.

BECK, U. *La sociedad del riesgo.* Hacia uma nova modernidade. Barcelona: Paidós, 1998.

_____. *O que é globalização?* Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOTELHO, M. L. Entre as crises e o colapso: cinco notas sobre a falência estrutural do capitalismo. *Revista Maracanan*, n. 18, p. 157-180, 2018.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, p. 152-166, 1996.

COM MAIS DE 100 MIL moradores de rua, Califórnia não encontra onde abrigá-los. *O Globo*, 9 maio. 2018. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/com-mais-de-100-mil-moradores-de-rua-california-nao-encontra-onde-abriga-los-22665406?utm_source=Twitter&utm_ medium=Social&utm_campaign=O%20Globo. Acesso em: maio 2018.

CUNNINGHAM, D. O conceito de metrópole: filosofia e forma urbana. *Periferia: educação, cultura e comunicação*, v. 2, n. 2, 2010. Disponível em: http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ periferia/article/view/3461/2377). Acesso em: abr 2018.

DASGUPTA, R. The demise of the nation state. *The Guardian*, 5 abr. 2018. Disponível em: https:// www.theguardian.com/news/2018/apr/05/demise-of-the-nation-state-rana-dasgupta. Acesso em: maio 2018.

"DISCHARGED TO THE STREETS": one homeless man's struggle in freezing London. *The Guardian*, 2 mar. 2018. Disponível em: https://www.

theguardian.com/society/2018/mar/02/discharged-to-the-streets-homeless-mans-struggle-freezing-london. Acesso em: maio 2018.

EM 10 ANOS, número de moradores de rua cresceu 50% em Paris. *Estadão*, 3 dez. 2017. Disponível em: http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,em-10-anos-numero-de-moradores-de-rua-cresceu-50-em-paris,70002105512. Acesso em: maio 2018.

EMERGING cities set to transform league table of world's wealthiest by 2025. *The Guardian*, 8 nov. 2009. Disponível em: https://www.theguardian.com/business/ 2009/nov/08/emerging-cities-league-table. Acesso em: abr. 2018.

FAVELAS EM PARIS, uma cicatriz na cidade-luz. *El País*, 27 nov. 2017. Disponível em: https://brasil. elpais.com/brasil/2017/11/25/internacional/1511631226_017741.html. Acesso em: maio 2018.

GRAHAM, S. El nuevo urbanismo militar. *Antropologla: Revista Interdisciplinaria del INAH*, n. 94, p. 6-18, 2012.

GUIMARÃES, N. A. Trabalho em transição: uma comparação entre São Paulo, Paris e Tóquio. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 76, p. 159-177, 2006.

HARVEY, D. *Cidades rebeldes:* do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

KURZ, R. *Com todo vapor ao colapso*. Juiz de Fora: Pazulin, 2004.

LEWIS, M. *Bumerangue:* uma viagem pela economia do novo Terceiro Mundo. Rio de Janeiro: Sextante, 2011.

MASSEY, D. *Ciudad Mundial*. Caracas: El perro y la rana, 2008.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo; e Campinas: Editora da Unicamp. 2002.

NA GRANDE SP a pobreza extrema cresce 35% em um ano. *Valor Econômico*, 25 abr. 2018. Disponível em: http://www.valor.com.br/brasil/5480737/na-grande-sp-pobreza-extrema-cresce-35-em-um-ano. Acesso em: maio 2018.

NÚMERO DE moradores de rua dispara na capital da miséria dos Estados Unidos. *El País*, 30 dez. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/30/internacional/1514632186 _267085.html. Acesso em: maio 2018.

NUNOMURA, E. Mumbai. *Estado de São Paulo*, 3 ago. 2008. Disponível em: http://www. eduardonunomura.com.br/2008/08/04/mumbai/. Acesso em: abr. 2018.

OFFE, C. *Trabalho e sociedade.* Problemas para o futuro da "sociedade do trabalho", v. I – A crise. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

ONU. *Estado das Cidades do Mundo 2010/2011:* unindo o urbano dividido. 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100408_cidadesdomundo_portugues. pdf. Acesso em: dez. 2010.

OXFORD ECONOMICS. *The Oxford Economics Global Cities 2030 (Executive Summary)*. Londres: Oxford Economics, 2018. Disponível em: https://www.oxfordeconomics.com/Media/Default/landing-pages/cities/OE-cities-summary.pdf. Acesso em: abr. 2018.

PERROUX, F. "O conceito de polo de crescimento". In: FAISSOL, S. (Org.) *Urbanização e regionalização*. Rio de Janeiro: IBGE, 1975.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. *UK Economic Outlook*. Londres: PricewaterhouseCoopers. 2009. Disponível em: http://pwc.blogs.com/files/pwc-uk-economic-outlook-nov-09.pdf. Acesso em: abr. 2018.

ROTHKOPF, D. *Superclasse.* A elite que influencia a vida de milhões de pessoas ao redor do mundo. Rio de Janeiro: Agir, 2008.

SANTOS, M. *O espaço dividido*: os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SASSEN, S. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SMITH, N. Nuevo globalismo, nuevo urbanismo. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, n. 38, p. 15-32, 2001.

TAYLOR, P. J. Urbanization in Global Perspective. *GaWC Research Bulletin,* 463. 2008. Disponível em: http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb463.html. Acesso em: abr. 2018.

Texto recebido em 29/maio/2018 Texto aprovado em 13/ago/2018.

Urbanización del capital y difusión de ideologías urbanas en América Latina: la ciudad como máquina de crecimiento económico[1]

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro[2]
Marcelo Rodríguez Mancilla[2]

Introducción

Hoy asistimos a un fenómeno de imposición de modelos y categorías conceptuales que construyen los problemas urbanos que deben enfrentarse con soluciones específicas para asegurar la reproducción del orden. Este fenómeno es de carácter mundial, permea todas las escalas territoriales, y es impulsado por poderosas instituciones multilaterales y financieras que tienen su origen en países dominantes del capitalismo avanzado. Existe un proceso de difusión y circulación asimétrico de dichos modelos y categorías que construyen la hegemonía del conocimiento sobre las ciudades. Este conocimiento, en tanto forma de pensar e intervenir lo urbano, es adsorbido y traducido por intelectuales, cuadros técnico-políticos y agentes institucionales nacionales y locales de manera a-crítica y a-histórica, lo que decanta en una condición de subordinación del pensamiento urbano latinoamericano.

Analizar esta problemática es fundamental para contribuir a la construcción colectiva del pensamiento crítico latinoamericano, pues incide en las formas en que las ciudades se representan conceptualmente, lo que a su vez oscurece las determinaciones y

[1] Este capítulo foi originalmente apresentado no IV Seminario Internacional "La producción de la ciudad latinoamericana en el neoliberalismo" el 13 de diciembre de 2018. Este seminario fue organizado pela Rede Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana (RELATEUR/FLACSO – Equador).

[2] Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil. lcqribeiro@gmail.com.
Dr. Marcelo Rodríguez Mancilla, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil. Professor associado da Faculdade de Ciências Sociais, Universidad de Playa Ancha, Valparaíso, Chile. marcelor26@yahoo.es.

contradicciones esenciales que explican los problemas medulares de la urbanización contemporánea. En esta dirección, asumimos la premisa de que las instituciones y los agentes vinculados al proceso histórico-estructural de urbanización del capital elaboran y reelaboran un conjunto de marcos intelectuales/ideológicos, cuya función es justificar políticas que son necesarias para gestionar los cambios que permitan reproducir la lógica de funcionamiento del sistema, y contener, transitoriamente, sus conflictos.

El objetivo de este trabajo es analizar críticamente las conexiones entre la urbanización del capital, la difusión del actual ciclo de ideologías urbanas, y su traducción en la definición de políticas urbanas que dinamizan procesos de neoliberalización. Para ello exponemos cuatros apartados: en primer lugar, situamos los aspectos conceptuales sobre el proceso de urbanización del capital y su relación con las características más importantes del actual ciclo de difusión de ideologías, que constituyen lo que llamaremos como *geocultura urbana*. En segundo lugar, examinamos las proposiciones conceptuales de la nueva agenda urbana, conjuntamente con los modos de representación de las ciudades, la definición de problemas, propuestas de solución, fuentes de financiamiento y recomendaciones a los Estados nacionales, que son promovidas por organismos multilaterales y por entidades financieras. En tercer lugar, identificamos nuevas ideologías urbanas (ciudades adjetivadas), su significación y su tendencia a la generalización en *google* académico. En cuarto lugar, analizamos las influencias de las ideologías urbanas multilaterales y la penetración de la racionalidad neoliberal en la definición de políticas urbanas estatales de 15 países latinoamericanos. Finalmente, sintetizamos una propuesta general de agenda de investigación sobre la geocultura urbana para América Latina.

El argumento que ponemos en discusión es que estamos frente a dispositivos de legitimación de nuevas ideologías urbanas orientadas a pensar e intervenir fragmentos de las ciudades como fuerza productiva. Se trata de someter a las ciudades a la dinámica de circulación del capital sobreacumulado articulada a un circuito urbano-inmobiliario global, cuyo objetivo es intensificar los procesos de acumulación de capital inmobiliario-financiero y de mercantilización de las ciudades.

Urbanización del capital y difusión de ideologías en la geocultura urbana

Las ciudades han sido esenciales para la expansión del sistema capitalista y la modernidad desde su génesis (BRAUDEL, 1995). La expansión de la lógica de acumulación capitalista requiere de una lógica territorial, articulando agentes del poder económico con agentes del poder político. Ello se dio de modo secuencial en el desarrollo histórico de occidente: ciudades-estados, estados territoriales, imperios, estados-nacionales y sistema interestatal moderno (ARRIGHI, [1994] 1996).

Las ciudades, por tanto, son una fuente privilegiada de valorización, de circulación y de poder. El capital necesita urbanizarse, construir y reconstruir un ambiente que facilite las condiciones materiales para que la dinámica de producción, circulación y consumo de mercancías se realice. Las ciudades cumplen funciones de estabilización de las crisis cíclicas de sobreacumulación del capital que devienen de las contradicciones internas del sistema. Marx sostenía que estas crisis se dan el predominio de la lógica del dinero y de la competencia por superlucros, lo que genera una tendencia a la caída de las tasas de ganancia (HARVEY, [2006] 2013). De ahí la proposición de Harvey (1985) sobre las ondas de urbanización del capital, que refiere a aquella fase en la que se deben crear las condiciones para una salida espacio-temporal del capital sobreacumulado. La circulación de capital debe ser facilitada a partir de la producción del medio ambiente construido como capital fijo (HARVEY, [2006] 2013). La motivación central de los agentes capitalistas que llevan adelante este proceso, es la disminución de la caída tendencial de las tasas de ganancia.

Hay dos aspectos nuevos en el proceso de urbanización del capital. En primer lugar, estamos ante la tendencia a la urbanización planetaria que es de alcance global (HARVEY, [2010] 2012). En segundo lugar, la tendencia a la neoliberalización[3] de las políticas

[3] Por neoliberalización entendemos "las diversas tendencias de cambio regulatorio que se han extendido por todo el sistema capitalista global desde la década de los setenta: se trata de una tendencia que prioriza las respuestas a los problemas de regulación desde una perspectiva basada, orientada e impuesta por el mercado; intensifica la mercantilización de todos los ámbitos de la vida social

se articula con los procesos de financiarización[4] de la economía, que fueron impulsados por las innovaciones financieras creadas después de la crisis de *subprime* de 2008 en Europa y Estados Unidos. Se logró rentabilizar las dinámicas de acumulación, asegurando al sistema bancario y crediticio, con una nueva macroestructura financiera que generó nuevas conexiones entre el capital portador de intereses y el capital productivo. En efecto, por medio de las innovaciones del mercado de capitales se conectó la esfera de las finanzas con el proceso de urbanización, especialmente del sector inmobiliario.

Estos dos aspectos conforman un circuito urbano-inmobiliario global vinculado estrechamente a los procesos de urbanización del capital, en tanto estrategia de continuidad del sistema. Este circuito demanda un conjunto de marcos intelectuales/ideológicos hegemónicos que permiten gestionar los problemas del orden (WALLERSTEIN, [1996] 2006). Las normas y modos discursivos auto-legitimadores del sistema es lo que Wallerstein ([1991] 2007) llama como geocultura. Dado que Wallerstein pasó por alto la importancia de las ciudades y su conocimiento en la expansión del sistema-mundo capitalista, es que proponemos el constructo: *geocultura urbana*. Definimos este constructo, a modo de síntesis, como el conjunto de conocimientos sobre las ciudades que construyen marcos intelectuales/ideológicos dominantes, los cuales circulan por diferentes escalas de la esfera pública para legitimar y orientar el proceso de reestructuración del sistema-mundo capitalista, cumpliendo las funciones de: a) gestionar los problemas urbanos y modificar las reglas/normas/valores de las instituciones; b) legitimar nuevas formulaciones sobre las ciudades a partir de justificaciones científicas para

y moviliza instrumentos financieros especulativos a fin de encontrar nuevos nichos de acumulación de capital" (BRENNER, PECK, THEODORE, 2011: 23).

[4] Compartimos la idea de Aalbers (2015) al proponer una definición amplia de lo que significa el proceso de financiarización. Es una dominancia creciente de actores, prácticas, mercados, medidas y narrativas financieras en múltiples escalas, que inciden en una transformación estructural de las economías, de las corporaciones (productivas y financieras), de los Estados y de las familias. la financiarización es un fenómeno inherentemente espacial, siendo necesario comprender el modo en que la financiarización de la economía a escala global se conecta con otras escalas, tales como el Estado, empresas individuales, sectores económicos y la propia vida cotidiana.

asegurar el progreso y el desarrollo económico; y c) contener (transitoriamente) los conflictos urbanos con el objetivo de administrar las contradicciones del sistema.

Los agentes productores de la geocultura urbana accionan ciclos de difusión de ideologías urbanas, que son un conjunto de principios que orientan y organizan formas de diagnosticar las realidades urbanas, en tanto objeto y objetivo de intervención. Conforman patrones de pensamiento que integran un conjunto de técnicas de acción y de representaciones para caracterizar la realidad social (RIBEIRO, CARDOSO, 1996). El carácter ideológico está dado, según Chauí ([1980] 2008), por un cuerpo de representaciones, de normas y reglas coherentes que enseñan a conocer y actuar, pues instituyen un orden, y explican y justifican la realidad. Unifican pensamiento, lenguaje y realidad para obtener la identificación de todos los sujetos sociales con una imagen particular universalizada, que es la imagen de la clase dominante. Con ello se busca eliminar las diferencias y las contradicciones. En este sentido es que se construyen nuevas cuestiones urbanas que diagnostican científicamente los males de las ciudades y simultáneamente proponen la redención de la sociedad a partir de intervenciones urbanas parciales.

Para la realización de la urbanización del capital asociado al circuito urbano-inmobiliario global es necesario, en consecuencia, innovaciones urbanas extensivas (creación de urbanización) y/o intensivas (renovación urbana), tales como: grande edificios corporativos o residenciales, infraestructura, equipamientos, grandes proyectos urbanos, viviendas sociales, entre otras. Estas intervenciones se realizan gracias a la concesión de créditos de larga duración, lo cual permite una articulación entre el capital urbano-inmobiliario y el capital financiero. Esta articulación constituye uno de los principales agentes de cambio de los procesos de urbanización.

Producto de la articulación de la escala global de la urbanización del capital con las tendencias de neoliberalización y financiarización de la economía, el capitalismo, en su dimensión urbano-inmobiliaria global, necesita impulsar y fortalecer redes transnacionales e interjurisdiccionales de transferencia de modelos y formas de pensar las ciudades para desplegar políticas urbanas en sus diferentes escalas de actuación. Estas redes no

sólo incluyen organismos multilaterales, sino también entidades financieras, corporaciones, fundaciones y organizaciones no gubernamentales, que, relacionados con la cooperación internacional, configuran un complejo de instituciones que accionan y promueven la geocultura urbana.

Las condiciones necesarias para la realización del capital inmobiliario-financiero se construyen a partir de la redefinición del rol del Estado. El Estado actúa, básicamente, como ente facilitador y promotor de los procesos de financiarización y mercantilización de las ciudades. Ciertos fragmentos de las ciudades deben ser dispuestos para la privatización de lo público y para ampliar la cartera de negocios. Para ello es útil el urbanismo neoliberal (PRADILLA, 2009), que expande sus conceptos y modelos a través de canales de difusión basados en las nuevas tecnologías de la información a escala mundial. Las entidades que realizan la geocultura urbana a escala mundial, se articulan con los Estados nacionales por medio de acuerdos internacionales. Con estos acuerdos se definen los indicadores de logro de los objetivos estratégicos de desarrollo y los compromisos que asumen los Estados. Esta forma de operación no es nueva. Lo que varía es la proliferación de nuevas ideologías urbanas que vienen modificando anteriores formas de pensar las ciudades. Estas nuevas ideologías operan en varios niveles de las políticas del conocimiento, a la vez que fragmentan del campo aplicado del conocimiento para resolver problemas de gestión de la población. Las nuevas ideologías, relativas a la geocultura urbana, se difunden en concursos de buenas prácticas, foros internacionales, informes de organismos multilaterales y bancos que elaboran recomendaciones de políticas públicas, especializaciones universitarias, asesorías y consultorías, definición de agendas de investigación urbana, entre otras.

Bajo este orden de ideas entendemos que las representaciones conceptuales dominantes de las ciudades deben enfatizar una concepción de ellas como motor de crecimiento económico. Por ende, deben ser espacios desregulados, propicios para la realización de negocios rentables que intensifiquen la mercantilización de la vida cotidiana. Ello conlleva, en definitiva, a la búsqueda de cambios profundos en los modos de vida y en los patrones de consumo de la población.

Nuevas ideologías urbanas y mediaciones multilaterales: la ciudad competitiva, motor de crecimiento económico

En septiembre del 2015 en Nueva York, en la sede de la ONU, los llamados líderes mundiales definieron los objetivos globales para conducir los caminos del bienestar de los Estados nacionales adscritos. El principal problema que organiza los demás es el ambiental: el calentamiento global y la necesidad de desarrollar prácticas sociales y gestión institucional sostenibles. Estas ideas se desarrollan en la Agenda 2030, articulados a los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Estos objetivos reemplazan a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a partir de 2016, y es la hoja de ruta del trabajo de Naciones Unidas para los próximos 15 años. Esta agenda según Organización de Naciones Unidas tiene un carácter universal, pues es una alianza renovada que supone un beneficio para todos y debe ser impulsada por todos los países participantes que, a su vez, son los responsables de su implementación. Es civilizatoria porque pone en el centro a las personas buscando erradicar la pobreza y promoviendo la igualdad. Es transformadora, dado que requiere modificar las formas de gestión institucional para alcanzar el desarrollo sostenible. Es integral al conjugar las tres dimensiones del desarrollo, que son: económicas, sociales y ambientales. Se incorporan también los principios de igualdad en derechos y el enfoque de género (CEPAL, 2018).

La conexión de esta agenda geocultural con la cuestión urbana tuvo lugar en Quito. Allí se realizó, entre el 17 y el 20 de octubre de 2016, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III. En ese evento se puso en el centro del debate público las condiciones, ideas y orientaciones, a partir de las cuales las ciudades y sus sociedades podrían mejorar. Esto se materializó con la adopción de una Nueva Agenda Urbana (en adelante NAU) por parte de la firma de 197 Estados miembros de Naciones Unidas. Los Estados se comprometen a materializar las recetas globales que conducirán, supuestamente, el desarrollo sostenible de los procesos de urbanización. De hecho, el nuevo

Plan de Acción Regional para la Implementación de la NAU asevera que:

> La inclusión en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del Objetivo 11, 'Lograr que ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles', como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) fue determinante, al situar la urbanización y el desarrollo urbano y territorial en el centro del desarrollo sostenible, reconociendo su importancia para el bienestar de la población y el desarrollo económico social y ambiental. Como se señala en la NAU, 'hemos llegado a un momento decisivo en que entendemos que las ciudades pueden ser fuente de soluciones a los problemas a que se enfrenta nuestro mundo en la actualidad, y no su causa. Si están bien planificadas y bien gestionadas, las ciudades y asentamientos humanos pueden ser un instrumento eficiente y eficaz para lograr el desarrollo sostenible, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados (Naciones Unidas, 2016a). (CEPAL, 2017b: 10).

La concepción de la ciudad como inductora del desarrollo sostenible es clara y pretende tener un alcance global. Al concebirse la ciudad como fuente de solución de los problemas, la transforma en objeto de intervención y desarrollo económico. Esta formulación le otorga un papel central al saber experto para conducir el camino al desarrollo sostenible, pero aduciendo que la ciudad no es la causa de los problemas. La planificación aquí se entiende como una herramienta que proveerá de eficacia y eficiencia, es decir, la posibilidad de solucionar los problemas es de naturaleza predominantemente técnica, por tanto se tiende a despolitizar la cuestión urbana.

El cuadro número 1 muestra una síntesis de las dimensiones que están a la base del análisis del pensamiento que se promueve de las ciudades y para su operacionalización. Para esto hemos realizado un ejercicio analítico de los informes de organizaciones multilaterales y financieras más recientes, y que operan a escala regional. A seguir, presentamos una matriz comparativa con siete ejes analíticos, a saber: concepción sobre la ciudad, problemas diagnosticados, propuestas, concepción sobre la gestión gubernamental, fuentes de financiamiento y sugerencias.

Cuadro número 1
Matriz comparativa: el pensamiento de las ciudades y los organismos multilaterales y financieros

Institución e informe	Concepción sobre la ciudad y lo urbano	Problemas centrales diagnosticados	Propuestas para resolver los problemas	Concepción sobre la gestión gubernamental	Financiamiento de la agenda	Sugerencias para los Estados
ONU Hábitat - Nueva Agenda Urbana – Hábitat III (2017)	Ciudad como solución y la urbanización como motor del crecimiento económico sostenido.	-Segregación espacial, exclusión social, económica y degradación ambiental.	- Nueva Agenda Urbana de Desarrollo urbano sostenible. - Ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, - Urbanismo sostenible.	- Cambiar normativa para implementación de la Agenda Urbana. - Enfoque de gobernanza urbana y metropolitana. -Planificación flexible para una economía competitiva y sostenible.	Diversificación de fuentes de financiamiento: - Fondos de bancos -Instituciones financieras multilaterales. -Organismos de cooperación -Financiamiento público y privado.	- Asumir los cambios necesarios para implementar la Nueva Agenda Urbana de Desarrollo Urbano Sostenible.
Banco Mundial -Ciudades competitivas para empleo y crecimiento. Qué, quién y cómo (2015)	Ciudad como entidad competitiva que empresas e industrias puedan crear puestos de trabajo y aumentar la productividad e ingreso de sus ciudadanos.	- Falta de facilidades para la inversión en las ciudades por parte de la administración pública. -Deficiencias de infraestructura y tierras para promover ventajas comparativas a las empresas.	- A nivel mundial, mejorar la competitividad de las ciudades es el camino que lleva hacia la eliminación de la pobreza extrema y promueve la prosperidad compartida. - Urbanismo competitivo.	Competitividad integral: -Administración pública transparente para promover el comercio y la inversión. -Asociación público -privada y apoyo a los empresarios y atracción de inversión privada. -Capacitación e innovación según necesidad de industrias.	- Apoyo empresarial y financiero con facilidad para la inversión. -Inteligencia de mercado y dotar de información de mercado para facilitar la inversión empresarial.	- Estado amigable con el sector empresarial. -Familiarizarse con los factores que atraen y expanden al sector privado. - Creación de coaliciones de desarrollo con el sector privado. - Apoyo a la innovación y la inversión en infraestructura con incentivos fiscales.
CAF - Las ciudades como aceleradoras del crecimiento: fomentando políticas exitosas de desarrollo nacional y urbano (2016).	Las ciudades grandes e intermedias como aceleradoras del crecimiento económico, empleo e ingresos.	-Problemas de infraestructura y eficacia institucional. - Altos niveles de desigualdad y de segregación. -Geografía irregular de oportunidades por políticas territoriales inadecuadas.	- Urbanización más productiva, equitativa y sustentable. -Competitividad urbana en el entorno global - Crecimiento inteligente de un sistema urbano integrado en función de potencialidades económicas de ciudades con logística para optimización del flujo comercial. - Urbanismo competitivo.	-Articulación de niveles de gestión (público-privada) bajo una planificación integrada para que el círculo de formulación de políticas económicas nacionales sea más eficiente.	- Fondos de inversión de bancos.	- Mejorar la coordinación entre gobierno nacional, local, cooperación y sector privado, a través de redes d competitividad con conectividad de la infraestructura. - Mayor alineación entre políticas urbanas y políticas de desarrollo nacional.

MINURVI - América Latina y El Caribe. Desafíos, Dilemas y compromisos de una agenda urbana común (2016).	Ciudad como círculo virtuoso entre desarrollo económico y urbanización.	-Exclusión socio-espacial, cambio climático, gestión de riesgos, procesos migratorios, globalización de las economías.	- Nueva Agenda Urbana para el Desarrollo Sostenible - Acceso a la conectividad digital y tecnologías inteligentes e innovadoras. - Promover la renovación urbana y centrar la inversión en infraestructura y equipamiento urbano para revitalizar espacios públicos. - Urbanismo sostenible.	- Gobiernos locales y nacionales eficientes para aprovechar las oportunidades de la urbanización para el desarrollo a través de la planificación y gestión.	- Mejorar la recaudación fiscal. -Aprovechar plusvalías urbanas para reinvertirlas en nuevos servicios e infraestructuras - Atraer inversión privada - Alianzas entre empresas municipales y privadas. - Políticas fiscales verdes -Presupuestos participativos - Bancos multilaterales de desarrollo para proyectos de infraestructura.	- Asumir compromiso de la Nueva Agenda Urbana - Promover el fortalecimiento de capacidades locales de financiamiento y recursos humanos. -Asociaciones público-privadas - Gobernanza urbana funcional a oportunidades - Articular políticas económicas, sociales y ambientales.
CEPAL Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y El Caribe 2016-2036 (2017b).	Ciudad como espacios de producción de valor, económico, social y ambiental. Es el motor y nodo de las economías de la región para el desarrollo sostenible.	- Alta vulnerabilidad social, ambiental y económica que afectan a grandes segmentos de la población. -Urbanización sin planificación. - Débil base tributaria de los estados.	Nueva agenda para el desarrollo urbano sostenible. - Incrementar el desempeño económico de las ciudades, promover la inversión y el crecimiento sostenible con la asociación público-privada. - Mejorar la competitividad urbana y el crecimiento de la base productiva urbana. - Información de alta calidad para priorizar políticas. - Urbanismo sostenible.	-Desarrollar capacidades y ventajas comparativas - Proveer la infraestructura necesaria para la innovación y el desarrollo de capital humano -Simplificar trámites administrativos para la creación de empresas, generación de patentes y operaciones generales relacionadas a los negocios.	-Fortalecer la eficacia y eficiencia de los sistemas intergubernamentales fiscales - Diseñar y fortalecer una gobernanza multinivel para el financiamiento y gestión de la infraestructura y los servicios urbanos públicos con economías de escala. - Aumentar la rentabilidad y nivel de planificación en inversiones. -Descentralizar el financiamiento.	-Fortalecer el marco institucional para una gobernanza integrada - Establecer marcos legales urbanos para el desarrollo urbano sostenible - Establecer mecanismos de monitoreo, reporte y revisión y rendición de cuentas. - Establecer metas específicas y priorización para el desarrollo urbano sostenible con base en necesidades locales.

Fuente: elaboración propia con base en los informes oficiales de las instituciones en cuestión.

Como podemos constatar en la matriz comparativa la tendencia convergente de estos informes se orienta a una concepción de la ciudad como inductora del crecimiento económico y de la productividad. Pero un crecimiento

que se debe ajustar a la idea de sostenibilidad que integra las esferas sociales, económicas y ambientales. La ciudad adquiere la significación de ser "la solución", en tanto espacio de producción de valor que debe operar bajo el principio de competitividad. El argumento es que si la ciudad es competitiva entonces se mejorarán las condiciones de vida de sus habitantes. Son las empresas e industrias las que deben generar empleos y mejorar ingresos, las cuales requieren de la ciudad para viabilizar su quehacer. Esta concepción es necesaria para impulsar la urbanización del capital extranjero o nacional, en vista de inducir el crecimiento, atraer inversión e integrar la racionalidad empresarial.

Los principales problemas que se identifican intentan dar cuenta de la multidimensionalidad de los conflictos que se viven en la sociedad capitalista contemporánea (este término no aparece en ninguno de los informes analizados). La ciudad aparece como el escenario en donde se expresan: la exclusión social y espacial, las desigualdades, la degradación ambiental. Por lo general se construyen los problemas intentando articular las dimensiones sociales, ambientales y económicas con las dificultades de administración y gestión institucional de tales problemas. Los problemas institucionales se relacionan con las deficiencias de los procesos de control, gestión, planificación y financiación para efectivizar los cambios. En el caso de los bancos se enfatizan dificultades para impulsar y consolidar inversiones rentables, y existencia de infraestructura adecuada para el trabajo de las empresas.

Las categorías que se proponen para redimir los males de las ciudades confluyen en la idea de sostenibilidad articulada al crecimiento económico. Para estos efectos se tiende a pensar las soluciones desde el punto de vista de la construcción de la NAU que, si bien plantea la idea de que esta debe situarse a las condiciones específicas de los lugares en los cuales se implemente, intenta establecer criterios generales (universales) respecto de las dimensiones que se necesitan mejorar. Los encargados de impulsar los cambios son preferentemente las asociaciones público-privadas. Ellas se fundamentan en una visión competitiva del urbanismo a partir del cual es posible alcanzar el desarrollo

urbano sostenible. Se trata de generar las condiciones para el aprovechamiento inteligente de la conectividad y la innovación del sistema urbano para el flujo comercial.

Llama la atención la confluencia terminológica y de ideas entre las instituciones bancarias, los organismos multilaterales y las autoridades en vivienda y urbanismo de los países latinoamericanos. Competitividad, producción y sostenibilidad condensan los fundamentos de las propuestas de solución que conducirían las mejoras de la calidad de vida de toda la población.

En vista de impulsar las soluciones a los problemas, se proponen un conjunto de cambios en la institucionalidad pública y la gestión de gobierno. Se trata, en definitiva, de construir un proceso de consolidación de una nueva racionalidad gubernamental neoliberal. Esta racionalidad debe desplegarse en todas las áreas de gestión institucional, apelando a dos principios normativos indispensables: la eficiencia y la competitividad. El justificativo para realizar estos cambios en las normativas es la NAU. Esta mentalidad, que media la relación entre los distintos niveles de gestión gubernamental, debe concentrarse en la planificación flexible y la generación de capacidades institucionales en pro de las ventajas comparativas. El concepto usado para esto es el de gobernanza urbana y metropolitana, en donde deben integrarse operativamente los principios normativos de competitividad y eficiencia. Quienes tienen la tarea de integrar estos principios a la ejecución de proyectos específicos, son las, ya conocidas, asociaciones público-privadas y el sector privado propiamente tal. Con estas ideas se busca consolidar un patrón de uso de los recursos públicos y de re-organización del Estado a partir de criterios de rentabilidad empresarial y de una racionalidad pragmática. Lo público es subsumido por la lógica de la empresa y la racionalidad neoliberal justifica esta dinámica.

Ahora bien, la pregunta que surge de inmediato es: ¿y cómo financiar los cambios que se requieren para materializar estas ideologías urbanas contenidas en la NAU? Los informes hacen alusión a esta cuestión buscando alternativas diversas para financiar proyectos urbanos. Presupuestos participativos, mejoramiento de la recaudación fiscal, reinversión de plusvalías en nuevas infraestructuras y servicios, contar con buena información de mercado para carteras de negocios, fortalecer economías de

escala, alianzas entre municipios y empresas privadas; entre otras. Pero, la tendencia es a recomendar formas de financiamiento que provengan de fondos de inversión de los bancos, sean estos internacionales o regionales. Esta forma de financiamiento está estrechamente relacionada con el crecimiento de la deuda en las instituciones gubernamentales nacionales, regionales y locales. La financiarización de los proyectos urbanos parece ser la estrategia central de este tipo de recomendaciones. La razón es simple: las necesidades de la población y las necesidades políticas implican la construcción de obras de infraestructuras y diversos servicios, pero los recursos propios son escasos. Las oportunidades que la ciudad ofrece deben ser aprovechadas por medio de la urbanización del capital sobreacumulado. Son ajustes espacio-temporales (HARVEY, [2006] 2013) que requieren de la presión a los gobiernos para que estos cumplan el rol de ser dinamizadores del crecimiento de la economía. Se debe consolidar, por tanto, el desarrollo urbano pro-mercado.

Las sugerencias para los Estados van en esa dirección. Los gobiernos deben facilitar la inversión del capital inmobiliario-financiero, siendo amigables con el sector empresarial, atrayendo la inversión y la creación y crecimiento de las empresas, generando coaliciones de desarrollo urbano con el sector privado, y, en definitiva, mejorando las condiciones infraestructurales, de servicios y de innovación para mejorar la competitividad de las ciudades. Para esto es necesario, además, alinear las políticas de desarrollo urbano a las políticas nacionales y mejorar la coordinación entre niveles de gobierno. Además, los Estados deben cumplir con los acuerdos internacionales que aseguren los procesos de implementación de la NAU y del desarrollo sostenible. Este es el marco general que justifica la necesidad de ajustar las normativas a los ajustes espaciales requeridos para la reproducción social del sistema capitalista. Esto es claro: la solución no es más ni menos que nuevas estrategias capitalistas de mercantilización del espacio urbano, apoyadas en un urbanismo neoliberal que aparece fenoménicamente como un proceso que se funda y se orienta al desarrollo sostenible, pero que se realiza por medio de mecanismos que refuerzan el sector financiero de la economía mundial.

Las ciudades adjetivadas: significación, agentes y estrategias de difusión

Las nuevas ideologías urbanas, asociadas a la NAU y a la geocultura urbana, no solo se difunden a través de los informes oficiales de organismos multilaterales, bancos y organizaciones inter-estatales regionales. También son difundidos otros constructos por redes mundiales de organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, universidades, y fundaciones. Estos constructos comienzan a tener mayor presencia en las agendas de investigación del campo de los estudios urbanos, y en la producción y circulación de artículos académicos con pretensiones científicas. Observamos, en este sentido, que se han introducido y generalizado nuevas ideologías urbanas. A ellas las llamaremos ciudades adjetivadas, tales como: ciudades inteligentes, ciudades creativas, ciudades sustentables/sostenibles, ciudades productivas, ciudades resilientes.

En las definiciones conceptuales que se dan de las ciudades adjetivadas, es reconocible la tendencia a construir ideas sobre las ciudades como fuerza productiva, que dinamiza la economía y que contribuye al desarrollo sostenible. Son constructos generales que responden al interés general de la población, proyectan una imagen utópica de la ciudad, siendo altamente positivas y deseables. Veamos algunas significaciones para ejemplificar esta cuestión y sus estrategias de traducción.

Una ciudad es sustentable, según el Banco Interamericano de Desarrollo (2012), cuando ella ofrece una alta calidad de vida a sus habitantes, minimiza los impactos al medio natural, y cuenta con un gobierno local con capacidad fiscal y administrativa para favorecer su crecimiento económico y para llevar a cabo sus funciones urbanas con la participación de la ciudadanía.

Kanter y Litow (2009) proponen que una ciudad inteligente es aquella que ofrece soluciones integradas e interconectadas basadas en el uso de tecnologías, que reducen los costos monetarios y sociales, al mismo tiempo que mejoran la calidad de vida. Es una idea de calidad de vida que se lograría con la eficiencia y la innovación, todo lo cual debe conducir a que la vida sea más fácil y confortable.

El IESE Business School Center for Globalization and Strategy and the IESE Department of Strategy, que es una red mundial de expertos, empresas privadas especializadas y administraciones locales de todo el mundo, creó el Índice de Ciudades en Movimiento (CIMI). Este índice propone medir cuan inteligente son las ciudades, evaluado 10 dimensiones, a saber: gobernabilidad, planificación urbana, gestión pública, tecnología, medio ambiente, alcance internacional, cohesión social, movilidad y transporte, capital humano y economía. Luego de esta evaluación y la construcción de *rankings*, se ofrece un nuevo modelo de gestión y herramientas para que las ciudades sean más inteligentes. Esta iniciativa no es menor. Viene analizando la evolución de 180 ciudades, por cuatro años, en 80 países (incluido América Latina), y estudiando 79 indicadores (BERRONE, ENRIC, 2017).

La Red UNESCO de Ciudades Creativas (UCCN), creada en 2004, tiene se propuso fortalecer la cooperación con y entre las ciudades que han reconocido la creatividad como un factor estratégico del desarrollo sostenible en los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales. Al unirse a la Red, las ciudades reconocen su compromiso de compartir las mejores prácticas, el desarrollo de asociaciones que promueven la creatividad y las industrias culturales, el fortalecimiento de la participación en la vida cultural y la integración de la cultura en los planes de desarrollo urbano (UNESCO, 2004).

La fundación Rockefeller, en 2013, inauguró el Programa 100 Ciudades Resilientes (2017). La fundación conceptualiza una ciudad resiliente como aquella que es capaz de sobreponerse a las crisis físicas, sociales y económicas; aprender de tales crisis y evitarlas en el futuro. Es una ciudad que puede lidiar con sus tensiones respecto del desempleo, el transporte público, la violencia, la escasez de agua y alimentos. La fundación proporciona orientación financiera, logística y de articulación con el sector privado y de organizaciones no gubernamentales, para implementar las estrategias de resiliencia. Las ciudades que participan de este programa en América Latina son: Cali y Medellín (Colombia); Colima, Guadalajara, Juárez y Ciudad de México (México); Buenos Aires y Santa Fe (Argentina);

Montevideo (Uruguay); Ciudad de Panamá (Panamá); Río de Janeiro y Salvador de Bahía (Brasil); San Juan (Puerto Rico); Santiago de los Caballeros (República Dominicana); Santiago de Chile; y Quito (Ecuador).

Los contenidos conceptuales de estas formas de adjetivación de las ciudades se caracterizan por asociar la ciudad a un problema específico, pero desde una perspectiva más o menos generalizable, abstracta y seductora. Su aplicación presupone el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como si esta fuese homogénea. La sustentabilidad pasa a constituirse en el principal apelativo del crecimiento económico. La creatividad, la innovación y la inteligencia son capacidades que las ciudades pueden y deben desarrollar. Y ante las crisis las ciudades responderán mejor si es que aprenden a ser resilientes. Todas estas capacidades implican un cambio en la gestión eficiente de los procesos urbanos por parte de la institucionalidad. La idea central, en consecuencia, es que la gestión de la ciudad debe favorecer el crecimiento económico. Para ello debe aprender a ser más inteligente, más creativa, más sustentable y más resiliente.

Por otro lado, es interesante constatar el modo en que las ciudades adjetivadas se difunden en los sistemas de información electrónicos. Hemos realizado un simple ejercicio en *google* académico sobre la presencia de artículos y de citaciones de los constructos que seleccionamos, y que han proliferado en este nuevo ciclo de difusión de ideologías urbanas. Los constructos identificados son: ciudades inteligentes, ciudades productivas, ciudades sustentables, ciudades creativas, y ciudades resilientes. Dividimos la búsqueda en tres períodos de tiempo: 1980-1990, 1991-2000 y 2001-2017. Este ejercicio nos permitió observar que existe una tendencia creciente de artículos y citaciones de estos constructos en idioma español, portugués, e inglés, lo que da cuenta de la generalización de estas ciudades adjetivadas.

El gráfico en idioma español muestra una convergencia en el último período de los constructos analizados. Mientras en el período 1980-1990 el constructo con mayor presencia era ciudades productivas, en el período actual destaca el crecimiento de las categorías ciudades sustentables y ciudades resilientes.

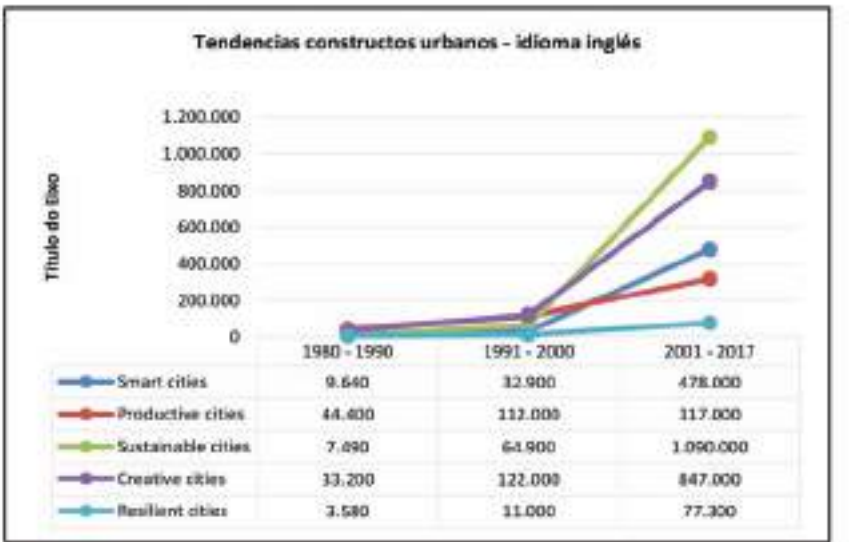
Fuente: elaboración propia con base en los datos de *google* académico.

Para el caso de los constructos en idioma portugués, la tendencia es otra. Destacan la mayor frecuencia de artículos con los constructos ciudades productivas y ciudades inteligentes. Hay un crecimiento similar entre las categorías ciudades sustentables y ciudades resilientes en el último período. De todos modos, todas las categorías crecen más en el período 2001-2017.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de *google* académico.

La tendencia de búsqueda en idioma inglés muestra que hay una cierta dispersión en el crecimiento de la presencia de

las categorías seleccionadas. Ciudades sustentables y ciudades creativas son las que presentan mayor frecuencia. El número de artículos en idioma inglés es ampliamente mayor por períodos que en idioma español y portugués. Esto puede relacionarse con el hecho de que dichos constructos fueron creados y exportados desde países anglo-americanos.

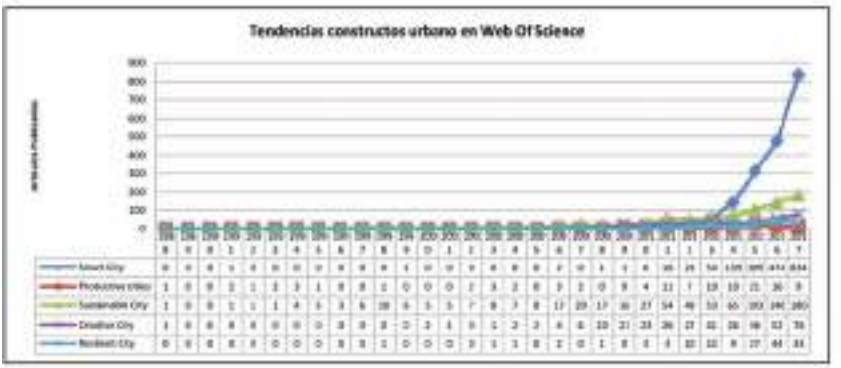


Fuente: elaboración propia con base en los datos de *google* académico.

Hoy por hoy se viene imponiendo una jerarquización de indexaciones de revistas científicas. Exploramos la ocurrencia de las mismas ciudades adjetivadas en el buscador Web Of Science desde 1988 a 2017. La idea fue identificar artículos que tengan los constructos estudiados en sus resumenes, títulos y/o palabra claves. Los resultados muestran la predominancia del constructo ciudades inteligentes, seguida del constructo ciudades sustentables.

En suma, estas formas de difusión de las ciudades adjetivadas cumplen la función de formación de hegemonía y de consenso en sus diferentes escalas de actuación. Como estrategias se usan abstracciones generales, adjetivadas con términos fácilmente aceptables por su positividad, que son des-historizadas y que proponen modelos técnicos particulares pero universalizables e idealizados. Estos modelos necesitan conocimientos sobre-especializados instituidos como saber competente para conducir

las intervenciones urbanas, las cuales tienen efectos en la fragmentación del fenómeno urbano y en la despolitización de la ciudadanía.



Fuente: elaboración propia basada en la plataforma de búsqueda de Web Of Science.

La eficacia de estas estrategias de la geocultura urbana está en su capacidad de ocultar la naturaleza de los conflictos estructurales, la desigualdad entre clases sociales y sus determinaciones esenciales. En efecto, la solución a los problemas se dará por medio de la atracción de nuevas inversiones que refuerzan el desarrollo del sector de las finanzas. De ahí que la ciudad se conceptualice, en todos los informes revisados, como máquina de crecimiento económico, por tanto como objeto de mercantilización y de acumulación de capital, que se reviste de una quimera especulativa y fantasiosa.

La ciudad competitiva en la política urbana: orientaciones pro mercado

La nueva gestión pública neoliberal, en busca de ser competitiva, debe innovar sus herramientas técnicas y criterios de gestión para monitorear y conducir el camino de mejoramiento institucional pro-mercado. Para esto se elaboran nuevas adjetivaciones de la ciudad que dotan de sentido y justificación a la política urbana. La optimización de los recursos económicos escasos y los criterios de efectividad y eficiencia para la administración y evaluación de las políticas urbanas, se imponen como la racionalidad de la clase dominante.

Estas nuevas concepciones y narrativas referenciales, que prometen mejoras concretas de la calidad de vida de la población, se alojan en mayor o menor medida, explícita o implícitamente, en los imperativos normativos de las instituciones estatales. Estos imperativos se pueden observar en la estructuración de las políticas urbanas nacionales, pero como una actualización de un proceso que ya viene siendo desarrollado por la lógica de neoliberalización de la gestión gubernamental. Es así que el carácter enunciativo de la misión, visión y objetivos operacionalizan esta articulación-ajuste entre planes, políticas y proyectos, y los modelos de desarrollo de los países. En la definición de la misión (razón de ser central) y la visión (expectativa ideal), que es un lenguaje de la racionalidad empresarial, se delimitan las competencias específicas de la gestión gubernamental. Lo importante para nuestro análisis en este punto es que en esas definiciones se explicitan los constructos ideológicos que justifican la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas urbanas; y sus prioridades de inversión.

El cuadro número 2, que mostramos a continuación, sistematiza las definiciones y orientaciones institucionales de las políticas urbanas correspondientes a 15 Estados latinoamericanos. Tales definiciones expresan, a su vez, el papel que deben cumplir las ciudades en la reproducción social y la voluntad política para mejorar las condiciones materiales de la ciudadanía. Constatamos, al hacer un análisis de los contenidos de estas definiciones institucionales, que la ciudad se significa como fuerza productiva, como espacios de reproducción social, y como inductora de crecimiento económico y de desarrollo. Esta convergencia transversal delimita el núcleo de sentido del desarrollo urbano latinoamericano. Este núcleo se articula con constructos que organizan cierto tipo de modelo de ciudad a alcanzar, con valores sociales y su correspondiente modelo de gestión. Desarrollo sostenible, gestión eficiente y eficaz, competitividad y productividad son las categorías que más aparecen vinculadas a la nueva racionalidad que, como vimos anteriormente, son intensamente promovidas por organizamos multilaterales y por bancos. Si bien no es posible obtener

conclusiones categóricas al respecto de la enunciación de la razón de ser de las políticas urbanas en cuanto a sus reales impactos, sí son reconocibles las influencias internacionales en la justificación de la acción pública que se adaptan a los programas de desarrollo de cada país.

Cuadro número 2:
Misión y Visión de Políticas Urbanas en América Latina

Países	Misión y Visión Institucional
México Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda – Ciudad de México	**Misión:** El desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, son herramientas que posibilitan la construcción de un territorio con condiciones de equidad, sustentabilidad y calidad espaciales, por ello se debe establecer un modelo de ciudad vanguardista, sustentable, equitativa, competitiva e incluyente, con visión internacional en beneficio de los habitantes de la Ciudad de México. Planear el desarrollo urbano e impulsar proyectos estratégicos y de impacto social con una gestión eficaz, eficiente y transparente. **Visión:** Ser una dependencia de evolución que promueva y aplique de manera eficiente y eficaz los recursos asignados promoviendo la innovación y la mejora continua en la atención ciudadana, así como en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México.
Costa rica Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	**Misión:** Emitir políticas, directrices y lineamientos que faciliten tanto el acceso a vivienda adecuada como el mejoramiento de los asentamientos humanos, para el bienestar de todos los habitantes del país. **Visión**: Ser la institución responsable del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, capaz de impulsar el desarrollo de ciudades más competitivas y seguras, que mejoren la calidad de vida de la población; mediante una labor comprometida, eficaz y eficiente.
El salvador Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano	**Misión**: Ser una organización moderna, innovadora, efectiva, transparente y con liderazgo institucional, rectora del desarrollo y ordenamiento territorial, la política de vivienda y el desarrollo de asentamientos humanos integrales en ambientes sostenibles. Visión: Planificar, promover, normar, coordinar y facilitar el desarrollo y el ordenamiento territorial, de la política de vivienda y asentamientos humanos sostenibles que garanticen el progreso y bienestar de la población.
Guatemala Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	**Misión:** Ser el ente rector que direcciona, reglamenta y representa en el ámbito nacional a los sectores de comunicaciones, infraestructura y vivienda; ejecutando políticas y estrategias para integrar al país con servicios acorde al desarrollo social y económico de la nación, contribuyendo a mejorar la competitividad a través del ejercicio de una administración y control eficientes. Visión: Ser una entidad modelo de la gestión pública, rectora del desarrollo de la infraestructura del Estado, ejerciendo un acompañamiento efectivo en el desarrollo de los sectores de comunicaciones, infraestructura y vivienda, como soportes del crecimiento de la economía nacional; además de ser un eje del desarrollo integral de los guatemaltecos a través de la promoción y facilitación para el acceso universal a la tecnología de la información, las comunicaciones y vivienda.

Panamá Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	**Misión**: Somos una Institución pública, rectora, promotora y facilitadora de la política nacional de vivienda y ordenamiento territorial, que integra el esfuerzo de todos los sectores de la sociedad para mejorar la calidad de vida y condiciones habitacionales de la población, principalmente, a las de menores recursos y más vulnerables, promoviendo y ejecutando la política nacional de vivienda y ordenamiento territorial, que garantiza el desarrollo sostenible. Visión: El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial será la institución pública, líder y modelo a nivel nacional, encargada de las políticas de vivienda y ordenamiento territorial, con autoridad para elaborar los programas de viviendas dignas en territorios ordenados. Programas éstos tendientes a disminuir considerablemente el déficit habitacional que garanticen un desarrollo sostenible del país, a través de tecnologías de punta y personal altamente motivado y especializado.
Colombia Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Misión: El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio contribuye a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, promoviendo el desarrollo territorial y urbano planificado del país y disminuyendo el déficit en vivienda urbana, agua potable y saneamiento básico, mediante la financiación, y el desarrollo de la política pública, programas y proyectos correspondientes, con servicios de calidad y recurso humano comprometido. Visión: En el año 2021, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio habrá logrado disminuir el déficit de vivienda urbana del país y mejorar la cobertura de los servicios de Agua Potable y Saneamiento Básico urbano y rural, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y consolidando un mejor sistema de Ciudades amables y productivas, a través de políticas, programas y proyectos participativos y de Entidades modernas.
Venezuela Ministerio del Poder Popular Para Hábitat y Vivienda	**Metas:** Ser la institución modelo del Estado venezolano en el Sistema de Seguridad Social que garantice la participación protagónica de las comunidades, a fin de procurar a las familias la satisfacción progresiva del derecho a viviendas y hábitats dignos, saludables y pertinentes, así como la ocupación racional del territorio. **Objetivos:** Ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Vivienda y Hábitat mediante la participación protagónica del poder comunal, a través de la formulación de políticas y planes de desarrollo que permitan la industrialización del sector, el acceso al financiamiento, la asistencia técnica y la supervisión oportuna, orientado hacia la satisfacción progresiva del derecho humano a una vivienda y hábitat dignos que humanicen las relaciones familiares, vecinales y comunitarias.
Ecuador Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	Misión*:* Ejercer la rectoría e implementar la política pública de las ciudades, garantizando a la ciudadanía el acceso al hábitat seguro y saludable, a la vivienda digna y al espacio público integrador. Visión: Ciudades incluyentes, equitativas, diversas, innovadoras y sustentables para el buen vivir.
Brasil Ministério das Cidades	Missão: melhorar as cidades, tornando-as mais humanas, social e economicamente justas e ambientalmente sustentáveis, por meio de gestão democrática e integração das políticas públicas de planejamento urbano, habitação, saneamento, mobilidade urbana, acessibilidade e trânsito de forma articulada com os entes federados e a sociedade.
Paraguay Secretaria Nacional de Vivienda y el Hábitat	Visión: Ser una institución reconocida como rectora de la política habitacional del país, garantizando el acceso universal a la vivienda y hábitat dignos. Misión: Somos la institución Pública responsable de establecer, regir e implementar la política habitacional del país con énfasis en los sectores de escasos recursos. La misión del SENAVITAT, es fijar la Política Nacional de la Vivienda e impulsar Programas Habitacionales, en el marco de las políticas macro-económicas y del Plan Nacional de Desarrollo que las expresa, tendientes a satisfacer las demandas de vivienda y de soluciones habitacionales de la población.

Uruguay Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	**Misión**: Diseñar e implementar políticas públicas participativas e integradas en materia de vivienda, ambiente, territorio y agua, para promover la equidad y el desarrollo sostenible, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del país. **Visión**: Ser el organismo rector y referente en el diseño e implementación de políticas articuladas y coordinadas en materia de hábitat y medio ambiente, mediante una gestión eficaz y eficiente, basada en un alto nivel de compromiso y profesionalización, orientada a mejorar la calidad de vida.
Argentina Secretaría de Vivienda y Hábitat	La Secretaría de Vivienda y Hábitat tiene como **objetivo** igualar el acceso integral al hábitat, garantizar el acceso a la vivienda y afianzar la presencia del Estado en las comunidades más olvidadas de nuestro país. Para disminuir el déficit habitacional desarrolla la urbanización de villas y asentamientos, la regularización de la propiedad del suelo y promueve el acceso a la vivienda, generando oportunidades de encuentro y convivencia.
Perú Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	**Nuestra Misión:** Somos el Ente Rector en materia de Urbanismo, Vivienda, Construcción y Saneamiento, responsable de diseñar, normar, promover, supervisar, evaluar y ejecutar la política sectorial, contribuyendo a la competitividad y al desarrollo territorial sostenible del país, en beneficio preferentemente de la población de menores recursos. **Nuestra Visión**: Los peruanos viven en un territorio ordenado, en centros poblados urbanos y rurales sostenibles, en viviendas seguras, con servicios de agua y saneamiento de calidad.
Bolivia Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda	**Misión institucional**: Promover y gestionar el acceso universal y equitativo de la población boliviana a obras y servicios de calidad, en telecomunicaciones, transportes y vivienda, en armonía con la naturaleza. Visión institucional: Somos una entidad que con calidad y transparencia, satisface las necesidades de transportes, telecomunicaciones y vivienda de la población boliviana.
Chile Ministerio de Vivienda y Urbanismo	**Misión Ministerial:** Posibilitar el acceso a soluciones habitacionales de calidad y contribuir al desarrollo de barrios y ciudades equitativas, integradas y sustentables, todo ello bajo criterios de descentralización, participación y desarrollo, con el propósito que las personas, familias y comunidades, mejoren su calidad de vida y aumenten su bienestar.

Fuente: elaboración propia con base en las páginas *web* oficiales de las instituciones de cada país.

Las similitudes en torno a la definición de competencias correspondientes a las entidades ministeriales o las secretarías están orientadas a reducir el déficit habitacional y a mejorar la cobertura de servicios e infraestructura básica, focalizándose en los sectores de menores recursos económicos. Las acciones gubernamentales buscan mejorar las condiciones de reproducción social, aunque lo hacen, según Coulomb (2013), desarrollando una política de vivienda que favorece la promoción inmobiliaria capitalista donde el derecho a la vivienda pasó a ser el derecho a crédito. Es más, estaríamos frente a un proceso de financiarización global de la vivienda (ROLNIK, 2015).

También convergen un conjunto de adjetivaciones que tienden a promover valores positivos, tales como: la equidad,

la inclusión, la integralidad, la democracia, la calidad de vida, la salud y el bienestar. Estas enunciaciones distan mucho de las prácticas sociales e institucionales, como se viene documentando ampliamente en los estudios urbanos críticos latinoamericanos.

Una vez que los Estados han incorporado las nuevas categorías de la agenda global neoliberal, deben ir incorporando la racionalidad neoliberal en sus modos de gestión y concatenación entre las políticas urbanas y las agendas multilaterales. En este sentido, el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y El Caribe de la CEPAL, cumple la función de asesorar técnicamente y monitorear el avance de la consecución de los objetivos trazados para el desarrollo sustentable. El Observatorio informó que 27 países poseen un instrumento nacional orientador de políticas para el desarrollo; 19 países han presentado un Informe Nacional Voluntario frente al Foro Político de Alto Nivel sobre desarrollo sostenible; 20 países han creado un mecanismo coordinador para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030. Y 15 países cuentan con planes de acción de Gobierno Abierto[5].

No basta con establecer este tipo de planificación para el desarrollo. La cooperación internacional debe participar en el proceso. De hecho, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)[6] está a cargo de asesorar el cumplimiento de la Agenda 2030. Esta organización desarrolla 190 proyectos en casi toda América Latina (a excepción de Venezuela, Argentina, Uruguay, Panamá, las Guyanas, y Suriname). A partir del 2014 se viene implementando un programa de cooperación entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de

[5] En https://observatorioplanificacion.cepal.org/es. Acceso el 28 mayo de 2019.

[6] GIZ es una empresa federal que apoya al Gobierno de la República Federal de Alemania en el logro de sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional. Su fin es contribuir al desarrollo sostenible desde un punto de vista económico, social y ecológico. Una gran parte de los proyectos que ejecuta la GIZ son por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). La GIZ también actúa por encargo de otros ministerios federales, así como de otros comités públicos y privados, tanto alemanes como extranjeros. Entre ellos figuran, por ejemplo, los Gobiernos de otros países, la Unión Europea, las Naciones Unidas y el Banco Mundial (en https://www.giz-cepal.cl/page/quienes-somos. Acceso el 01 de noviembre de 2018).

Alemania (BMZ). El programa denominado "Cambio estructural para un desarrollo sostenible e inclusivo en América Latina y El Caribe", que es ejecutado por la GIZ, apoya a los países de la región para la creación de reformas e instrumentos que permitan viabilizar y fomentar un cambio estructural sostenible, económico y social.

La geocultura urbana, como observamos, se manifiesta en este tipo de articulaciones y mediaciones en donde se traducen los principios organizadores de la racionalidad neoliberal empresarial en las políticas urbanas estatales. Estos principios buscan consolidar una noción de las ciudades como fuerza productiva inductoras de crecimiento económico y por tanto, como espacios de acumulación de capital. En definitiva, como señalaron Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez (2009), estamos ante una necesidad de predominancia de la ciudad neoliberal, dado que la mayoría de los componentes urbanos tiendes a ser tratados como objeto de negocio y especulación, sin contrapeso significativo de la sociedad civil.

Consideraciones finales

A modo de cierre, enfatizamos el argumento central de este trabajo: las nuevas ideologías urbanas cumplen la función de promover y consolidar formas de pensar las ciudades e intervenir en ellas como máquina de crecimiento económico y productivo, como objeto de acumulación de capital inmobiliario-financiero y como espacio propicio para la profundización de dinámicas de mercantilización. Todo ello por la necesidad de inserción de los territorios latinoamericanos al proceso global de urbanización del capital.

Consideramos que este esfuerzo contribuye, de modo parcial, a la crítica de la geocultura urbana, al analizar las estrategias de imposición de un conjunto de marcos categoriales hegemónicos de difusión y transferencia de ideologías y políticas urbanas. Como vimos, en América Latina está en curso la implementación de la NAU y la transferencia-traducción de ideologías y políticas urbanas neoliberales. Pensamos que este conjunto de operaciones está en relación directa con la constitución del circuito urbano-inmobiliario global que tiende a integrar a las ciudades en el

centro de la actual crisis del capitalismo. Ello en razón de la creciente importancia del medio ambiente urbano construido para la reproducción social. Por este motivo ha sido y sigue siendo necesario realizar innovaciones institucionales para cristalizar modelos de desarrollo urbano pro-mercado.

En este contexto, creemos imperativo impulsar una agenda colectiva de investigación latinoamericana que desarrolle, sistemáticamente, una sociología crítica de la geocultura urbana para colaborar en la construcción de teorías urbanas desde América Latina. A grandes rasgos, proponemos:

1. Análisis comparado de los proyectos de la NAU y otras instituciones geoculturales que se realizan en ciudades y lugares específicos, para conocer los mecanismos de transferencia de modelos y categorías, sus problemas y políticas; y el conjunto de efectos concretos causados por las intervenciones urbanas.
2. Examen comparado de las políticas de ciencia y tecnología en el campo de los estudios urbanos para saber cuáles son los temas/problemas que los Estados financian y su relación con el pensamiento urbano hegemónico.
3. Análisis cienciométricos de revistas indexadas de estudios urbanos latinoamericanos que permitan establecer un balance de la investigación urbana en cuanto a: los principales temas/problemas, la creación de categorías teóricas basadas en realidades latinoamericanas, la crítica a categorías analíticas foráneas; y análisis bibliométricos, de minería de textos, y de co-citaciones para describir las principales corrientes de investigación, sus orientaciones teórico-metodológicas de referencia y sus conexiones intelectuales.
4. Análisis de los contenidos específicos de los planes de estudios urbanos en América Latina con el propósito de identificar la dominancia de autores, enfoques teóricos y el uso de categorías explicativas de los fenómenos urbanos.
5. Sistematización y análisis comparados de los aportes teórico-históricos contra-hegemónicos más importantes que explican las principales transformaciones de las ciudades en América Latina, identificando aspectos

generales y particulares a partir de un enfoque holístico de comprensión del sistema capitalista. Esto requerirá de una profundización de la crítica política y teórica, tanto a las categorías de la geocultura urbana, como a la teoría crítica que se elabora en países dominantes, y que tiende a reproducirse sin mediaciones.

6. Examinar las categorías políticas y conceptuales que se usan para justificar nuevas leyes y reformas institucionales estatales, que tienden a ocultar su vinculación con el capital urbano-financiero global, el circuito urbano-inmobiliario global y las dinámicas de mercantilización de las ciudades.

En definitiva, sabemos que vivimos un ciclo histórico específico de despolitización de la cuestión urbana latinoamericana y de subordinación al ejercicio del poder hegemónico de la geocultura urbana. Frente a esto, es crucial intensificar, complejizar y ampliar las críticas al carácter ideológico del conocimiento urbano dominante para repolitizar la cuestión urbana y develar los nuevos mecanismos de dominación capitalista que profundizan, cada vez más, las desigualdades sociales y urbanas.

Referencias

AALBERS, Manuel, "The potential for financialization", *Dialogues in Human Geography*, 10, july 2015, Canada.

ARRIGHI, Geovanni. *O longo sécculo XX: dinhero, poder e as origens do nosso tempo*. São Paulo, Brasil: Editora Unesp, [1994] 1996.

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA (CAF). *Las ciudades como aceleradoras del crecimiento:* fomentando políticas exitosas de desarrollo nacional y urbano. Buenos Aires, Argentina: Corporación Andina de Fomento, 2016. Tomado de http://scioteca.caf.com/handle/123456789/952. Acceso el 13 de julio de 2017.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Guía Metodológica, Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles*, 2012. Tomado de http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/ciudades-emergentes-y-sostenibles,6656.html. Acceso el 20 de agosto de 2017.

BANCO MUNDIAL. *Ciudades competitivas para empleos y crecimiento.* Qué, Quién y Cómo. 2005. Tomado de : http://documentos.bancomundial.org/curated/es/691841467992491102/pdf/101546-REVISED-SPANISH-Box394856B-PUBLIC-Report-Spanish.pdf. Acceso el 10 de agosto de 2017.

BERRONE, Pascual; ENRIC, Joan. Índice *IESE Cities in Motion.* Universidaad de Navarra, Business School. 2017. Tomado de https://www.iese.edu/research/pdfs/ST-0442.pdf. Acceso el 28 de julio de 2017.

BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. México, DF, México: Fondo de cultura económica, 1986.

BRAUDEL, Fernand. As ciudades. En: BRAUDEL, Fernand (Ed.) *Civilização Material, Economia e Capitalismo, S*éculos XV-XVIII, Volume 1: As estruturas do cotidiano. São Paulo, Brasil: Martins Fontes, 1995.

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. "¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas". *Urban* 1, Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España. 2011. Tomado de http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/409/1878. Acceso el 01 de marzo del 2018.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. 2017a. Tomado de http://www.cepal.org/es/publicaciones/41173-informe-anual-progreso-desafios-regionales-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible acceso el 15 de junio de 2017.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y El Caribe.* Naciones Unidas, Santiago, Chile. 2017b. Tomado de http://onuhabitat.org.mx/index.php/plan-de-accion-regional-para-la-implementacion-de-la-nau-en-lac acceso el 15 de junio de 2017.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Guía metodológica.* Planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y El Caribe. Naciones Unidas, Santiago, Chile. 2018. Tomado de https://www.cepal.org/es/publicaciones/43963-guia-metodologica-planificacion-la-implementacion-la-agenda-2030-america-latina. Acceso el 16 de junio de 2017.

COULOMB, René. "Las políticas de vivienda de los estados latinoamericanos", En: RAMÍREZ, Blanca; PRADILLA, Emilio. (Coord.) *Teoría sobre la ciudad en América Latina.* Volumen II. México, DF, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2013.

CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo, Brasil: Editora Brasilense,[1980] 2008.

CHRISTOPHERS, Brett. "Revisiting the Urbanization of Capital". *Annals of the Association of American Geographers*, 101, Juny, 2011, American Association of Geographers, USA.

FORO DE MINISTROS Y AUTORIDADES MÁXIMAS DE VIVIENDA Y URBANISMO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (MINURVI). *América Latina y El Caribe.* Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común. Naciones Unidas, Santiago, Chile. 2016. Tomado de https://www.

cepal.org/es/publicaciones/40656-america-latina-caribe-desafios-dilemas-compromisos-agenda-urbana-comun. Acceso el 16 de junio de 2017.

HARVEY, David. *The Urbanization of Capital:* Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization Hardcover. Baltimore, USA: Johns Hopkins University Press, 1985.

_____. *Os limites do capital*. São Paulo, Brasil: Boitempo, [2006] 2013.

_____. *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Madrid, España: Akal, [2010] 2012.

KANTER, Rosabeth; LITOW, Stanley. "Informed and Interconnected: A Manifesto for Smarter Cities", 23, June, 2009, Harvard Business School General Management Unit, Working Paper, USA. 2009. Tomado de http://ssrn.com/abstract=1420236. Acceso el 17 de junio de 2017.

MÁRQUEZ, Lisett; PRADILLA, Emilio. "Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital", *Territorios*, 34, Bogotá, Colombia, primer semestre, 2016.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS, Costa Rica. Tomado de https://www.mivah.go.cr/Nosotros_Quienes_Somos.shtml. Acceso el 14 de agosto de 2014.

MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA, Guatemala. Tomado de http://www.civ.gob.gt/. Acceso el 14 de agosto de 2014.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, Panamá. Tomado de http://www.mivi.gob.pa/. Acceso el 14 de agosto de 2014.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, Colombia. Tomado de http://www.minvivienda.gov.co/. Acceso14 de agosto de 2014.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA HÁBITAT Y VIVIENDA, Venezuela. Tomado de http://www.minhvi.gob.ve/. Acceso el 14 de agosto de 2014.

MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, Ecuador. Tomado de http://www.habitatyvivienda.gob.ec/. Acceso el 14 de agosto de 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, Brasil. Tomado de http://www.brasil.gov.br/@@search?Subject%3Alist=Minist%C3%A9rio%20das%20cidades. Acceso el 14 de agosto de 2014.

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE, Uruguay. Tomado de http://www.mvotma.gub.uy/. Acceso el 14 de agosto de 2014.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO, Perú. Tomado de http://www.vivienda.gob.pe/. Acceso el 14 de agosto de 2014.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVIENDA, Bolivia. Tomado de https://www.oopp.gob.bo/. Acceso el 14 de agosto de 2014.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, Chile. Tomado de http://www.minvu.cl/. Acceso el 14 de agosto de 2014.

ONU-Hábitat. *Nueva Agenda Urbana. Habitat III.* Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano. Naciones Unidas, Ecuador. 2017. Tomado de http://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol. Acceso el 13 de mayo de 2017.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). ¿Qué es la red de ciudades creativas? 2004. Tomado de http://es.unesco.org/creative-cities/content/acerca-de. Acceso el 19 de agosto del 2017.

PRADILLA, Emilio. *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. UAM/Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa, México DF, México, 2009.

PROGRAMA 100 CIUDADES RESILIENTES. WorkShop Montevideo resiliente. Fundación Rockefeller. 2017. Tomado de http://www.montevideo.gub.uy/lanzamiento-del-programa-100-ciudades-resilientes. Acceso el 10 de agosto de 2017.

RIBEIRO, Luiz César; CARDOSO, Adaulto. 1996, "Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil". En: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert. (Coords.). *Cidade, povo e nação.* Gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira, 1996

RODRÍGUEZ, Alfredo; RODRÍGUEZ, Paula. Introducción. En: RODRÍGUEZ, Alfredo; RODRÍGUEZ, Paula. (Eds.). *Santiago, una ciudad neoliberal*. Quito, Ecuador: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centro Histórico (OLACCHI), 2009.

ROLNIK, Raquel. *A guerra dos lugares*. São Paulo, Brasil: Boitempo, 2015.

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, Ciudad de México. Tomado de http://www.seduvi.cdmx.gob.mx/. Acceso el 14 de agosto de 2014.

SECRETARIA NACIONAL DE VIVIENDA Y EL HÁBITAT, Paraguay. Tomado de https://www.senavitat.gov.py/. Acceso el 14 de agosto de 2014.

SECRETARÍA DE VIVIENDA Y HÁBITAT, Argentina. Tomado de https://www.mininterior.gov.ar/viviendayhabitat/vivienda-habitat.php. Acceso el 20 de agosto de 2017.

VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO, El Salvador. Tomado de http://www.vivienda.gob.sv/. Acceso el 20 de agosto de 2017.

WALLERSTEIN, Imanuel. *Abrir las ciencias sociales*. Siglo XXI, México DF, México: Siglo XXI, [1996] 2006.

_____. *Geopolítica y geocultura*. *Ensayos sobre el moderno sistema mundial*, Editorial Kairós, Barcelona, España: Editorial Kairós, [1991] 2007.

Parte III

Os Ajustes Regulatórios da Ordem Urbana Brasileira

Inflexão ultraliberal e a financeirização da ordem urbana brasileira: explorando algumas hipóteses[1]

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro[2]

O presente texto tem como base o documento "As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira" elaborado como subsídio para as discussões internas do INCT Observatório das Metrópoles sobre o Programa de Pesquisa 2017-2020 "As metrópoles e o direito à cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano", tendo em vista o contexto político e econômico criado com o golpe parlamentar de 2016. O nosso objetivo principal é propor a reflexão sobre algumas hipóteses a respeito dos possíveis efeitos sobre as metrópoles dessa inflexão na aceleração e aprofundamento da nossa inserção no atual ciclo de dominância financeira do capitalismo.

O termo "inflexão" é usado para sinalizar uma ruptura em relação a certas dinâmicas que tinham sido identificadas em nosso programa de pesquisa anterior[3], onde ficou evidenciada a continuidade de um padrão de organização social do território ao longo das últimas décadas. Acreditamos que o golpe parlamentar e o consequente processo de *impeachment* de Dilma Rousseff marcou o fim de um longo ciclo de experimentos institucionais que vinham conseguindo abarcar projetos contraditórios e intervenções ambíguas no plano das políticas públicas. Um ciclo onde conviveram de maneira concorrente, mas combinada, um *laissez-faire* urbano neoliberal e um regime de reprodução social baseado naquilo que Karl Polanyi deno-

[1] Este capítulo foi originalmente apresentado no Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos. Organizado pela Universidade Estadual de São Carlos, 2018.

[2] Professor-Titular do IPPUR/UFRJ. Coordenador do INCT Observatório das Metrópoles.

[3] Que resultou na coleção de livros "METRÓPOLES: transformações na ordem urbana" (RIBEIRO, 2015).

minou de reciprocidade e redistribuição. A Constituinte de 1988 materializou no arcabouço institucional brasileiro diversos princípios e conceitos que se traduziram em políticas efetivas de caráter reformista/redistributivo. Entre 1988 e 2016 vivemos então diversos períodos de governo que expressaram (cada um à sua maneira) essa ambiguidade. Isso esteve presente no interior do bloco de poder que governou o país particularmente na última década. De um lado, forças conservadoras representadas pelos interesses de frações da classe dominante, mas de outro um compromisso com os setores populares representados pelo avanço do projeto lulopetista. No plano da cidade uma ambiguidade semelhante pode ser constatada. A Constituição de 1988 criou condições políticas para a emergência de um projeto de reforma urbana, orientado pelos princípios da democracia participativa, justiça distributiva, regulação das forças de mercado, além da universalização da plataforma do Direito à Cidade. Nesse contexto surgiram várias experiências de política urbana progressista, mas também se disseminaram programas de caráter neoliberal, orientados pelos princípios do "empreendedorismo urbano", "planejamento estratégico" e "competição entre cidades".

A tese central que orienta este texto é a de que o golpe de 2016, embora tendo múltiplas motivações (dentre elas o interesse em enfraquecer a Operação Lava-Jato), alterou de maneira radical essa correlação de forças que vinha se constituindo no interior do bloco de poder, na direção de um controle mais efetivo por parte das forças conservadoras. Defendemos aqui que o arranjo político constituído a partir da queda de Dilma Rousseff, teve como parte de suas motivações promover um conjunto de ajustes políticos e institucionais através da promoção de brutais mudanças nos marcos legais e constitucionais. Mudanças capazes de consolidar e avançar no processo de destruição das bases que sustentavam as iniciativas institucionais de caráter reformista-redistributiva, abrindo caminho para um projeto neoliberal desembaraçado dos compromissos de regulação e proteção social, criados a partir da Constituição de 1988. Tal mudança terá como contrapartida, no plano da cidade, um ajuste urbano na direção de políticas urbanas pró-mercado. Antes de apresentar os argumentos que sustentam esta tese e as hipóteses a respeito de sua tradução

sobre o espaço urbano, cabe esclarecer o uso dos termos "golpe" e "ultraliberal".

O primeiro explicita o caráter conspiratório e revanchista que marcou o processo de *impeachment*. Ele foi articulado por setores da oposição que se recusaram a aceitar a derrota na eleição presidencial de 2014, contando com o apoio de setores organizados do empresariado, envolvendo operações cinematográficas e desproporcionais realizadas no âmbito da Operação Lava-Jato, que contaram com uma cobertura altamente tendenciosa por parte da grande mídia. Esse contexto gerou uma onda de manifestações e a completa desarticulação da base parlamentar do governo, que não teve força para barrar as frágeis denúncias apresentadas. Mesmo respeitando os trâmites legalmente estabelecidos, o *impeachment* representou uma quebra institucional por sua motivação abertamente política e pelos seus interesses velados de mudar o projeto político em curso sem a sua legitimação pelas vias democráticas.

O segundo termo é complementar ao primeiro por traduzir a dinâmica de ruptura que vem marcando o avanço das reformas neoliberais promovidas desde 2016. Autores como Peck e Tickel (2000) ressaltam a importância de compreender o neoliberalismo sempre como um "processo" (e não apenas como "estado final") onde se articulam etapas de desregulação e desmantelação dos marcos institucionais previamente existentes com outras de construção e consolidação de novos modos de governança. Em geral, esses processos são marcados por um primeiro momento onde há a necessidade de construir um consentimento político e social em torno das propostas que visam destruir de maneira criativa os mecanismos de proteção social relacionados ao Estado de Bem-Estar. Mas em muitos casos essa destruição é feita de maneira imediata e acelerada, como aconteceu em situações históricas particulares, a exemplo do golpe de Augusto Pinochet no Chile e da revolução conservadora de Margareth Thatcher no Reino Unido. Esse padrão de liberalismo tende a potencializar as tendências de crise sistêmica do capitalismo e suscitar os conflitos que diminuem a legitimidade social do projeto conservador. Souza (2013, p. 26) coloca que com isso surgem iniciativas proativas voltadas para o estabelecimento de um projeto político

"mais tecnocrático e preocupado com a reconstrução das formas de Estado e do aparato regulatório, o desenvolvimento da governança neoliberal e a maior intervenção social". Peck e Theodore (2007) ressaltam a importância de considerar os contextos históricos para interpretar adequadamente os efeitos desse processo: o uso dos conceitos de *path dependency* e de *path shaping* é fundamental na consideração do papel do marco regulatório herdado nas distintas trajetórias de neoliberalização e de seus efeitos.

No caso brasileiro estaríamos vivendo um momento semelhante de desregulação acelerada, voltada para a desarticulação dos sistemas de proteção existentes e para liberação das forças de mercado das amarras institucionais contingentes. A quebra institucional que instituiu o governo de Michel Temer prescinde da construção de um consentimento social amplo que legitime as reformas implementadas. Casos como esses fazem nascer projetos radicais: projetos ultraliberais em sua essência. Decorrente desse processo, colocamos também como hipótese a ocorrência de transformações radicais nos modelos de governança urbana. A conjuntura anterior permitia a convivência de projetos conflitantes que se expressavam nas articulações entre o plano federal e a esfera municipal. De um lado medidas que fortaleciam a "cidade do bem-estar social" e o "planejamento reformista-redistributivo". De outro a "cidade competitiva-empreendedora" e o "planejamento estratégico". A inflexão ultraliberal e suas traduções em reformas institucionais com fortes impactos na destruição criativa do sistema de solidariedade territorial presente em nosso federalismo, associado a um clima político conservador, cria pressões para a prevalência do segundo modelo e uma deslegitimação do primeiro.

Singer (2015) identificou que durante os mandatos de Lula a coexistência de duas coalizões com interesses opostos se estruturaram e conseguiram coexistir dentro do pacto constituído no âmbito do "lulismo". Uma "rentista" alinhada com o ideário neoliberal e o grande capital internacional, outra "produtivista" vinculada ao processo de industrialização e às medidas intervencionistas do governo. Entre 2012 e 2015 houve uma grande coalizão formada pela burguesia nacional para se opor ao programa de Dilma Rousseff que não parecia mais atender aos

interesses do setor produtivo. Singer (2015) indica o que teria motivado essa virada, como a permanência da luta de classes, a correlação de forças internacionais, a motivação ideológica (tese de Bresser-Pereira), a grande quantidade de embates assumidos pelo governo, e a financeirização do capital produtivo brasileiro. Sobre este, a manutenção durante longo tempo de elevadas taxas de juros teria levado o empresariado a investir em atividades puramente rentistas, apostando em ganhos elevados em investimentos seguros e de elevada liquidez.

Ao lado desde conjunto de fatores, a crise institucional instalada desde a eleição de 2014 tornou-se irreversível ao longo de 2016 e resultou no processo de *impeachment* que encerrou o segundo mandato de Dilma. A subida ao poder de Michel Temer foi apoiada pela coalizão burguesa e o teor das reformas propostas reflete a desejada virada para uma agenda abertamente neoliberal. Tomamos como referência o último fator acima colocado para seguir em nossa reflexão sobre o peso assumido pelo processo de financeirização do capitalismo nesse movimento pela dupla condição produtivista-rentista da burguesia industrial brasileira.

Rentismo na lógica do capital

O termo rentismo vem sendo utilizado para iluminar teoricamente a relação entre lucro e renda na lógica de funcionamento e de organização do capital nos tempos atuais. Nas transformações contemporâneas do capitalismo, a renda vem assumindo uma posição central nos processos de produção e circulação do valor e, consequentemente, nas práticas de acumulação e de organização do capital. A renda deixa de ser uma categoria de distribuição da mais-valia decorrente do poder social externo e supérfluo ao poder econômico do capital, para integrar o funcionamento do próprio sistema. Paulani (2016) examina essa mudança refletindo sobre as condições de acumulação e de organização do capital decorrentes do papel central do conhecimento e das marcas como ativos intangíveis (sem serem mercadorias plenas) e do capital-dinheiro portador de juros na produção e circulação do valor. Esse fato alterou o sistema capitalista na medida em que a acumulação passa a se dar sob os imperativos

da propriedade mais do que da produção (PAULANI, 2016, p. 533). O conhecimento é marcado pela instituição de sistemas de proteção da propriedade intelectual e de patentes que operam nacional e globalmente. São formas contemporâneas de capital fictício cujo uso gera rendas de monopólio. O conhecimento torna-se uma renda-saber: seu uso nos processos de produção e circulação do valor decorre do papel do conhecimento protegido na especificação das condições gerais de produção e circulação do valor (PAULANI, 2012, p. 21). A renda-saber assume no ramo da produção de conhecimento a forma de renda de monopólio, como é a renda absoluta proposta por Marx. Já a patente da marca permite a especificação das condições gerais de realização do valor das mercadorias gerando um *preço premium* ao seu detentor (PAULANI, 2012, p. 22). Por esses motivos, na organização empresarial, o conhecimento e a marca passaram a ser considerados ativos intangíveis que fazem parte do capital circulante das empresas e devem ser contabilizados nos balanços.

A crescente importância dessa categoria de capital fictício (conhecimento e marca) na acumulação tem gerado transformações nas estratégias das empresas, que passam a focar centralmente na gerência dos ativos intangíveis. A terceira fonte do rentismo no capitalismo contemporâneo decorre da penetração da lógica do clássico capital fictício portador de juros e dividendos. Desde as considerações feitas por Marx, compreende-se o dinheiro como a expressão de um poder social surgido com o mercado enquanto mecanismo central das trocas econômicas, portanto, antes mesmo de o capitalismo se constituir em um modo de produção dominante. Com ele, o capital-dinheiro portador de juros e dividendos exerce uma função importante na produção e circulação do valor, na medida em que assegura a estabilização dos processos de acumulação ampliada do capital, mas expressando uma posição subordinada na distribuição da mais-valia entre lucro, renda e juros. A tese da financeirização do capitalismo contemporâneo funda-se na consideração da hipótese da lógica da valorização desse capital portador de juros e dividendos ter se internalizado no próprio espaço produtivo do valor – o que coloca a remuneração dos detentores de ações em evidência. Isso envolve a criação de inúmeros mecanismos para subordinar o

capital produtivo às lógicas do capital rentista, levando os capitalistas a atrelar o processo de acumulação à criação de diferentes formas de *rent-seeking*. O avanço das políticas de desregulação dos mercados financeiros nacionais teve um papel importante para esse cenário ao estimular a criação de mecanismos institucionais que favorecessem a livre circulação dos fluxos de capital e restringissem as barreiras aos investimentos externos.

O Brasil e os países da América Latina, na esteira do ciclo recente de experimentos neodesenvolvimentistas impulsionados pela combinação de governos populares e do ciclo de elevação dos preços das *commodities* no mercado internacional, aprofundaram a sua dependência do capital excedente global que aqui entra na forma de poupança externa. Estabeleceu-se uma dinâmica rentista, traduzida no fato de as economias nacionais precisarem gerar excedente em divisas com a finalidade de remunerar o capital-dinheiro global. Segundo Paulani (2012), na atual forma de dependência o Brasil vem sendo transformado em uma plataforma internacional para a circulação e valorização do capital rentista global. Uma expressão evidente desse processo é o volume cada vez maior de recursos que são subtraídos da economia nacional para pagar as rendas dos capitais externos aplicados no país[4]. Originado a partir das escolhas políticas realizadas desde o Regime Militar, esse processo foi se acentuando ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso, em razão da estabilização econômica produzida pelo Plano Real que ajudou a viabilizar o ingresso ativo do país na era da financeirização, e do governo do PT, através da adoção de medidas que completaram a inserção da economia brasileira nos circuitos mundiais de acumulação financeira. No segundo governo Lula as altas taxas de juros seguiram sendo atrativas ao capital rentista enquanto as taxas internacionais eram irrisórias (momento em que a indústria se enfraquece e as exportações primárias voltam a ganhar força). Esse contexto permitiu ganhos para o capital em moeda forte dos mais elevados do mundo e tornou o país um agente ativo do processo de financeirização em curso, que absorve

[4] A autora ressalta que se compararmos o fluxo de valores enviados ao exterior em razão da remuneração de investimentos reais e financeiros, esse valor cresceu 356% entre 1990 e 2011, enquanto o PIB cresceu apenas 87% nesse mesmo período (PAULANI, 2013, p. 238).

continuamente poupança externa e pode conviver com déficits em transações correntes que se elevam a cada ano (PAULANI, 2013). Isso teria levado à manutenção de altas taxas de lucro macroeconômico e taxas muito baixas de acumulação de capital produtivo. O patrimônio dos grupos empresariais que atuam no setor financeiro cresceu 71,7% entre 2003 e 2008, frente ao crescimento do PIB que chegou a apenas 28%.

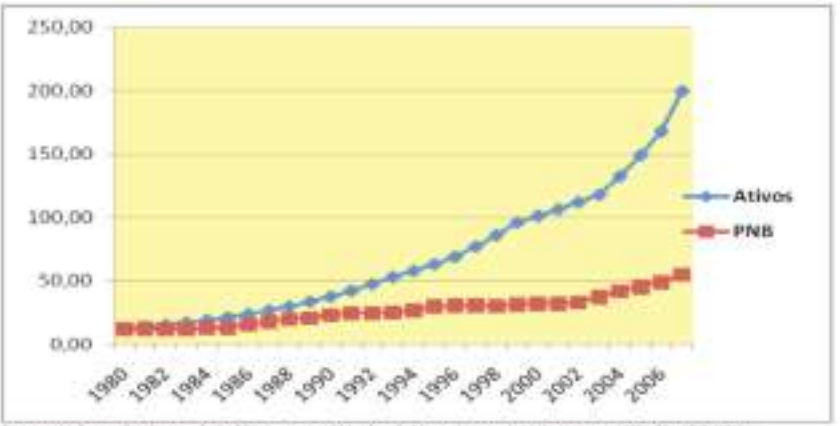
A penetração da atual lógica rentista do capitalismo global gerou três importantes consequências estruturais sobre as condições e possibilidades do desenvolvimento da economia brasileira. A primeira é o aprofundamento do processo de desindustrialização do país em curso desde os anos 1980, mas aprofundado no período do experimento neoliberal e presente nos governos do PT. A segunda consequência decorre da associação entre desindustrialização e reprimarização da economia nacional. O dinamismo econômico do país tornou-se dependente da expansão do consumo das famílias e do mercado internacional em detrimento da capacidade interna de investimento, o que significa um crescimento a taxas reduzidas e a perda de poder de decisão sobre a condução dos nossos destinos. A terceira consequência é a constituição de um segmento interno de interesses rentistas que assume a condição de hegemonia no bloco de poder dominante e sustenta as políticas macroeconômicas orientadas pela inserção do país na dinâmica da financeirização do capitalismo mundial. Não é sem razão a estabilidade da política macroeconômica baseada no tripé superávit primário/meta inflacionária/câmbio flutuante. Embora tenha sido instituída no governo de Fernando Henrique Cardoso, essa política macroeconômica manteve-se durante os governos petistas na medida em que integra a imposição da agenda neoliberal necessária à integração passiva do Brasil na mundialização financeira do capitalismo. Algo que deixa a economia nacional mais suscetível aos efeitos das constantes crises financeiras.

Rentismo e financeirização

A importância assumida pelo rentismo no capitalismo contemporâneo mantém relação direta com o processo de financeirização em função da crescente centralidade assumida pelo capital

portador de juros no âmbito da atividade econômica mundial. Essa centralidade é parte das transformações das condições de reprodução do capital ocorridas nos anos 1970-1990. Harvey (1992) aponta que as transformações das finanças iniciadas nos anos 1970 – expressas em novas modalidades de ativos, na constituição de novas instituições, na sua mundialização, no extraordinário aumento do volume das transações financeiras – foram impulsionadas pela busca de soluções à sobreacumulação. Algo que teve como resultado um processo de deslocamento espaço-temporal do capital, que vem permitindo a superação momentânea das contradições do capitalismo emergidas com a crise do regime fordista de acumulação. Na sua análise, Harvey (1992) diz que a busca do capital para superar a crise de sobreacumulação pode estar na articulação da exacerbação do papel das atividades financeiras que absorvem parte do capital sobreacumulado em financiamentos especulativos e fictícios. Provocando assim uma tendência à sua autonomização em relação à produção real e no reescalonamento temporal e espacial da circulação global do capital. Essa análise ganha evidência no Gráfico 1, que expressa a relação entre o volume dos ativos financeiros (em trilhões de dólares) e o PIB nos países centrais.

Gráfico 1 – Evolução do estoque de ativos financeiros e do PIB mundial.



Fonte dos dados: *McKinseys Global Institute* (Ativos) e FMI (PNB); elaboração Própria

Fonte: PAULANI (2013)

Além desses dados que ilustram a dimensão quantitativa assumida pelos ativos financeiros, as constantes e cíclicas bolhas especulativas também têm sido tomadas como evidências das transformações estruturais do capitalismo na direção da autonomização das finanças, convivendo com o deslocamento geográfico do capital em busca de novas condições de acumulação, especialmente em direção ao mundo sino-asiático. Não é por acaso que desde a década de 1990 convivemos com sucessivas crises financeiras e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento e sofisticação da atividade financeira e a sua mundialização. Com efeito, as crises financeiras vêm se multiplicando em grande número pelos países emergentes, mas atingindo também os países centrais.

Os dados que evidenciam tendências de dissociação entre o crescimento dos ativos financeiros em relação aos ativos reais e a sucessão de crises financeiras vêm incentivando desde o início dos anos 2000 a produção de uma extensa literatura em torno da hipótese da financeirização do capitalismo. Este termo vem se difundido na produção acadêmica, penetrando em inúmeras áreas do conhecimento[5]. No Brasil e na América Latina é bastante difundida a definição de Braga (1997), que propõe entender a financeirização como um fenômeno sistêmico e contemporâneo do capitalismo (distinto de outras fases de expansão financeira) com implicações que vão além da economia:

> [é] um processo geral de transformação do capitalismo que cria novas formas institucionais, que se torna estrutural, se dissemina e, de alguma maneira, se diferencia dos modos de manifestação do capital enquanto expressão do valor-trabalho. É sistêmico, porque a financeirização está constituída por componentes fundamentais da organização capitalista, entrelaçados de maneira a estabelecer uma dinâmica estrutural segundo os princípios de uma lógica financeira geral. Sendo assim, ela não decorre da práxis de segmentos ou setores, mas, ao contrário, tem marcado as estratégias de todos

[5] Segundo Christophers (2015) o termo acabou se tornando a *buzzword* dos anos 2010, repetindo o que aconteceu com o termo globalização nos anos 1990 ou neoliberalismo na década de 2000.

> os agentes privados relevantes, condicionado a operação das finanças e dos dispêndios públicos, modificado a dinâmica macroeconômica (BRAGA, 1997, p. 196).

Há um consenso na literatura acadêmica que a financeirização expressa transformações econômicas do capitalismo que têm implicações societárias significativas e reforçadoras de tais transformações. Por essa razão, é comum a utilização do adjetivo estrutural ou sistêmico para qualificar a profundidade e alcance das mudanças do capitalismo traduzidas no conceito de financeirização. As várias crises financeiras decorrentes das sucessivas bolhas especulativas e as respostas pró-liquidez do Estado combinadas à criação de novos instrumentos de administração de riscos e da centralização do capital-dinheiro foram consolidando a financeirização pela geração de novos nexos entre finanças, economia e sociedade.

A mais importante inovação criada nessa trajetória foram as novas modalidades de securitização. A securitização é uma inovação que permitiu combinar liquidez e rentabilidade como o estopim das transformações do padrão de riqueza no capitalismo. Até então, a gestão dos ativos financeiros do conjunto da sociedade pelo sistema bancário implicava nas limitações decorrentes da contradição entre liquidez e rentabilidade. A securitização permitiu aos bancos oferecerem novas formas de aplicação que combinavam essas duas dimensões da gestão dos ativos financeiros, na medida em que permitiu uma administração calculada dos riscos pelas agências bancárias. Tal fato potencializou a capacidade das instituições bancárias e financeiras em agir através da estratégia da alavancagem, que resultou na origem de um poder de criação de moedas. Em outros termos, a criação de um sistema bancário paralelo.

O instrumento da securitização também permitiu superar outra limitação da atividade bancária-financeira no que diz respeito à forma de administração de riscos nos empréstimos imobiliários. Até então, a prática se restringia ao instrumento das hipotecas, onde os compradores solicitavam o financiamento e o banco emprestava o dinheiro com base na hipoteca, recebendo ao longo do contrato os pagamentos do emprés-

timo e dos juros. Tratava-se de uma transação entre o proprietário e o banco. A securitização desse instrumento mudou fortemente a natureza dessa operação, pois ativos ilíquidos, como as hipotecas, poderiam ser reunidos e transformados em ativos líquidos negociáveis no mercado aberto. Esses novos instrumentos tinham um nome: títulos lastreados por hipotecas (*mortgage-backed securities*). A securitização de hipotecas como instrumento de administração de riscos se generalizou: tudo que fosse suscetível de criar um fluxo de rendas futuras poderia ser securitizado, gerando uma cadeia financeira que penetra e liga várias dimensões da economia. Segundo Braga (1997) a securitização realizou a interconexão entre os mercados de crédito, de capitais e de moedas e gerou um novo tipo de interação entre moeda, crédito e patrimônio.

Outra inovação financeira decorrente das transformações do modelo de gestão de risco foi a expansão da alavancagem na prática do acesso ao crédito para realizar investimento e consumo. Trata-se do uso de recursos de terceiros em suas operações dessa natureza. Normalmente as instituições bancárias trabalham "alavancando", pois utilizam recursos de terceiros (credores) para emprestar para outros (devedores). Essa prática foi difundida nos anos 2000 para o universo das famílias, aumentando o seu grau de endividamento. Mas como assinalam Roubini e Mihm (2010), foi no setor financeiro que a prática se difundiu de forma mais intensa: a dívida do setor passou de 22% do PIB em 1981 para 117% em 2008. Nesse período surge a prática da alavancagem sistêmica ou composta.

Há, portanto, um consenso na literatura acadêmica sobre o tema da financeirização como expressão de uma transformação estrutural do capitalismo que assume um caráter sistêmico, ultrapassando o campo propriamente da economia. Utilizando como referência o balanço dessa literatura realizado por Christophers (2011), podemos identificar os seguintes campos temáticos: financeirização do capitalismo, financeirização da governança corporativa, financeirização da vida cotidiana e financeirização urbana.

Financeirização e mercantilização

A mercantilização como processo não se confunde com a financeirização. Esta expressa um modo de acumulação, assim como foi a industrialização. A mercantilização corresponde ao processo de transformação dos bens em coisas que circulam na sociedade através da venda e da compra, portanto, mediadas por um preço. O *status* de mercadoria pressupõe que os bens e serviços tenham sido produzidos para a venda através de um processo de trabalho organizado sob relações capitalistas de produção. Isto, por sua vez, pressupõe que a produção tenha ocorrido sob condições de concorrência capitalista e essas duas condições fazem com que os objetos produzidos tenham como utilidade o valor de troca, ou seja, existam como realidade mercantil para depois se transformarem em utilidade que satisfará às necessidades. São sob essas condições que as coisas adquirem a forma de mercadoria.

Há uma contradição na constituição da sociedade de mercado necessária ao pleno funcionamento da economia capitalista de mercado, de cujo funcionamento emerge o que Polanyi (2000) denominou do duplo movimento: tendência à expansão da mercantilização de todos os recantos da vida social e tendências contrárias de proteção social. Com efeito, o acesso à terra, ao trabalho e ao dinheiro é essencial ao processo de produção de mercadorias. Mas como esses não são mercadorias, os seus preços não podem ser determinados autonomamente pelas forças de mercado. Porém a expansão das forças de mercado pressiona na direção da transformação das coletividades em sociedades de mercado, e assim a plena mercantilização da terra, do trabalho e do dinheiro pelo *desembebimento* do seu uso e imposição de preços autorregulados como condição de acesso. Por outro lado, como são elementos essenciais à reprodução da vida humana, as sociedades tendem a desencadear movimentos de proteção diante dos efeitos de desarticulação social gerados por essa tendência à mercantilização.

A teoria do duplo movimento formulada por Polanyi (2000) tem como base o capitalismo organizado pela industrialização como centro do processo de produção, circulação e realização

do valor. O movimento de proteção social de certos aspectos da sociedade contra os efeitos desarticuladores do processo desmedido de mercantilização tem como base as lutas de resistência dos trabalhadores contra a pobreza, a vulnerabilidade, enfim as precárias condições de reprodução social. Mas também tem como base os interesses capitalistas mais gerais em estabilizar as relações sociais que fundamentam o modo de produção e circulação do capital, em especial em razão do avanço industrial implicar no crescimento da parcela fixa e imobilizada do capital. Era necessário estabilizar os processos de produção e circulação também ameaçados pelos efeitos da desarticulação social provocada pela mercantilização ampla da sociedade, em especial do trabalho, da terra e do próprio dinheiro. Foram essas forças que deram origem ao compromisso fordista-keynesiano que se consolida após a Segunda Guerra Mundial. As instituições de proteção e regulação social que vão gerar o Estado de Bem-Estar Social resultam da busca de contenção das contradições do capitalismo industrial e as suas limitações como regime de acumulação fundado em relações mercantis.

As novas pressões sobre a mercantilização da sociedade emergem em razão do deslocamento da centralidade da "acumulação ampliada" para a expansão dos processos de "acumulação primitiva" e "acumulação pela apropriação" (CHESNAIS, 2005). O cerne desse processo consiste no envolvimento de cada vez mais setores da economia nos circuitos dominados pelas lógicas do capital financeiro e a criação de novas possibilidades de investimento para o capital rentista. Como o capitalismo contemporâneo vem se tornando cada vez mais dependente desses processos, a tendência é ampliar o escopo das mercadorias a serem negociadas sob a forma de ativos financeiros. Seguimos a hipótese levantada por Bienefeld (2007): o capitalismo contemporâneo financeirizado vem operando de forma a enfraquecer o "duplo movimento" de Polanyi em nome da grande liquidez gerada pelos mercados secundários e das infinitas possibilidades de ganho presentes no cenário econômico cada vez mais desregulado. O avanço do mercado desembebido pode, entretanto, levar a disrupções violentas, conforme já ocorrido em outros momentos da história do capitalismo.

Ajuste espacial e a destruição criativa da solidariedade territorial

Desde a década de 1990 o Brasil vem passando por sucessivas ondas de ajuste estrutural e espacial que ganharam força após a crise da dívida da década de 1980 e a progressiva influência exercida pelas instituições multilaterais sobre a definição dos rumos da política econômica e fiscal desde então. Pedro Arantes (2006) ressalta que os acordos de renegociação da dívida externa impostos pelo FMI tiveram uma repercussão significativa nas políticas urbanas, onde prevaleceu uma doutrina que defendia a busca por alternativas de mercado para o financiamento da infraestrutura e serviços urbanos.

> A doutrina da 'recuperação plena de custos' (*full cost recovery*) passou a nortear as políticas urbanas dentro de um modelo 'autossustentável', baseado em receitas tarifárias não-subsidiadas (...) Essas iniciativas constituíram uma primeira etapa da 'transição' das cidades para um modelo de políticas públicas 'de mercado', seguida por outra, caracterizada pela transposição da lógica das empresas para a gestão das cidades. Nessa segunda etapa, as cidades passaram a ser geridas não apenas *like business*, mas *for business*. Isso significa que, além de colaborar com o equilíbrio financeiro do ajuste fiscal, as cidades deveriam tornar-se 'máquinas de produzir riquezas' (ARANTES, 2006, p. 66).

As agências passaram a exigir a adoção de modelos de governança "empreendedores" como contrapartida à liberação dos empréstimos, defendendo a necessidade de reformar o setor público em nome de maior "eficiência" calcada em metas fiscais rigorosas. Com isso, a atuação do setor público deveria concentrar seus esforços na atração de recursos do setor privado, em um contexto em que as políticas redistributivas começavam a ser desmontadas ou privatizadas para dar lugar a programas compensatórios de alcance social restrito. Quatro modalidades de acesso ao crédito passam a ser privilegiadas: a criação de agências independentes e responsáveis pela gestão e captação de recursos para projetos específicos; a implementação de parcerias públi-

co-privadas e concessão de serviços públicos ao setor privado; a emissão de títulos para levantar recursos no mercado de capitais; e a emissão de títulos específicos voltados para o financiamento de intervenções concentradas em um perímetro urbano específico. Isso resultou em uma concepção de ação pública cada vez mais orientada pelas taxas de retorno geradas pelos investimentos realizados, reduzida à necessidade de produzir espaços articulados às lógicas de valorização do capital (ARANTES, 2006). Os efeitos dessas inovações expressaram-se de forma mais evidente nas grandes metrópoles, mas sua abrangência nacional não deve ser desconsiderada. De forma geral, cabe situar esse processo de reorientação das modalidades de governança como parte de um ajuste espacial mais amplo, cujas expressões são a destruição criativa do sistema de solidariedade territorial instituído pelo pacto federativo pós-redemocratização e o reescalonamento do Estado brasileiro.

Cabe ressaltar que a construção desse pacto foi marcada por ambiguidades expressas por uma tensão entre o aumento das responsabilidades delegadas à esfera municipal e uma restrição de sua autonomia fiscal por parte do governo federal. A Assembleia Constituinte de 1988 criou as bases da autonomia municipal com o reconhecimento do município enquanto ente federativo da organização política do Estado brasileiro. A nova Constituição estabeleceu uma série de direitos fundamentais a serem garantidos pelo poder público e quebrou com a centralização financeira e administrativa exercida pela esfera federal durante o Regime Militar, tornando os governos estaduais e municipais soberanos para instituir suas próprias políticas ou aderir aos programas propostos por algum nível de governo mais abrangente. Mas essa autonomia levou a uma espécie de "barganha federativa", em que a adesão das esferas locais às novas atribuições instituídas ficou atrelada a um cálculo em que eram considerados os custos e benefícios (políticos e fiscais) da decisão de assumir uma dada política ou não (ARRETCHE, 1999). Isso impede que se fale em uma autonomia plena, pois o desenho institucional do pacto federativo brasileiro seguiu favorecendo a concentração do poder de decisão na esfera federal, frente a uma descentralização do poder de execução nas esferas estaduais

e municipais. Além disso, não há nada que obrigue determinado município a implementar uma política pública qualquer, salvo aquelas resguardadas sob determinação constitucional. Arretche (1999) coloca que a adesão dos governos locais vai depender de estratégias bem sucedidas de indução por parte do governo federal, capazes de superar limitações estruturais (financeiras e administrativas) presentes e compensar os custos envolvidos na implantação. A efetivação desse modelo expressou também variações significativas entre os diferentes contextos municipais e estaduais existentes no país – onde o histórico passado de políticas sociais implementadas possui um peso significativo – e uma relativa fragmentação nas possibilidades de descentralizar de forma autônoma as responsabilidades (ARRETCHE, 1999).

As reformas neoliberais implementadas na década de 1990 criaram mecanismos institucionais e jurídicos que reforçaram essa "descentralização dependente". Elas ajudaram a otimizar os recursos disponíveis por meio de novas formas de financiamento e de coordenação federativa, que ampliaram os incentivos para que os governos locais assumissem ou ampliassem a oferta de programas regulados conforme diretrizes definidas no âmbito federal (VASQUEZ, 2014). Com isso, o sistema de seguridade social foi sendo reformulado de forma a delegar aos estados e municípios grande parte das funções de gestão ligadas às políticas de saúde, habitação, saneamento básico e assistência social (ARRETCHE, 1999). Mas essa ampliação de responsabilidades esteve sobreposta aos programas de ajuste fiscal que vinham sendo implementados como parte do Plano Real e da renegociação da dívida com o FMI. Com isso cresciam as restrições fiscais impostas à participação da União – que seguiu desempenhando um papel central no financiamento dos programas desenvolvidos na esfera local – ao passo que se intensificava a prioridade dada aos municípios e a retórica em torno da necessidade de aumentar a "eficiência" das estruturas de gestão.

As reformas implementadas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso favoreceram um maior controle sobre a gestão fiscal dos municípios, através da criação de regulações que limitaram a autonomia alocativa dos recursos orçamentários. No plano da gestão fiscal foram estabelecidos parâ-

metros para a vinculação de receitas, tetos máximos para certas despesas, restrições a operações de crédito e limites do endividamento, além da constituição de fundos para o financiamento de políticas específicas. Também foram criados mecanismos para condicionar o repasse de recursos à implementação de determinados programas de interesse federal na esfera local, contando com a exigência de contrapartidas pagas com recursos municipais (VASQUEZ, 2014). Com isso foi reforçado tanto o papel executor dos municípios quanto a sua dependência estrutural ao governo federal. A autonomia municipal prevista na Constituição de 1988 foi restringida pelo aumento das exigências previstas pela execução das funções ligadas à seguridade social, manifestas na gestão das políticas redistributivas na esfera local – o aumento das responsabilidades se deu sem o aumento proporcional do aporte de recursos necessários.

Essa aparente contradição entre o aumento das responsabilidades delegadas aos municípios e a restrição de recursos repassados no âmbito federal reflete as doutrinas impostas pelas agências multilaterais, pressionando as autoridades locais a buscarem suas fontes de financiamento junto ao setor privado. Nas áreas que contam com percentual mínimo de investimento fixado pela legislação, como a saúde e a educação, isso não foi tão evidente. Mas essa lógica atingiu de forma significativa os investimentos em infraestrutura urbana, reforçando a colocação de Arantes (2006) sobre a tendência à adoção de estratégias de desenvolvimento urbano orientadas pelos objetivos da competitividade interurbana, na expectativa da atração de empresas para suprir as demandas por investimento e gerar recursos para o município. Isso exigiu também redesenhar a regulação urbanística a fim de facilitar os investimentos privados nas cidades, com a criação de instrumentos para essa finalidade (PEREIRA, 2015).

No quadro de ambiguidade presente na constituição desse sistema de solidariedade territorial (de um lado decisão centralizada/execução descentralizada; de outro aumento de responsabilidades/contingenciamento de recursos), o avanço do projeto ultraliberal em curso desde 2016 tenderia a acirrar as contradições existentes, mas com uma tendência a resolvê-las desestruturando as políticas redistributivas a favor de políticas pró-

crescimento. Uma consequência direta disso seria a adoção do empreendedorismo urbano como padrão de governança urbana, principalmente devido aos constrangimentos sobre os controles fiscais e financeiros. O governo federal tende a aumentar a pressão sobre os níveis inferiores de governo, usando as dificuldades decorrentes dos déficits orçamentários como instrumento de imposição da disciplina fiscal e pressionando pela busca de recursos no setor privado.

Economia política da cidade: as políticas pró-crescimento

A adesão às agendas de desenvolvimento econômico baseadas em "políticas pró-crescimento" mantém uma relação direta com a implementação de estratégias de governança calcadas sobre o "empreendedorismo urbano", como forma de criar ambientes favoráveis para estimular a atração de investimentos privados e criar condições concretas para favorecer a inserção do urbano nos circuitos de acumulação. Esse processo foi discutido de forma pioneira por Harvey (2005) em meados da década de 1980 tendo como base a experiência de cidades norte-americanas, mas reconhecendo que se tratava de uma tendência global relacionada aos ajustes estruturais em curso na economia capitalista, decorrentes da desestabilização do regime fordista/keynesiano e a conformação de um novo "regime de acumulação flexível".

As dificuldades enfrentadas pelas economias nacionais a partir das crises ocorridas na década de 1970 – que se manifestaram sob a forma de altos níveis de desemprego, desindustrialização, crises ficais agudas – e a ascensão de ideologias conservadoras com apelo forte à privatização e à racionalidade do mercado, teriam composto um pano de fundo que levou as administrações locais a assumirem um papel mais proativo na busca por investimento (HARVEY, 2005). O urbano assumiu um papel central nessa virada e muitas cidades passaram a investir em projetos de "revitalização" de áreas de urbanização consolidada, com o objetivo de abrir novas frentes de acumulação para o capital imobiliário e para a expansão de setores emergentes ligados ao terciário avançado. Smith (2006) coloca que esse

modelo de intervenção se tornou o principal motor da expansão econômica da cidade nos países centrais do capitalismo e estratégia fundamental em um contexto de competição global entre as diferentes aglomerações urbanas. Seus efeitos também formam sentidos em países emergentes como o Brasil, favorecidos pela atuação das agências multilaterais que incorporaram esse tipo de intervenção em seus manuais de *best practices*.

Harvey (2005) propõe uma tipologia para a identificação das distintas estratégias de empreendedorismo urbano orientadas pela inserção das cidades na dinâmica econômica global. São elas:

a) Inserção na divisão internacional do trabalho: pode ocorrer a partir da exploração de vantagens específicas necessárias para atender determinados mercados de bens e serviços dependentes de recursos naturais ou geográficos únicos, como é o caso das cidades e regiões que fazem uso de recursos naturais ou do acesso privilegiado a rotas comerciais. Mas pode envolver também o investimento em melhorias na infraestrutura e formação de recursos humanos para criar vantagens locacionais que tornem a cidade mais atraente aos investidores. Algo que pode ser combinado com incentivos do poder público para o uso de tecnologias de ponta, para o desenvolvimento de novos produtos, ou mesmo para a provisão de capital de risco para empresas inovadoras. Associado a isso estão também os subsídios e isenções fiscais oferecidos para reduzir os custos de instalação das empresas e estratégias para diminuir o custo da mão de obra.
b) Inserção na divisão espacial do consumo: corresponde a políticas urbanas que tentam atrair o consumo de massa estimulado pela expansão do crédito bancário que ocorreu no mundo, não obstante as crises e as recessões econômicas. Envolve a promoção da cidade enquanto um destino turístico capaz de atrair um público seleto e interessado em investir seus recursos pessoais em experiências diferenciadas. Para tal, muitas administrações locais passaram a apostar em intervenções para renovar áreas

da cidade com o objetivo de criar espaços excitantes, criativos, seguros e repletos de equipamentos públicos ou privados voltados para o consumo e entretenimento.

c) Atração de atividades de comando e controle: diz respeito ao interesse em atrair postos de comando ligados ao mercado financeiro internacional, terciário avançado, altas esferas de governo, processamento de dados e produção de informação. Algo que exige investimentos públicos consideráveis para criar espaços bem-dotados de redes de comunicação e infraestrutura condizentes com as demandas desses setores. Para tanto, são necessários investimentos importantes em transportes e comunicações e na oferta de espaço adequado de trabalho, equipado com ligações internas e externas necessárias para minimizar os tempos e os custos de transações.

d) Redistribuição de superávits dos governos centrais: trata-se de situações nas quais os governos centrais ou estaduais redistribuem seus recursos de maneira não habitual. Como exemplo, temos os gastos com a indústria militar e de defesa, que impulsionaram a dinamização urbana da aglomeração de São Diego/Long Beach. A chegada desses recursos está associada à dinamização do mercado de trabalho com o crescimento do segmento de alta qualificação.

Inserção no capitalismo urbano-imobiliário global

Pode-se considerar outro tipo de estratégia a orientação das políticas de crescimento das cidades a partir dos objetivos de inserção em uma dinâmica que pode ser denominada de capitalismo urbano-imobiliário. Trata-se de uma noção teórica provisória, cujo fundamento é a proposição de Harvey (1985) sobre as ondas largas de expansão do ambiente construído impulsionadas pelas respostas do capital às suas tendências intrínsecas de sobreacumulação. Com efeito, Harvey defende que a urbanização do capital cria condições para saídas espaço-temporais ao capital pois permite a sua circulação na produção

de ambiente construído na forma de capital fixo, com implicações na diminuição da pressão sobre a queda tendencial das taxas de lucros – tanto pela transformação de capital-dinheiro em capital fixo (equipamentos, infraestrutura, imóveis corporativos e residenciais etc.) como também na concessão de crédito de longa duração. A urbanização do capital não é um fenômeno da atual crise de acumulação: em vários momentos da história do capitalismo as sociedades conheceram surtos de urbanização impulsionados por essa lógica[6]. Em todos os ciclos de urbanização do capital há recorrências, como *booms* de construção imobiliária, inovações financeiras e expansão do endividamento, mudança da escala de urbanização, transformação de modos de vida e padrões de consumo, e transformações de padrões de gestão.

Mas o que teria de novo neste ciclo atual? Dois aspectos merecem a nossa atenção. A primeira novidade diz respeito à escala na qual se expressa hoje esse capitalismo urbano-imobiliário: segundo Harvey (2010), ele se tornou global. A segunda novidade é que se antes havia uma dependência de inovações financeiras, atualmente a financeirização do capitalismo passou a ser a mola propulsora. As inovações financeiras ocorridas nos EUA e na Europa (que resultaram na crise do *subprime* em 2008) criaram uma macroestrutura financeira voltada para assegurar a manutenção do sistema bancário-creditício que não foi destruída pelas políticas dos países centrais. A crise desse sistema pode levar a uma crise global do capitalismo em razão do seu papel de centro-coordenador da circulação do capital e de interconexão das economias nacionais. Segundo Braga (1997), essa macroestrutura financeira é formada:

> (...) por um conjunto de instituições formado pelos bancos centrais relevantes, pelos bancos privados, por diversas organizações financeiras, corretoras, seguradoras, fundos de investimento – pelas grandes corporações industriais e comerciais, pelos proprietários de grandes fortunas. Estes agentes operam, em várias praças financeiras, a valorização e a

[6] É nesse sentido que Harvey (2015) analisa o ciclo de renovação urbana que marcou a história do urbanismo moderno representado pela modernização de Paris realizada pelo barão de Haussmann.

> desvalorização das moedas, dos ativos financeiros e dos patrimônios, enquanto papéis representativos da riqueza; gerindo os mercados interligados de crédito e de capitais; ampliando as transações cambiais autonomizadas em relação ao comércio internacional; redirecionando, em síntese, a alocação da 'poupança financeira da liquidez internacional' (BRAGA, 1997, p. 222).

Essa macroestrutura expressa as finanças como força propulsora própria, geradoras de negócios que devem se rentabilizar em dinâmicas de acumulação que resultam da articulação capital a juros e capital produtivo. Conforme Braga (1997):

> (...) o capital financeiro 'moderno' vem sendo constituído como fusão da forma de juro com lucro em busca da realização, portanto, de ganhos operacionais bem como financeiro-patrimoniais. Ele é encarnado, com este propósito, no interior das próprias corporações tanto quanto pelos bancos e demais organizações financeiras cujos lucros gerais, ainda que tendo componentes fictícios, são efetivados pelas moedas privadas e públicas (BRAGA, 1997, p. 222).

É com base nessa realidade nova do capitalismo sob a dominância financeira que podemos compreender o capitalismo urbano-imobiliário. Ou seja, os ciclos de expansão do meio ambiente urbano construído vêm adquirindo dinâmica própria em relação às necessidades de equilíbrio da acumulação do capital produtivo, sem expressar, portanto, a busca de solução espaço-temporal da crise de sobreacumulação. Isto quer dizer que a expansão do meio ambiente urbano construído estaria resultando em dinâmicas especulativas autônomas em relação às demandas de condições de equilíbrio da acumulação do capital produtivo, impulsionadas essencialmente pela lógica da financeirização do capitalismo. Consideramos, portanto, a hipótese da existência de um capitalismo urbano-imobiliário global, fundado na dinâmica autônoma da produção do meio urbano. Essa dinâmica teria como bases o papel autônomo do capital financeiro "moderno", a possibilidade da lógica de negócios desse capital se entrelaçar com os negócios que tenham como base a valorização da propriedade urbana captando rendas e lucros com o meio ambiente cons-

truído, além das condições institucionais, políticas e culturais locais em relação a essa expressão global do capitalismo urbano -imobiliário.

Esse último condicionante é fundamental para que o capitalismo urbano-imobiliário gere uma dinâmica autônoma na produção do meio ambiente urbano construído. É preciso regulações específicas sobre a propriedade imobiliária e o uso e ocupação do solo urbano que promovam a liquidez do investimento no meio ambiente construído (FOX GOTHAM, 2009). É preciso também projetos de desenvolvimento urbano orientados pela dinâmica da transformação do meio ambiente construído, tanto pela criação de novos espaços, quanto pela renovação das áreas já ocupadas. Esses projetos precisam ter como fundamento de legitimação social a demanda de novos modos de vida e novos padrões de consumo correlacionados às transformações do meio ambiente construído. É necessária também a existência de um bloco de poder que expresse o projeto de desenvolvimento. Enfim, são necessários atores do mercado imobiliário: incorporadores, corretores, construtores, dentre outros.

Além disso, outros elementos inovadores sustentam esses ciclos. Podemos supor que no caso do Brasil as estratégias de inserção no capitalismo urbano-imobiliário terão como fundamentos a necessidade do desenvolvimento local endógeno como solução à crise fiscal provocada pela inflexão ultraliberal. Nesse sentido, as recomendações de organismos multilaterais podem ter grande importância. Vale recuperar o que o Banco Mundial recomendava logo após os impactos negativos da crise do *subprime* dos EUA:

> (...) desde a desregulamentação do sistema financeiro na segunda metade da década de 1980, o financiamento imobiliário de mercado expandiu-se rapidamente. Nos países desenvolvidos, os mercados de hipotecas residenciais equivalem hoje a mais de 40% do Produto Interno Bruto (PIB), mas é muito menos nos países em desenvolvimento e, em média, equivale a 10% do PIB. O papel do setor público deveria consistir em estimular a participação privada bem regulamentada. Um bom começo seria estabelecer os fundamentos legais para os contratos hipotecários, executáveis e prudentes.

> Quando o sistema de um país é mais desenvolvido e maduro, o setor público pode estimular um mercado hipotecário secundário, criar inovações financeiras e expandir a securitização das hipotecas. As pessoas querem morar em casa própria [...] é importante para a criação de riqueza e para a segurança e políticas sociais (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 206).

Por outro lado, essa estratégia encontraria também como incentivo a existência de uma poderosa coalizão de interesses dominantes fundados nos circuitos econômicos que organizam a acumulação urbana no Brasil (capital imobiliário, capital de concessões de serviços coletivos, capital empreiteiro) com vigência local e que nos últimos anos alcançou presença importante no bloco nacional de poder. Essa coalizão assegurou a convergência de interesses entre o capital nacional e o capital internacional a partir de uma divisão das respectivas órbitas de acumulação, de forma a comandar de maneira liberal e conservadora a inserção do Brasil na expansão do capitalismo globalizado. O urbano foi usado para viabilizar os interesses mercantis nacionais a partir dos vários circuitos de acumulação envolvidos com a produção e apropriação das cidades – o Estado teve papel ativo na manutenção e efetivação dessa coalizão.

As recomendações do Banco Mundial guardam estreita relação com o amplo e longo processo de difusão global de novos marcos institucionais que vêm operando o reescalonamento das funções de coordenação dos Estados Nacionais na direção de tornar as cidades *locus* dos capitais globais. Tais mudanças buscam transformar o arcabouço regulatório das cidades a fim de criar um ambiente supostamente mais favorável aos negócios urbanos, tornando os governos municipais empreendedores do capitalismo financeiro global. O Brasil vem sendo incorporado nesse movimento e uma das claras evidências disso foram as reformas regulatórias visando a instituição de um circuito financeiro-imobiliário fundado na lógica do mercado de capitais, superando as limitações do financiamento público e do típico capital de empréstimo. São novos títulos financeiros de base imobiliária, instituindo um conjunto de formas contratuais que diversificaram os canais de articulação entre a esfera financeira e o setor imobiliário existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Mas

esse circuito financeiro-imobiliário ainda não se consolidou no Brasil entre outras razões pelo aumento astronômico da taxa de juros após os primeiros sinais da inflação e da crise econômica em 2013. Espera-se, contudo, que as reformas ultraliberais em curso criem o espaço necessário para a manutenção da trajetória de queda das taxas de inflação e dos juros, criando condições para dinamizar o circuito financeiro.

Outra frente de iniciativas para a inserção das cidades brasileiras no capitalismo urbano global vem sendo constituída pelas transformações do modelo de política e de governança urbana. Exemplo disso são as Operações Urbanas Consorciadas e o instrumento das Parcerias Público-Privado (PPP's). Assumimos a hipótese de que algumas cidades poderão adotar essas estratégias enquanto parte do escopo das políticas pró-crescimento. Além dos estímulos decorrentes das orientações dos organismos multilaterais, essas iniciativas são estimuladas pelos seguintes fatores:

a) Incentivo do governo federal para que os estados e municípios adotem política de privatização e de concessões nas áreas de infraestrutura urbana e serviços coletivos, com vistas a atrair capitais nacionais e internacionais[7].

b) Paralelamente a essas medidas de incentivo, há sinais da adoção de medidas de austeridade sob a justificativa da crise fiscal do setor público, que no plano das cidades se assemelhariam ao que vem sendo denominado como *austerity urbanism* (PECK, 2015). Ou seja, um conjunto de medidas impostas através de uma combinação de cortes orçamentários de cima para baixo, redução das transferências intergovernamentais e queda das receitas fiscais. Ressalta-se que essas medidas não são apenas um imperativo para o equilíbrio das contas públicas, mas, acima de tudo, buscam redefinir o papel do governo – o *driver* da austeridade é sobre a utilização da crise ao invés da solução.

c) A existência de fortes coalizões políticas locais historicamente conformadas em torno da acumulação urbana:

[7] Tal incentivo está traduzido em uma política nacional através da Lei 13.334/16 (Programa de Parcerias para Investimentos) e das Leis Federais 9.491/97, 8.987/95 e 11.079/04. Essa política tem o objetivo de estimular estados e municípios a privatizarem a infraestrutura e serviços urbanos através de PPP's.

capital incorporador, imobiliário, capital empreiteiro de obras, capital concessionário de serviços, proprietários de terra[8].

d) A pressão das forças globais pelo reescalonamento do Estado Nacional e a aceleração do ajuste espacial da sociedade brasileira.

e) A existência de uma dinâmica global do circuito financeiro-imobiliário.

Podemos então considerar a existência de um circuito financeiro-imobiliário global, cujas instituições e atores buscam a oportunidade de bons negócios pelo mundo, proporcionados por políticas de (re)desenvolvimento urbano. Na atual inflexão ultraliberal do país e com as reformas institucionais em curso, é possível que as cidades brasileiras e sua crise fiscal ofereçam boas oportunidades para a associação de projetos de (re)desenvolvimento urbano com o circuito financeiro-imobiliário global. Pesquisas recentes (FIX, 2009; SANFELICE, 2013), no entanto, mostram que existem alguns obstáculos para essa inserção plena no circuito global de tal forma que possa ser replicado plenamente o modelo ocorrido em outras cidades estrangeiras.

Segundo Fix (2007, p. 19), "o capital internacional encontra ainda obstáculo, como a ausência de uma articulação financeira interna que o viabilize e a debilidade da integração com a lógica externa". Ademais, também existe a necessidade dos atores do capital imobiliário internacional atuarem em parceria com empresas locais em razão do desconhecimento das particularidades do mercado do local, das relações dos mecanismos de influência sobre as obras públicas e da legislação urbanística da cidade. Outra limitação apontada por Fix (2007) é a fragilidade dos instrumentos de financiamento fundados no mercado de capitais criados na década de 1990, como os Fundos de Investimento Imobiliário. Os Fundos de Investimento Imobiliário pouco

[8] Essas coalizões foram fortalecidas pelas políticas federais, tais como Minha Casa Minha Vida, Programa de Aceleração do Crescimento, megaeventos, dentre outros. Por outro lado, a estratégia pró-crescimento fundada em projetos de (re)desenvolvimento urbano tem como atrativo gerar a curto prazo a cadeia virtuosa de emprego/renda/votos, constituindo-se na base de fortalecimento e estabilização de coalizões interescalares entre forças de mercado e políticas.

se desenvolveram no Brasil em razão do frágil mercado secundário com capacidade de dotar os investimentos de liquidez. Na origem dessa fragilidade está o fato da alta taxa de juros mantida pela política macroeconômica tornar esse investimento pouco atrativo.

A atual trajetória da queda de juros certamente criará um cenário favorável à ativação dos instrumentos de financiamento imobiliário fundados no mercado de capitais já criados, drenando parte importante dos investimentos das famílias. Devemos ainda considerar a entrada no Brasil dos grandes fundos de investimento na compra de empresas, como é caso do anúncio da compra do Grupo Invepar pelo gigante fundo de investimentos Mubadala[9]. É provável que no cenário que está sendo desenhado, a presença de fundos globais de investimento se torne mais significativa no país.

A máquina brasileira de crescimento urbano

Considerando a hipótese da estratégia de inserção no capitalismo urbano-imobiliário global, torna-se pertinente considerar o clássico conceito de "máquina de crescimento urbano" formulado por Logan e Molotch (1976), como orientador das análises sobre a adoção pelas cidades de políticas pró-crescimento. A discussão dos autores está baseada na experiência das cidades norte-americanas, tendo como fundo histórico a crise fiscal e social dos anos 1970. Eles ressaltam o papel das "classes rentistas" que sempre existiram organizando coalizões e articulando proprietários fundiários, políticos locais, mídia, agências de serviços públicos, setores sindicais, instituições culturais como museus e universidades etc. Enfim, todos aqueles que tinham algo a ganhar com o "crescimento da cidade" como resposta à situação de crise.

[9] As incertezas políticas vêm dificultando a conclusão dessa operação, segundo notícias veiculadas pelo jornal *Valor Econômico*. Ver http://www.valor.com.br/empresas/5403955/esfria-compra-de-invepar-por-mubadala. Além disso, o prazo para exclusividade dada ao Mubadala foi encerrado: "A Invepar esclarece que o acordo não foi prorrogado e nem ofertado a outro interessado em comprar a companhia. O fundo Mubadala entanto, ainda realiza diligências para viabilizar a operação". Fonte: https://www.lexisnexis.com.br/lexis360/noticias/603/fatos-relevantes-de-16-a-20-de-abril-de-2018/.

O centro da estratégia das coalizões é promover projetos de crescimento da cidade com intuito de gerar uma dinâmica de valorização do solo urbano capturado na forma de renda da terra. Para tanto, os atores da coalizão pró-crescimento buscam influenciar a dinâmica do mercado imobiliário com a realização de inovações urbanísticas e arquitetônicas e direcionar os investimentos públicos de maneira a criar diferenciações nos preços fundiários. Segundo Logan e Molotch (1976 apud FIX, 2007), três tipos de ativistas surgem na coalizão pró-crescimento: o acidental, o ativo e o estrutural. O primeiro é o ator rentista passivo que age apenas se beneficiando da ação dos outros atores; já o ator ativo busca se antecipar às mudanças urbanas possíveis, desenvolvendo práticas de especulação em relação aos preços imobiliários futuros através do controle de áreas propensas a receber investimentos privados e públicos; e o estrutural "não apenas procura prever o futuro para tomar suas decisões, como também intervém para alterá-lo, modificando as condições que estruturam o mercado" (FIX, 2007, p. 25).

A transformação da cidade em máquina de crescimento teria como base a orquestração especulativa do desenvolvimento urbano operado pela coalizão, de forma a gerar condições de apropriação da renda da terra. Entretanto, a adoção dessa estratégia depende de condições específicas de cada cidade, que se relacionam com o grau em que a terra e os imóveis se encontram desenvolvidos enquanto mercadoria plena. Essa mercantilização depende muitas vezes de mudanças regulatórias que criam as condições de plena liquidez da terra e dos imóveis e, ao mesmo tempo, constrangem formas não capitalistas de produção e circulação do espaço construído.

O poder dessas coalizões em transformar as cidades em "máquinas de crescimento" aumenta com a hipótese da constituição do circuito imobiliário-financeiro. A razão disso decorre não apenas da mudança de escala espaço-temporal das operações urbanas. Dois outros fatores devem ser considerados. De um lado, o fato de as instituições financeiras dotarem as máquinas de crescimento de maior capacidade de coordenação para os vários atores que integram a coalizão. De outro, por poderem manipular e controlar a oferta e a demanda de moradias, espaços

comerciais, escritórios, além do financiamento a produtores e compradores. Como argumenta Harvey (2013), considerando a situação da atividade construtiva caracterizada por longos e desiguais períodos de produção, circulação e rotação de estoques, qualquer aumento da demanda em razão da concessão de créditos tende a pressionar as expectativas de preços futuros, o que permite práticas especulativas com relação à valorização imobiliária gerada pelas operações urbanas. Tal fato possibilita que os atores do circuito financeiro-imobiliário operem em larga escala com práticas especulativas. Estimular a demanda pelo aumento da oferta de crédito cria as condições de ganhos rentistas financeiros e imobiliários.

Outro aspecto a considerar na transformação do poder das coalizões "das máquinas de crescimento urbano" é a transformação do poder dos atores em função da financeirização das empresas envolvidas na construção e na concessão dos serviços urbanos. Muitas dessas empresas transformaram-se em Grandes Grupos Econômicos (ROCHA, 2013) com sua lógica híbrida de acumulação que funde as diferentes formas de apropriação da mais-valia: lucro, juros e renda. Essa nova forma de organização empresarial transforma as empresas em uma plataforma de negócios gerida por uma *holding*, com base na regra da manutenção do poder de escolha por parte dos investidores e com a finalidade da busca constante de oportunidades mais rentáveis para a alocação do capital. Como destaca Braga (1997):

A atividade rentista incorpora-se nestas grandes empresas através das aplicações financeiras de lucros retidos ou de caixa, e de utilização do crédito *lato sensu* como instrumento de alavancagem para ganhos de todo tipo. Portanto, o rentismo não é mais especialidade dos detentores de fortunas pessoais ou do capital bancário, ou das empresas do sistema financeiro. Esta preponderância das finanças nas corporações industriais vem a ser um elemento determinante do rentismo institucional-corporativo contemporâneo (BRAGA, 1997, p. 220).

Essa penetração da lógica financeira no interior da organização do capital produtivo se traduz em estratégias empresariais orientadas pela manutenção e aumento da sua capacidade

de liquidez através de gestão de estoques de moedas conversíveis internacionalmente e de ativos do tipo quase-dinheiro, não apenas em momentos de crise da necessidade de proteção do capital. Por outro lado, a penetração da lógica financeira vem criando um novo tipo de empresa capitalista com o poder de ser multinacional, multissetorial e multifuncional. Segundo Braga (1997), essas grandes firmas são estruturadas consoante suas estratégias analisadas na função-objetivo. Multinacionais, evidentemente, porque seu espaço de realização de lucros inclui vários territórios nacionais, mas essa mesma capacidade global está ancorada em países onde a consistência macroeconômica e os fundamentos industriais e tecnológicos são mais sólidos. Ou seja, em países onde exista moeda nacional conversível internacionalmente, sistemas de financiamento do investimento de longo prazo, sistemas de desenvolvimento tecnológico, e uma dinâmica produtiva virtuosa em setores relevantes de bens de capital e de bens de consumo. Países nessas condições são os "formadores" de multinacionais em volume expressivo, empresas do tipo *global players* (na produção, no comércio, nas finanças). Ainda nos termos adotados por Braga (1997), podemos caracterizar essas firmas como multissetoriais, no sentido de que são várias empresas operando em distintos ramos da produção industrial, e multifuncionais porque se ocupam ao mesmo tempo das funções produtivas, comerciais e financeiras.

Segundo a pesquisa realizada por Rocha (2011), os Grandes Grupos Econômicos apresentam traços fortes do surgimento de empresas financiarizadas em termos de estratégias e organização. Esse novo poder está presente em um novo agente da acumulação urbana: os *City Builders*. Essa categoria é usada para dar conta do surgimento nas cidades brasileiras de novos atores na acumulação urbana, integrantes da categoria de Grandes Grupos Econômicos[10]. Em razão da centralização do capital, sua

[10] Na sua pesquisa sobre os 20 maiores Grandes Grupos Econômicos do Brasil, Rocha (2011) identifica as características de alguns dos principais atores históricos da acumulação urbana e suas transformações recentes. Grande parte dessas transformações foi decorrente dos processos de reestruturação da economia, ligados às privatizações e ao avanço da financeirização, que transformou empresas familiares em *holdings* de negócios multinacionais, multissetoriais e multifuncionais, como os casos da Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Odebrecht.

capacidade de organizar como uma plataforma de negócios e sua lógica de acumulação financeira-rentista, esses atores detêm hoje capacidade de articulação dos vários circuitos econômicos da acumulação urbana e centralizam o poder de orquestração antes disperso e coordenado pela *class-monopoly rent*. O resultado é, por um lado, a disseminação nas cidades brasileiras dos grandes projetos urbanos, nova modalidade de acumulação fundada na apropriação de lucro/juros/renda, nesse caso, sobretudo a renda fundiária. Por outro lado, se aprofunda na cidade brasileira a diferenciação do espaço construído na forma de novos padrões de segregação urbana.

A produção imobiliária: novo circuito financeiro-imobiliário

A produção imobiliária é parte importante desses processos que estão aqui sendo descritos e cabe explorar esse campo com um pouco mais de acuidade. O processo de financeirização do setor imobiliário no Brasil começou a ser organizado de forma sistemática durante a década de 1990 com a criação de novos instrumentos jurídicos e institucionais que visavam a abertura desse setor ao mercado de capitais. O levantamento realizado por Pereira (2015) indica que os principais marcos legais desse processo foram a Lei nº 8.668/93, que introduziu os Fundos de Investimento Imobiliário no ordenamento jurídico do país, e a Lei nº 9.514/97, que criou o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e as Companhias Securitizadoras de Créditos Imobiliários. Houve a continuidade desse processo na década de 2000, particularmente através da Lei nº 10.931 de 2004 que aumentou o rol de instrumentos financeiros de base imobiliária que já integravam o SFI naquele momento.

Pereira (2015) aponta duas grandes tendências nesse novo marco regulatório. A primeira foi o reforço da segurança jurídica oferecida aos credores, com a instituição de uma série de mecanismos para reforçar suas garantias frente aos tomadores de crédito. Já a segunda diz respeito à profusão de novos títulos financeiros de base imobiliária, que instituíram um conjunto de formas contratuais para diversificar os canais de articulação

entre a esfera financeira e o setor imobiliário, como os Fundos de Investimento Imobiliário (FII's), os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI's), as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI's), as Letras de Crédito Imobiliário (LCI's) e as Letras Imobiliárias Garantidas (LIG's). Essas medidas trouxeram inovações importantes para a abertura do imobiliário ao capital financeiro e favorecem a formação de um crescente mercado secundário de títulos financeiros com base imobiliária.

Diversos analistas concordam que esse processo ainda é incipiente no Brasil, mas a sua importância não deve ser desconsiderada. Bonicenha (2017) coloca que apesar do mercado secundário ainda não ter assumido a relevância verificada nos países centrais, isso não significa que não existam nexos entre os agentes responsáveis pela produção do espaço e os circuitos financeiros. O caso dos Fundos de Investimento Imobiliário (FII's) é bom indicativo desse processo. Botelho (2007) coloca que os FII's foram usados em sua fase inicial por algumas empresas para se beneficiar da isenção fiscal existente sobre empreendimentos securitizados. Essa estratégia para escapar da carga tributária, e não propriamente como um recurso de captação de investimentos para dinamizar a produção imobiliária, teve fim com as mudanças na legislação em 1997 e muitas dessas empresas encerraram seus fundos. A partir desse momento eles começaram a ser dominados por grandes investidores institucionais, principalmente os grandes fundos de pensão, que usavam os FII's para subverter restrições legais que limitavam o volume de imóveis presentes em seus ativos. Essa prática sofreu restrições quando o Banco Central passou a considerar a aquisição de cotas dos FII's pelos fundos de pensão enquanto operações que correspondiam à aquisição de bens imóveis. Somente a partir dos anos 2000 esse tipo de investimento começou a atrair pequenos e médios investidores com o lançamento de fundos com cotas de valor unitário mais baixo (BOTELHO, 2007).

Os projetos que viraram alvos dos FII's vêm apresentando um perfil muito particular, em geral constituindo-se em grandes empreendimentos corporativos de alto padrão. Os dados apresentados pelo *Manual do Investidor em Fundos Imobiliários* da

UQBAR confirmam essa tendência. Na metodologia adotada para avaliar a composição desse mercado, os FII's existentes no país foram divididos nas seguintes categorias: Armazenagem, Hospitalar, Hospedagem, Industrial, Residencial, Escritórios, Escolar, Varejo e Diversificados. Em 2009, aproximadamente 50% de todo o patrimônio líquido dos FII's listados na Bolsa de Valores de São Paulo correspondia à categoria Escritórios, cerca de 23% à categoria Varejo/Shopping Centers e 16% à categoria Diversificado[11]. Outro dado pertinente é a distribuição dos FII's por finalidade. Eles foram classificados da seguinte forma: Renda Regular (para geração de renda regular para os cotistas), Ganho de Capital (para aumento do valor das cotas através da valorização dos bens ou negociação no mercado secundário), Investimentos Gerais (finalidade ampla) e Securitização (para viabilizar operações de securitização). Segundo essa classificação, cerca de 74% do total dos fundos negociados correspondiam a fundos de Renda Regular, cerca de 25% a fundos de Investimentos Gerais e apenas 0,40% correspondiam à categoria Ganhos de Capital (UQBAR, 2009).

Os dados acima indicam que esse mercado ainda segue pequeno em termos quantitativos, relativamente limitado em termos da variedade de produtos oferecidos e do perfil do público consumidor ao qual eles se destinam, além de espacialmente concentrado na região Sudeste. Cabe dizer que ele ainda segue direcionado a um nicho que sempre apresentou boas taxas de retorno para seus investidores. Isso significa que esse mercado imobiliário financeirizado não conseguiu romper com algumas dinâmicas similares àquelas do mercado imobiliário tradicional. E talvez a mais significativa delas seja a dependência em relação à localização. Botelho (2007) coloca que tanto os FII's quanto os CRI's estão rastreados em uma base material que desempenha um papel fundamental no valor de mercado dos papéis que serão negociados. Na prática, os investidores que optam pelos FII's continuam avaliando elementos como a localização do empreendimento, sua inserção na rede urbana, a oferta de serviços ofere-

[11] Em números absolutos tínhamos nove FII's para a categoria Escritório, sete para a categoria Varejo/Shopping Center, cinco para a categoria Diversificados e apenas um para a categoria Residencial.

cidos no entorno e assim por diante. Nesse sentido, o rendimento dos fundos segue atrelado à sua valorização enquanto bem imobiliário. É por isso que a grande maioria desses novos empreendimentos segue se expandindo pelos mesmos vetores de valorização que já estavam caracterizados pela ação das empresas que atuam no mercado imobiliário tradicional. Não se trata de um mercado novo, mas apenas a intensificação da exploração de frentes de investimento já existentes.

Além da criação desses novos instrumentos para articular o mercado imobiliário ao setor financeiro, várias empresas do setor optaram por abrir seu capital na Bolsa de Valores de São Paulo a partir de 2004. E os resultados desse processo guardam algumas particularidades que o diferenciam das dinâmicas apresentadas no caso dos FII's. Conforme as análises de Sanfelice (2013) e Fix (2011), muitas das empresas que aderiram a essa estratégia foram inicialmente bem sucedidas e conseguiram ampliar o seu tamanho em um curto espaço de tempo. Fix (2011) coloca que em 2011 havia 17 empresas do setor imobiliário listadas na Bovespa, mas a autora ressalta que desde o início desse processo o setor vem apresentando dificuldades que o impediram de ser inteiramente capturado pelo capital internacional. Isso se deve tanto a questões intrínsecas às dinâmicas do próprio negócio imobiliário (como a importância em conhecer os mercados locais ou de exercer pressão junto ao poder público) quanto a obstáculos de ordem estrutural presentes na sociedade brasileira (como a grande desigualdade de renda que restringe o mercado formal de imóveis). A autora ressalta que a internacionalização não ocorreu através da compra de empresas inteiras, mas através da atuação de um capital com maior mobilidade e flexibilidade, principalmente através da atuação de fundos de *private equity* e grandes fundos internacionais de investimento. Em 2009 esses fundos detinham cerca de 20% do valor de mercado total das empresas do setor listadas na Bolsa de Valores, totalizando cerca de 12,6 bilhões de reais. Cabe apontar que durante esse processo muitos dos fundadores seguiram como acionistas majoritários ou atuando no Conselho de Diretores de suas empresas, indicando que ainda vigorava uma aliança entre o capital das elites locais e os novos investidores internacionais (FIX, 2011).

Ao analisar a atuação das empresas que gerem os fundos do investimento que atuam no setor imobiliário brasileiro, a autora coloca que é possível verificar que algumas gestoras eram responsáveis por fundos com participação em diversas empresas ao mesmo tempo[12]. Isso fez com que empresas independentes entre si (e às vezes com características muito distintas) passassem a ter em comum os mesmos gestores entre seus acionistas. Uma forma de operar que serviu de estratégia para os investidores diminuírem o risco de seus investimentos e manter o seu capital com um maior grau de mobilidade, permitindo sua desmobilização de forma mais fácil caso o setor deixasse de ser considerado lucrativo. Isso teria resultado em um novo arranjo, no qual as empresas imobiliárias de capital aberto passaram a ser sobrepostas por "empresas fictícias" que atuam sob uma lógica puramente financeira (FIX, 2011). Trata-se da manifestação de uma dinâmica em que os interesses dos acionistas passam a determinar os rumos tomados pela produção propriamente dita desse setor. E como parte dessa dinâmica, a autora ressalta também a atuação das empresas de consultoria financeira que passaram a monitorar o setor e a emitir seus pareceres aos investidores. Essa atuação pode resultar em aumentos na procura por ações e consequente valorização dos fundos envolvidos ou na fuga de capitais para outros setores considerados mais rentáveis, mas impele também as empresas a atuar segundo os parâmetros de rentabilidade próprios do setor financeiro e do atual padrão de acumulação de capital (FIX, 2011).

Outro fenômeno verificado por Sanfelice (2013) na trajetória dessas empresas que abriram seu capital foi a multiplicação de processos de fusão e a priorização de investimentos em empreendimento de grande escala. Muitas das grandes empresas do setor, que tinham sua atuação concentrada no mercado paulista, passaram a expandir seus mercados para outras regiões do país e para isso recorreram à compra de empresas que já tinham uma participação consolidada nos mercados locais. Outro dado signi-

[12] É o caso da Credit Suisse (Suíça), Black Rock/Merrill Lynch (EUA), Fama (Brasil), Janus (EUA) ou Polo Capital Management (Brasil). A Janus, por exemplo, investiu simultaneamente na Cyrela, Rodobens, MRV e Rossi, nunca com participação superior a 8% em cada empresa.

ficativo apresentado pelo autor diz respeito ao aumento da média de unidades por empreendimento entre 2005 e 2010: a construtora Cyrela passou de 143 para 255, a Rossi de 111 para 223 e a MRV de 38 para 300. Algo que é justificado como uma estratégia das empresas para maximizar a apropriação das rendas fundiárias, que tem levado esse mercado a apostar na oferta de empreendimentos cada vez mais ambiciosos. Sejam eles grandes bairros planejados e condomínios fechados voltados para o público de alta renda, ou grandes empreendimentos voltados para o público do chamado "setor econômico" que também foi muito visado por essas empresas em função do aumento dos financiamentos públicos e privados destinados para esse setor (SANFELICE, 2013). O autor conclui que a abertura de capital e a consequente financeirização desse setor teria dado às empresas do setor imobiliário a capacidade de produzir não só imóveis, mas também de alterar as configurações da ordem metropolitana – algo que só foi possível com o aporte financeiro dos grandes investidores globais. Segundo Sanfelice (2013), nesse processo as rendas apropriadas na escala local circulam livremente pelos meandros de uma arquitetura financeira global dominada pelos grandes fundos de aplicação sediados nos países desenvolvidos – o que levanta a possibilidade de uma transformação da produção imobiliária molecular/mercantil/rentista com base no financiamento bancário ou no crédito subsidiado, para uma produção monopolista/financeira/rentista.

As inflexões que vêm sendo descritas neste texto e sua relação com os processos de apropriação do urbano pelas lógicas do financeiro, levam-nos a acreditar que esteja em curso uma dinâmica de transformação da produção imobiliária nas cidades brasileiras. A histórica incorporação fundada em pequenas empresas de caráter local, mobilizando um capital mercantil na busca de captura de rendas fundiárias de antecipação para a incorporação organizada, estaria dando lugar a um capital de natureza financeira, concentrado e centralizado, que consegue orquestrar os ganhos financeiros com os decorrentes da renda terra. Na outra ponta desse processo, a inflexão neoliberal tenderia a resolver a ambiguidade presente entre a habitação como direito e a habitação como mercadoria, a favor da segunda

devido às reestruturações dos programas habitacionais com seu direcionamento para setores de classe média baixa.

Reestruturação regulatória: mercantilizar a terra urbana

Em livro seminal David Harvey (1984) afirmava:

> (...) el capitalismo no pude desenvolverse sin precios para la tierra y sin mercados de éstas como mecanismos coordinadores básicos en la asignación de sus usos. Tanto la renta como la propiedad privada territorial son socialmente necesarias para permanencia del capitalismo. (...) Este argumento requiere una advertencia importante. Solo sirve aquella propiedad territorial que las trata con un bien financiero puro. Todas las demás formas de propiedad territorial deben hacerse a un lado. La tierra debe convertirse en una forma de capital ficticio y tratarse como campo abierto a la circulación de capital a interés. Solo baja esta condiciones desaparece la aparente contradicción entre ley del valor y la existencia de la renta sobre la tierra. Es a la investigación histórica a quien le corresponde averiguar hasta donde han llegado las formaciones sociales capitalistas por ese camino (HARVEY, 1984, p. 374).

Segundo essa formulação, a propriedade privada da terra transformada em um equivalente do capital fictício fixa as condições espaciais e temporais da acumulação do capital, na medida em que a renda da terra capta simultaneamente os movimentos da taxa de juros e dos valores presentes e futuros gerados como seu uso capitalista. Portanto, o mercado de terras modelado pelo capital absorve as contradições fundamentais do modo de produção capitalista e, consequentemente, impõe essas contradições à paisagem física do próprio capitalismo (HARVEY, 1984, p. 374-375). Tal compreensão significa dizer que o pleno desenvolvimento do capitalismo depende da adequada resolução do que poderíamos denominar da questão fundiária que tem duas facetas. De um lado, transformar a propriedade territorial em equivalente ao capital fictício e, de outro, regular o funciona-

mento do mercado capitalista de terras às necessidades da coordenação espaço-temporal da acumulação equilibrada.

A transformação da propriedade fundiária em um "bem financeiro puro" demanda uma série de reformas institucionais e jurídicas que buscam retirar a complexidade de interesses e formas de apropriação do imobiliário, algo designado por Beauregard (2005) de "textura social da propriedade fundiária". O autor usa esse conceito para definir a propriedade imobiliária como um produto denso e complexo, fazendo com que o comportamento de seus mercados seja dependente de uma série de variáveis externas e outros fatores de ordem econômica e social que podem influenciar de forma significativa as opções tomadas pelos investidores. Em primeiro lugar há que se considerar que as subdivisões do mercado imobiliário possuem potencialidades desiguais para gerar rendas e envolvem temporalidades diferentes em suas execuções. Em segundo lugar o autor coloca que os investimentos imobiliários em geral envolvem capital fixo financiado a longo-prazo. Esses fatores mostram a variedade de variáveis que podem causar fricções ou mesmo impedir a fluidez de um modelo abstrato, pensado apenas a partir das demandas geradas por uma suposta relação de interdependência funcional entre os diferentes setores envolvidos com a produção de bens imobiliários. Algo que leva Beauregard (2005) a defender a necessidade dessa outra visão que concebe o mercado imobiliário como um processo dinâmico, profundamente contextual e contingenciado tanto pelos interesses e expectativas particulares dos agentes envolvidos, quanto pelas possibilidades oferecidas pelo mercado que podem, por sua vez, favorecer ou restringir a atuação desses agentes. Essa perspectiva coloca que a propriedade fundiária como realidade jurídica expressa uma pluralidade de relações sociais presentes no uso e ocupação do solo urbano que podem se colocar como obstáculos ao pleno jogo do mercado.

O processo de financeirização implica em novas necessidades de reforma fundiária a fim de transformar a propriedade imobiliária em uma mercadoria compatível com as lógicas do mercado de capitais. Fox Gotham (2009) coloca que a lógica de acumulação capitalista busca sempre diminuir ao máximo o tempo existente entre a produção e a venda das *commodities* para

aumentar os ganhos, mas pondera que no caso da produção de moradia esse processo (tanto a produção quanto a circulação) costuma ser muito demorado e o capital fica por um longo período "amarrado" antes de retornar ao capitalista. Frente a isso, ele considera que a financeirização do imobiliário vem operando como uma estratégia para superar essas limitações existentes ao transformar *illiquid comodities* em *liquid resources*. Processo que inevitavelmente é permeado por contradições e irracionalidades.

> (...) I argue that over the past several decades the process of 'securitization' has become a critical financial innovation that has allowed private and public actors to finance local property development and housing in the national and international capital markets. As a process of financial globalization, securitization consists in large part of homogenizing diverse commodities and weakening the institutional buffers between local, national and global markets (FOX GOTHAM, 2009, p. 357).

A securitização do imobiliário seria então um processo de transformação regulatória visando criar *liquid assets* a partir de *commodities* que são caracterizadas por sua *spatial fixity*, ou seja, por uma série de atributos que não são permutáveis, não são transferíveis, estão imobilizados no espaço, não possuem liquidez, além de envolverem um longo *turnover* entre o processo de produção e a venda. Essas características conferem uma série de propriedades particularizadas que dificultam aos compradores e vendedores o estabelecimento de valores claros e objetivos sobre o que está sendo trocado. Ao serem transformadas em *liquid assets* elas tornar-se-iam mais facilmente negociáveis pelos atores do mercado financeiro. Com isso a securitização buscaria ao máximo padronizar e racionalizar essas *commodities* para que diferentes compradores e vendedores ao redor do planeta consigam negociá-las de forma mais ágil. E com isso teríamos contradições: de um lado o mercado imobiliário atuando de forma local e permeado por particularidades e idiossincrasias que são intrínsecas às relações sociais dentre as quais ele está inserido; de outro, o capital atuando de forma abstrata e tentando eliminar essas particularidades ou quaisquer outras barreiras espaciais que

impeçam a sua circulação. Essa contradição estaria definindo os processos modernos de urbanização nas sociedades capitalistas e suas consequentes desigualdades (FOX GOTHAM, 2009).

Como esse processo de reforma regulatória se colocaria no contexto brasileiro marcado pelo desenvolvimento do capitalismo com a manutenção de formas de propriedade da territorial que mantêm a terra como uma espécie de mercadoria inacabada? Com efeito, segundo Tavares (2001):

> (...) apesar de 150 anos de crescimento quase ininterrupto, o capitalismo brasileiro não conseguiu nunca completar a conversão das três 'mercadorias especiais' – terra, trabalho e dinheiro –, transformando-as em mercadorias gerais 'universalizantes'. Nenhum desses 'mercados' – fundadores das relações sociais capitalistas de produção clássicas – funcionou a contento no Brasil até o final do século XX e, portanto, a própria constituição das classes é problemática, dando lugar a um sem número de controvérsias sobre 'modos de produção', relações semifeudais, frações de classe e etc. (...) O chamado 'mercado' de terra sempre foi uma ficção, tanto do ponto de vista jurídico como do social (TAVARES, 2001, p. 143-144).

A terra no Brasil constitui-se como um eixo da reprodução das relações políticas que sustentam o pacto conservador de dominação de classe, seja como instrumento de acesso à riqueza patrimonial, seja como base da reprodução precária da força de trabalho estocada no exército industrial de reserva. Essa é razão do caráter incompleto da terra como mercadoria e da reprodução da lógica da fronteira no campo e na cidade como base de gestão conservadora do conflito de classes. O resultado é o imbróglio da propriedade privada fundiária, na forma das várias ilegalidades e irregularidades da posse da terra. Podemos mesmo dizer que convivem no Brasil urbano vários regimes de propriedade da terra.

Esse legado fundiário da nossa formação histórica constitui-se em uma questão a ser resolvida na hipótese da penetração na cidade dos processos de financeirização pressionar pela mercantilização do urbano. É nessa direção que podemos interpretar o

conjunto de iniciativas de reformas regulatórias da propriedade da terra que surge a partir do golpe parlamentar e tem como expressão a MP 759/2016 e a Lei 13.465/17[13]. O conteúdo básico das reformas nelas contidas é restringir (e mesmo eliminar) o sentido de proteção social fundador do conceito de regularização fundiária plena[14] presente no ordenamento jurídico brasileiro (por exemplo, na Lei nº 11.977 de 2009) e nas concepções políticas que até então hegemonizavam o debate sobre a questão fundiária urbana. Com efeito, por aquele conceito a regularização fundiária estava associada a mecanismo de demarcação urbanística para fins de simplificação de exigências arquitetônicas e de engenharia para a construção de moradias populares, a instituição de Áreas de Especial Interesse Social para proteger a população de pressões decorrentes da especulação imobiliária e a possibilidade da titulação coletiva através do instrumento da Concessão Real de Uso, por exemplo. Em outras palavras, a regularização fundiária estava concebida como um ato muito além da titulação da posse da terra, mas como um instrumento de promoção do direito à cidade para as camadas populares historicamente submetidas à insegurança e precariedade urbana. Tais instrumentos permanecem na nova lei, mas esvaziados do outro conceito de regularização fundiária, mais simples, com menor custo e restrito ao ato de titulação da posse. Podemos, portanto, afirmar que a MP 759/2016 e a Lei 13.465/17 instituem claramente um marco regulatório pró-mercado da terra. Fato que é complementado por todas as transformações que simplificaram a privatização do patrimônio da União.

Governo urbano pelo mercado: empresariamento da cidade

Conforme mencionado anteriormente, as reformas neoliberais implementadas a partir dos governos de Fernando Henrique

[13] Para uma análise conjunta desses dois dispositivos legais, ver Ribeiro (2017).

[14] A regularização fundiária plena seria o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades. Ver a esse respeito Ronilk et al. (2007) e também Fernandes (2001).

Cardoso abriram caminho para modelos de governança pró-crescimento e pró-mercado, centrados na adoção de estratégias institucionais voltadas para o repasse de responsabilidades até então desempenhadas pelo poder público para a iniciativa privada. As duas modalidades que vêm sendo utilizadas para isso são as Parcerias Público-Privadas (PPP's) e as Operações Urbanas Consorciadas.

As PPP's são atualmente um dos principais instrumentos utilizados para realizar investimentos em infraestrutura, inclusive na gestão de serviços essenciais, além da execução de grandes obras públicas. Esse tipo de iniciativa foi regulado inicialmente pela Lei Federal nº 8.987/95, como parte do mesmo contexto político e institucional em que ocorria o processo de privatização da década de 1990. Nela estavam previstas três modalidades básicas: permissão de serviço público; concessão de serviço público; concessão de serviço público precedida da execução (total ou parcial) de obra pública. No primeiro governo de Lula foi editada a Lei Federal nº 11.079/2004, conhecida como "Lei Geral das PPP's", que estabeleceu novos parâmetros para esse tipo de modalidade contratual. Segundo Pereira (2015), a principal inovação foi prover bases regulatórias para concessões que não envolvessem o pagamento de tarifas pelo usuário final ou quando elas fossem insuficientes para proporcionar margens de lucro atrativas aos agentes privados. Com isso duas modalidades contratuais foram instituídas: a Concessão Administrativa e a Concessão Patrocinada[15]. Essas duas modalidades vêm sendo usadas por inúmeras cidades no país para delegar à iniciativa privada serviços como iluminação pública, limpeza urbana, equipamentos de cultura, unidades básicas de saúde, transporte público, entre outros. Em alguns casos são estabelecidos pacotes com várias obras e serviços a serem concedidos simultaneamente para um mesmo consórcio, que acaba se tornando responsável pela gestão ampla de uma parcela do território da cidade durante um determinado período. Pereira (2015) ressalta também a

[15] Na primeira, a remuneração das atividades concedidas ao concessionário é feita integralmente pelo poder público. Na segunda, a remuneração é feita de forma combinada pelas tarifas pagas pelo usuário final e contraprestações pagas pelo poder público (PEREIRA, 2015).

importância assumida pelos Procedimentos de Manifestação de Interesses (PMI). Trata-se de uma chamada pública destinada à formulação por agentes privados de propostas para ações governamentais que envolvam contratos de parceria público-privada. Com isso o planejamento das concessões também passa a ser delegado aos agentes privados, para que eles formulem a modelagem da proposta que será efetivada pelo poder público. No caso das ações ligadas a projetos de urbanização, vem sendo comum o lançamento de editais de PMI que envolvam desde o desenho urbanístico ao modelo econômico-financeiro a ser adotado (PEREIRA, 2015).

No âmbito das ações de urbanização, outro instrumento a ser considerado são as Operações Urbanas Consorciadas. Esse instrumento consta no Estatuto das Cidades (artigos 32º, 33º, 34º), sendo definido como conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2001).

A lei determina também que cada operação deverá ser instituída por lei municipal e poderá emitir Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) a serem leiloados como forma de levantar recursos para a realização das intervenções propostas. Esse instrumento passou a ser usado para criar novas centralidades e viabilizar o retorno dos investidores a áreas consideradas "degradadas" (FIX, 2009). Fix (2009) coloca algumas considerações sobre esse instrumento, apontando que o seu uso estaria levando o poder público a atuar como uma "empresa de desenvolvimento imobiliário", tendo que incentivar e criar condições para atrair investidores privados interessados em desenvolver determinada área. Em caso de a operação fracassar, quem arca com os custos é a prefeitura. Ao limitar a aplicação dos recursos no perímetro determinado para cada operação, cria-se um circuito de valorização e investimento que tende a favorecer áreas onde já exista algum dinamismo imobiliário. Ressaltando que em muitos casos essas operações envolvem processos de remoção de núcleos habitacionais irregulares localizados no perí-

metro da operação e iniciativas de "limpeza social" (FIX, 2009). Além disso, as operações urbanas contribuiriam para aumentar o controle privado sobre as decisões de investimento. No caso do uso dos CEPAC's isso se intensifica, pois o poder público se vê obrigado a seguir investindo na área para garantir a valorização dos títulos no mercado.

Se no passado recente esta forma de produção de bens públicos e de provisão de serviços coletivos tinham como justificativa a suposta superioridade da eficiência do mercado, no ciclo ultraliberal em curso surge o argumento da incapacidade fiscal do setor público. Essa tendência já está presente com clareza na proposta econômica das forças que articularam o golpe e sustentam o governo de Michel Temer, através do documento "Uma Ponte Para o Futuro"[16]. No plano dos governos estaduais e municipais observa-se a criação de instituições governamentais e não governamentais com o intuito de incentivar a dar suporte aos programas que se fundam no instrumento das PPP's. Por exemplo, no governo do Estado de Minas Gerais observa-se a disseminação dessa política, através do Programa de PPP do Estado de Minas Gerais e de uma instância chamada de Unidade Central de PPP[17]. O Observatório PPP Brasil[18] constitui-se em outro instrumento de difusão e legitimação do mercado de consultoria, suporte técnico e formação de quadros capacitados a elaborarem projetos de PPP's no âmbito das chamadas públicas de PMI por parte dos governos interessados.

Referências

ARANTES, Pedro. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. *Revista Pós*, n. 20, 2006, pp. 60-75.

[16] No documento consta a diretriz "de executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobras o direito de preferência". Ver: http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf.

[17] Ver: http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-municipais.

[18] Ver: http://www.pppbrasil.com.br/portal/.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40), 1999, pp.111-141.

BANCO MUNDIAL. World Developement Report. *Reshaping Economic Geography*, Washington, DC, 2009.

BEAUREGARD, Robert. The textures of property markets: downtown housing and office conversions in New York City. In: *Urban Studies*, vol. 42, n. 13, December 2005.

BIENEFELD, Manfred. Suppressing the double movement to secure the dictatorship of finance. In: BUGRA, Ayse; AGARTAN, Kaan (Org.) *Reading Karl Polanyi for the twenty-first century*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007.

BRAGA. José Carlos de Souza. Financeirização global. O padrão sistêmico de riqueza no capitalismo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis (Orgs.) *Poder e dinheiro*: uma economia política da globalização. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1997.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

BONICENHA, Rodrigo. Financeirização e território: uma revisão da literatura recente. XVIII ENAPUR. São Paulo. 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.9/ST%203.9-01.pdf.

BOTELHO, Adriano. *O urbano em fragmentos*. A produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume, 2007.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. *A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, consequências.* São Paulo: Boitempo, 2005.

CHRISTOPHERS, Brett. Revisiting the urbanization of capital. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 101, n. 6, p. 1.347-1.364, 2011.

FERNANDES, Edésio (Org.) *Direito urban*ístico e política u*rbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rio, 2001.

FIX, Mariana. *São Paulo cidade global*: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

_____. Uma ponte para a especulação: ou a arte da renda na montagem de uma "cidade global". *Caderno CRH*, 22(55), 2009, pp. 41-64.

_____. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

FOX GOTHAM, Kevin. Creating Liquidity out of Spatial Fixity: The Secondary Circuit of Capital and the Subprime Mortgage Crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 33.2, junho, 2009.

HARVEY, David. *The Urbanization of Capital*: studies in the History and

Theory of Capitalist Urbanization. USA: The Johns Hopkins University Press, 1985.

_____. *A condição pós-moderna*. Uma pesquisa sobre as origens das mudanças culturais. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. *Cidades rebeldes.* Do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

_____. *Paris, capital da modernidade*. São Paulo: Boitempo: 2015.

_____. *The enigmas of capital and the crises of capitalism*. Londres: Profile Books, 2010.

LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. The city as a growth machine: toward a political economy of place. *The American Journal of Sociology*, vol. 82, n. 2, 1976, pp. 309-332.

PAULANI, Leda. *Acumulação e rentismo*: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo. Rio de Janeiro, ANPEC, 2016.

_____. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. In: *Estudos Avançados*, 27 (77), 2013.

_____. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia Política Internacional*, n. 10, abr./jun., 2012.

PECK, Jamie. *Austerity urbanism*: the neoliberal crisis of American cities. Nova York, Rosa Luxemburg Stiftung, 2015

PECK, Jamie; TICKEL, Adam. Neoliberalizing Space. *Antipode* (12), 2000, pp. 380-404.

PECK, Jamie; THEODORE, Nick. Variegated Capitalism. In: *Progress in Human Geography*, 31(6), 2007.

PEREIRA, Álvaro. Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

POLANYI, Karl. *A grande transformação*: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Editora Compus, 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar. *Rio de Janeiro*: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. *Da MP 759 à Lei 13.465/17*: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: http://observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/artigo_tarcyla-ribeiro2017.pdf.

ROCHA, Marco. Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro. Tese de doutorado. Programa de

Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2013.

ROLNIK, Raquel et al. *Regularização fundiária sustentável* – conceitos e diretrizes. Brasília. Ministério das Cidades, 2007.

ROUBINI, Nouriel; MIHM, Stephen. *A economia das crises*. Um curso-relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2010.

SANFELICE, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *EURE* (Santiago), vol. 39, n. 118, setembro de 2013.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff. *Novos Estudos*, 102, 2015, pp. 39-67.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à "regeneração" urbana como estratégia urbana global. In: BIDOU-ZACHARIASEN, C. *De volta à cidade*. Dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

SOUZA, Marcos Barcelos. Variedade de capitalismo e reescalonamento espacial do Estado no Brasil. Campinas: Tese de doutorado defendida no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2013.

TAVARES, Maria da Conceição (Org.) *Celso Furtado e o Brasil*. Fundação Perseu Abramo. São Paulo, 2001.

UQBAR. *Manual do Investidor de Fundos Imobiliários*. São Paulo, 2009.

VASQUEZ, Daniel. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. *DADOS* - Revista de Ciências Sociais, 57(4), 2014.

Capitalismo sob dominância financeira e a terra urbana – uma análise do caso brasileiro a partir da regulação fundiária[1]

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Introdução

As relações entre cidades, terra, regulação e capitalismo estão presentes desde o surgimento deste último em múltiplos arranjos, promovendo sinergias diversas conforme as necessidades da acumulação capitalista e os diversos tensionamentos com lutas e demandas sociais.

No momento atual, caracterizado pela dominância financeira e pela difusão do neoliberalismo, esses elementos assumem importância destacada, exigindo uma sinergia específica, voltada para as necessidades de um crescente processo de financeirização das cidades.

No Brasil, os arranjos entre os elementos acima destacados apresentam dimensões e características peculiares, seja por especificidades históricas, seja pela forma de inserção do país no capitalismo global. Essas peculiaridades, no entanto, podem ser interpretadas no momento atual como um empecilho para determinadas formas de inserção do país na dinâmica financeira global.

Nesse sentido, impõe-se a necessidade de mudanças na articulação de tais elementos para a promoção de sinergias que se coadunem com as necessidades atuais de um capitalismo dominado pelas finanças. Sendo assim, o presente texto pretende abordar um dos aspectos dessa articulação, problematizando o que se sugere ser uma tentativa de aproximação entre terra urbana e circuito capitalista financeiro por meio de recentes alte-

[1] Uma versão original desta capítulo foi apresentada como forma de comunicação no seminário "El Complejo Urbano Financiero-Inmobiliario en América Latina", realizado na Universidad de Chile y Centro de Estudios del Conflicto y la cohesión social (COES) em abril de 2019.

rações regulatórias, notadamente a nova Lei de Regularização Fundiária, n. 13.465, em vigor desde 2017.

A hipótese principal que se pretende estabelecer é a de que estamos diante da criação de bases de uma nova rodada de mercantilização da terra urbana no Brasil, desta vez informada pelas necessidades do capitalismo sob dominância financeira. Esse movimento se mostra mais claramente a partir da tomada do poder pelo governo golpista de Michel Temer e da priorização da agenda da regularização fundiária no país, sob um paradigma de homogeneização jurídica do estoque fundiário brasileiro com a capilarização do regime da propriedade privada plena.

Como será analisado, tal processo é visto como um requisito básico para o incremento da mercantilização da terra e para o avanço de seu processo de financeirização e sua busca parece ter sido o principal objetivo da drástica mudança regulatória representada pela Lei 13.465/17.

A regulação jurídica e o capitalismo sob dominância financeira

De acordo com Weber (2004), o capitalismo só pôde existir a partir de um determinado arranjo jurídico que garantisse as condições mínimas para a mercantilizaç ão e para a realização de transações comerciais.

Nesse sentido, as relações entre capitalismo e regulação jurídica são tão antigas quanto o próprio surgimento daquele. Ao longo dos séculos, essas relações se desenvolveram e constituíram arena de constantes disputas entre a promoção de interesses capitalistas – das suas mais diversas frações – e a luta social por direitos.

Esse caráter conflitual da dimensão regulatória revela grande importância na dinâmica social. As leis, em sentido amplo, são fundamentais para capitalistas e trabalhadores, visto que têm a capacidade de tornar perenes conquistas sociais ou avanços capitalistas, ditando o ritmo e a direção de determinada sociedade.

Para além do aspecto social da regulação jurídica, não se pode perder de vista que ela se trata de atribuição exclusivamente estatal, que a partir da produção normativa interfere diretamente na sociedade. Como o Estado não deve ser entendido como uma formação

monolítica (POULANTZAS, 1985), sua produção normativa varia entre o privilégio de interesses capitalistas e sociais, tendendo mais para um lado ou outro de acordo com as configurações das coalizões de poder dominantes em determinado período.

Nos dias atuais, assistimos à dominância do paradigma neoliberal, constituinte de uma nova forma de pensar as relações sociais, culturais, econômicas e os indivíduos (DARDOT e LAVAL, 2016), marcado pelo empreendedorismo, individualismo, assunção privada de riscos sociais e quebra de arranjos de solidariedade social. Essa dominância tem rebatimentos nas coalizões de poder locais, seja na sua composição e/ou forma de atuação, o que por consequência se reflete na dimensão regulatória.

Assim, a regulação em um cenário neoliberal assume uma tendência mais expressiva em direção ao privilégio de interesses capitalistas, definida frequentemente como um processo de desregulamentação. Entretanto, essa "desregulamentação" não deve ser compreendida apenas como um processo de revogação de leis e atos normativos protetivos preexistentes, sob o risco de uma simplificação excessiva do processo, com distorção de seu conteúdo. Nesse sentido, propomos que a leitura das relações atuais entre capitalismo e regulamentação sejam lidas a partir de quatro movimentos: (i) revogação, (ii) criação, (iii) alteração e (iv) ressignificação de normas.

O movimento de revogação consiste na supressão de normas já existentes, via de regra por determinação direta do poder Executivo. Juridicamente, a revogação apenas pode produzir efeitos para situações futuras. A revogação corresponde, em larga medida, aos processos de desregulamentação descritos na literatura nacional e internacional sobre neoliberalismo e dominância financeira. No presente contexto, trata-se do desmonte de sistemas normativos protetivos de direitos de cunho mais social.

Por sua vez, a criação é o movimento mais intuitivo de atuação direta do Estado na sociedade, sendo aquele pelo qual se permite a instituição de novos arranjos, instrumento e políticas sociais e econômicas. A criação de normas também pode ser entendida como parte de um processo de desregulamentação em sentido amplo, no sentido de desmonte de uma regulação mais alinhada aos interesses dos trabalhadores e das classes populares.

Outro movimento é o da alteração de normas já existentes, que se coloca no mesmo cenário dos movimentos descritos anteriormente, sendo que toda alteração envolve a revogação e criação normativa, com diferença apenas na extensão de seus efeitos. Enquanto anteriormente tratávamos de movimentos incidentes sobre a totalidade da norma, aqui falamos de movimentos de incidência parcial sobre o texto normativo, revogando e recriando partes de normas já existentes.

Por fim, dentre os movimentos regulatórios, cabe traçar breve panorama sobre a ressignificação normativa. Dá-se aqui o nome de ressignificação normativa ao processo de alteração de significado das normas sem alteração de seu texto. Trata-se de alteração focada na interpretação dada à norma por aplicadores, juristas, juízes e tribunais.

Essa possibilidade, há muito reconhecida no âmbito dos estudos jurídicos (BARROSO, 2013), cresce em importância no momento atual. Isso porque pode encaminhar mudanças sociais, econômicas e políticas significativas sem os custos políticos de uma revogação/criação ou o tempo necessário para endereçar os trâmites necessários para uma alteração formal da norma.

A partir dos processos acima descritos, entende-se pela necessidade de complexificar o suposto processo de "desregulamentação", frequentemente referido na literatura como expressão do momento atual, de dominância neoliberal e financeira (KOTZ, 2008). A desregulamentação não pode ser entendida como sinônimo de revogação normativa ou destruição de arranjos jurídicos protetivos. Trata-se de processo mais amplo e complexo, que envolve as quatro dimensões acima descritas e ainda a promoção de mudanças no imaginário social, que se relaciona diretamente com as normas que regulam a sociedade.

Apesar de diversos autores da sociologia da lei e do direito atribuírem mudanças sociais a um conceito expandido de norma (EDELMAN e STRYKER, 2005), que abrangeria dispositivos institucionais diversos, argumenta-se, no presente texto, sobre a importância em si da norma jurídica inscrita em um texto legal, a lei, para a promoção de tais mudanças.

Acredita-se que a inscrição de determinado modelo ou regra em um texto legal tenha, por si, a importância de tornar possível

e dar respaldo à atuação, omissiva ou comissiva, do Estado no sentido do alcance da descrição legal. Sendo assim, ainda que determinada lei não seja aplicada e não ganhe uma expressão prática significativa, o simples fato de existir tem um significado simbólico e político de grande importância, muitas vezes criando as condições para uma ação estatal em momento futuro.

É exatamente nesse cenário que inserimos as regulamentações recentes sobre a terra no Brasil, em especial a Lei 13.464/17, que corresponde ao novo marco nacional sobre regularização fundiária. Trata-se de texto legal que regulamenta um ativo fundamental para o capitalismo, qual seja, a terra, fixando as bases para uma nova rodada de mercantilização e abrindo as portas para um aprofundamento de processos de financeirização que a tenham como base.

A partir dos movimentos recentes de regulação estatal da terra no Brasil, especialmente a partir da combinação de movimentos revocatórios e criativos, espera-se demonstrar a montagem das bases para um processo de abertura de novas frentes de acumulação capitalista, especialmente no âmbito financeiro, em conformidade com os interesses de frações capitalistas ligadas ao capital financeirizado, dominante na etapa atual do capitalismo.

No próximo item serão analisadas as relações entre a terra, em especial a urbana, e o capitalismo sob dominância financeira. Pretende-se problematizar a importância da atuação do Estado, neste momento histórico, em prol do aprofundamento da conversão da terra em mercadoria e, em última instância, ativo financeiro (HARVEY, 2015).

A terra urbana e o capitalismo sob dominância financeira

Atualmente, o espaço urbano se revela como lócus privilegiado de observação das transformações impressas pela capilarização da financeirização no território. Como se sabe, o capitalismo influencia e é influenciado diretamente, e de forma determinante, ao longo da história, pelas cidades.

Essa influência recíproca, em um movimento em ampla medida dialético, se expressa no território de diferentes formas:

seja pelo (re)desenvolvimento territorial como nova fronteira de acumulação, seja pela utilização das cidades como saída preferencial em situações de sobreacumulação[2], estas últimas comuns, tendenciais e cada vez mais frequentes no capitalismo (HARVEY, 2015).

Dada essa relação histórica entre capital e cidade[3], não se poderia imaginar que a atual organização do capitalismo sob dominância financeira não trouxesse impactos significativos na esfera urbana. Sendo assim, nas últimas décadas é inegável o reconhecimento de que as cidades, em especial as metrópoles, vêm se transformando de forma acelerada e conforme o "ritmo" das finanças (SANFELICI, 2013).

A adoção desse "ritmo" financeiro pelas cidades, em um cenário que as coloca como fronteira de acumulação e saída preferencial para situações de sobreacumulação, passa necessariamente pela regulação da terra urbana. Esta última se coloca como elemento base das transformações que se apresentam como obrigatórias para que as cidades cumpram seu papel na ordem capitalista atualmente instalada.

Nesse sentido, a terra urbana precisa ser homogeneizada – jurídica e socialmente – em conformidade com a visão capitalista. Isto para que possa circular, o mais perfeitamente possível, como mercadoria e ativo financeiro, a serviço das novas demandas de um capitalismo financeirizado.

Esse processo de homogeneização, requerido em maior ou menor grau pelas cidades conforme sua inserção nos parâmetros de propriedade fundiária capitalistas, no Brasil ganha importância destacada pelo histórico de desarticulação da terra em relação a tais parâmetros, conforme será analisado no próximo item.

---

[2] Isto porque os investimentos no espaço urbano, ao mesmo tempo em que estimulam os setores produtivos e absorvem capital sobreacumulado, podem retornar como condição futura de desenvolvimento da esfera produtiva, contribuindo para o crescimento da acumulação.

[3] Presente antes mesmo da estruturação do capitalismo como modo de produção. Apesar de certo dissenso sobre qual teria sido o primeiro aglomerado urbano a poder ser considerado "cidade", há consenso de que, no momento de florescimento do modo de produção capitalista diversas cidades já estavam constituídas em diversas partes do mundo, muitas delas criadas para atender a necessidades de sistemas de produção pré-capitalistas como o mercantilismo, que fez florescer a cidade italiana de Gênova, por exemplo.

Sendo assim, a funcionalização da terra urbana no sentido da representação de uma nova fronteira de acumulação e de uma saída virtuosa para crises de sobreacumulação (especialmente externas) ainda encontra empecilhos substanciais na heterogeneidade das relações e arranjos jurídicos estabelecidos com a terra no Brasil.

No que se refere à terra como lastro de capitais fictícios, permitindo o incremento de sua acumulação, temos a indicação de processos de securitização de títulos com origem na propriedade fundiária urbana, que passam então a ser comercializados em um mercado secundário – perdendo qualquer vinculação com o valor e o preço efetivo dos imóveis urbanos.

No cenário brasileiro, os exemplos mais claros dos instrumentos que levam à construção desse tipo de capital fictício, nos dias atuais, são os títulos derivados da securitização de gravames imobiliários – Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI's) e Letras de Crédito Imobiliário (LCI's) – e os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC's). Por meio desses instrumentos aumenta-se a permeabilidade da terra urbana ao capital financeiro e à sua lógica própria de acumulação, aprofundando a já conhecida transmutação da própria orientação das políticas públicas e da gestão da cidade: do incremento do bem-estar de seus habitantes e garantia de seus direitos à operacionalização da lógica financeira dos resultados de curto prazo e da valorização acionária.

No entanto, conforme destacado acima, tais instrumentos dependem de uma homogeneização das relações jurídicas e sociais estabelecidas com a terra para ganharem maior expressão no cenário nacional e internacional, colocando o estoque fundiário brasileiro – de dimensões continentais – a serviço da acumulação financeira. Isso porque a homogeneização seria capaz de promover um incremento de volume e da segurança necessária para transações que tenham a terra urbana como lastro.

Essa homogeneização, dado o cenário fundiário brasileiro, depende diretamente da atuação do Estado, especialmente via regulação, para ser efetivamente capilarizada e surtir o efeito desejado. A hipótese que se pretende demonstrar é que o aspecto regulatório vem sendo encaminhado a passos largos desde a inflexão ultrali-

beral vivenciada no país em 2016, com o golpe jurídico parlamentar que retirou do poder a presidente Dilma Rousseff.

A regulação seria o primeiro passo, a criação de um estrutura que possa abrir espaço para a efetivação de políticas – públicas ou por meio das cada vez mais comuns parcerias com agentes privados – para a disseminação do modelo capitalista de propriedade privada individual, com registro cartorial, no amplo estoque fundiário brasileiro.

Essa questão parece decisiva para "destravar", em linguagem propositadamente desotiana (DE SOTO, 2001), não apenas as riquezas diretamente ocultadas pela informalidade territorial, mas também as potencialidades de seu rebatimento na esfera dos ganhos fictícios, estes últimos na ordem do dia da acumulação capitalista.

A questão é entender que cidades serão (re)construídas a partir da disseminação deste paradigma proprietarista individual em nosso país e o porquê do investimento regulatório pesado nos dias atuais para promover essa disseminação. A compreensão dessas questões exigirá uma breve incursão histórica sobre o que se chama de "a questão fundiária brasileira", sobre a qual passamos a tratar.

A questão fundiária brasileira

Conforme visto anteriormente, o aprofundamento das imbricações entre espaço construído e circulação de capital depende da conversão, o mais completa possível, da propriedade fundiária em propriedade capitalista, a partir de um movimento de mudanças no sentido da homogeneização das relações sociais e jurídicas que envolvem a terra urbana, com o objetivo de garantir o volume e a segurança necessária para investimentos e fluxos financeiros que a tenham como base.

No entanto, sabe-se que a gestão da terra no Brasil se conformou como um problema mesmo em período anterior à formação do Estado brasileiro. Ainda nos séculos de colônia, a necessidade de ocupação de um território de dimensões continentais seguida pelos desafios de estabilização das fronteiras fez com que o controle fundiário no país fosse praticamente inexistente.

Pode-se dizer que o primeiro regime fundiário estabelecido em território nacional foi o das Capitanias Hereditárias, espécie de concessão administrativa dada a famílias nobres portuguesas para gozar, usar e fruir de extensos tratos de terra (FAORO, 1984). A partir dessas concessões, a Coroa portuguesa transferia para os particulares os ônus decorrentes da ocupação do território que, sem dúvidas, passava também pela criação e desenvolvimento de núcleos de povoamento (COSTA, 1989), algo como protótipos de cidades constituídas ao largo da regulação estatal.

Essas concessões administrativas, as Capitanias Hereditárias, por sua vez podiam ser subdivididas em porções menores de terra chamadas sesmarias, que obedeciam ao mesmo critério quanto a beneficiários: nobres e funcionários públicos que gozassem de prestígio junto à Coroa. Essas subdivisões eram admitidas para facilitar o alcance do objetivo maior da ocupação do território, uma vez que o tamanho das capitanias muitas vezes inviabilizava sua ocupação e exploração por apenas uma família.

O sistema de Capitanias Hereditárias e sesmarias vigorou oficialmente até 1822, quando foi então expressamente retirado da ordem jurídica, embora se aponte um esgotamento anterior dada a não observância prática dos seus requisitos, com o consequente esvaziamento do sistema, e o fim do estoque de terras livres a distribuir (FAORO, 1984).

Nesse paradigma sesmarial, a terra esteve ligada aos requisitos da moradia efetiva e cultura habitual. Esses requisitos permitiram que durante três séculos se estabelecesse um privilégio da situação fática de posse em detrimento da propriedade juridicamente estabelecida, enfraquecendo o controle fundiário em nome do objetivo maior de consolidação da ocupação portuguesa no vasto território da então colônia brasileira.

Tal situação perdurou por séculos com poucas alterações até a edição da Lei de Terras e Imigração – Lei n. 601, de 18/09/1850. Essa legislação foi responsável por reforçar a opção pela propriedade privada no país (já presente na Constituição Imperial de 1824 e aperfeiçoada posteriormente pelo Código Civil de 1916), instituindo a compra e venda (além da

sucessão hereditária) como único meio de aquisição da terra e dando a ela um caráter excludente e elitista, visto que inacessível aos mais pobres[4].

No âmbito da gestão territorial, a Lei de Terras instituiu um modelo de registro fundiário que, no entanto, dada a situação de séculos de inefetividade do controle estatal e o preciosismo burocrático de que se revestiu, não teve a efetividade prática necessária.

Além de afastar as camadas mais pobres da condição de proprietários, a Lei de Terras favoreceu abertamente a concentração de terras nas mãos da elite nacional ao estabelecer uma preferência legal para a aquisição de terras devolutas para aqueles que já tinham posses desde que pudessem comprovar que possuíam os meios necessários para seu aproveitamento (artigo 15 da Lei 601 de 1850).

Cabe destacar que não obstante a instituição de um novo regime fundiário a partir da Lei de Terras, com foco na aquisição formal da propriedade privada, o regime sesmarial não foi completamente extinto. Os regimes encontraram um ajuste em justaposição ao qual ainda foram acrescidos outros arranjos fáticos, como a posse de pequenas propriedades rurais. Esse verdadeiro amálgama de regimes e soluções fundiárias contribuiu de forma decisiva para a formação de dinâmicas territoriais e econômicas distintas no Brasil, tendo por base a relação estabelecida com a terra pelas suas diferentes regiões.

Com a Lei de Terras e o posterior aperfeiçoamento do regime fundiário marcado pela propriedade privada a partir do Código Civil de 1916, outro fator de destaque foi o desenvolvimento de uma ideologia proprietária que, tornada hegemônica, garantiria uma posição social mais privilegiada a seus detentores.

Já no contexto urbano, a situação fundiária se coloca a partir do intenso desenvolvimento das cidades brasileiras após a Proclamação da República, e assume destaque com o desenvolvimento urbano mais generalizado no país a partir da década de 1930,

[4] Havia ainda uma preocupação implícita com o estímulo à vinda de imigrantes europeus para o Brasil. Acreditava-se que a possibilidade real de aquisição de terras por meio da venda da força de trabalho estimularia a vinda dessa mão de obra para o Brasil.

com a "Era Vargas". Nesse período, uma série de transformações econômicas e físicas nas cidades tornaram-nas polos de atração populacional, proporcionando um crescimento de demandas por habitação e infraestrutura.

Todo esse complexo cenário histórico descrito anteriormente levou a que o desenvolvimento urbano no Brasil se desse sob uma base fundiária primordialmente irregular, sendo certo que apesar da ausência de dados confiáveis, estima-se que pelo menos 50% dos imóveis brasileiros padecem de alguma irregularidade fundiária[5] nos dias atuais.

Esse grave quadro fundiário tem consequências em diversas esferas, prejudicando desde a inserção do Brasil no circuito econômico atual do capitalismo sob dominância financeira, passando pelo desenvolvimento da gestão urbana até a garantia de direitos daqueles que fazem dessas áreas irregulares seu lar ou espaço de trabalho.

É sobre tal quadro, e especialmente a partir da necessidade de sua alteração, que se estruturam os interesses capitalistas em torno da terra no Brasil. Acredita-se que tais interesses estejam amalgamados na atuação estatal regulatória recente sobre o tema, tema que será explorado no próximo item do presente texto.

---

[5] Conforme entrevista do secretário do Ministério das Cidades para o jornal *O Globo*. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/regularizacao-de-domicilios-beneficiara-quem-ganha-ate-dez-salarios-20837789>. Acesso em 28 de abril de 2017.
Os dados produzidos pelo IBGE se referem tão somente aos assentamentos subnormais, categoria que se refere ao conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das características abaixo: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública). A partir dessa categorização chegou-se ao dado de que 11,4 milhões de pessoas vivem em assentamentos subnormais no Brasil, aproximadamente 6% da população. Apesar da importância desse mapeamento, em termos de irregularidade fundiária ele representa apenas uma parte dos casos que envolvem ainda condomínios fechados, loteamentos clandestinos, além de imóveis com problemas registrais ou sem qualquer registro, o que faz com que a estimativa da irregularidade fundiária supere em muito os números produzidos pelo IBGE para os assentamentos precários.

A regulação, a terra urbana e o capitalismo sob dominância financeira no Brasil – a sinergia em torno da regularização fundiária

Em um cenário como o descrito acima, a irregularidade passa a permear as transações envolvendo a terra no Brasil, dando margem ao estabelecimento de diversas relações sociais e jurídicas distantes do paradigma capitalista de obtenção do maior lucro possível, com perturbações nos mecanismos de renda da terra, descritos na literatura desde os economistas clássicos como Ricardo e Marx.

Apesar do aprofundamento dessa situação ao longo da história, desde a inefetiva Lei de Terras de 1850, houve o decurso de mais de 150 anos até que o Estado se utilizasse de seu poder regulador para a definição de uma política de regularização fundiária ampla no país. Ainda assim, essa política não foi desenhada por lei própria, mas sim colocada no bojo da Lei 11.977/09, que versa sobre o Programa Minha Casa Minha Vida.

O capítulo III da Lei 11.9777/09, trazia uma visão da regularização fundiária como instrumento prioritariamente de garantia de direitos aos moradores de áreas irregulares, prevendo medidas de urbanização, construção de equipamentos urbanos, suporte social, dentre outras com o fim último de melhoria das condições de vida da população no seu território de origem.

Dada a pesada burocracia estatal e federativa brasileira, bem como a repartição de competências constitucional que deu aos municípios a competência exclusiva para questões locais, como a regularização fundiária, essa legislação mal teve tempo de ser incorporada pelos mais de 5.500 municípios, sendo substituída, oito anos depois, pelo novo marco normativo nacional sobre o tema, a Lei 13.465/17.

Essa nova legislação, que teve por base a Medida Provisória 759/16, revela a preocupação básica com o embasamento legal para a adoção de um novo regime de governança de terras, privilegiando a propriedade privada plena e relegando a segundo plano as medidas passíveis de garantir os direitos dos moradores, de forma que parece se alinhar aos interesses do capital imobiliário e financeiro.

De fato, no cenário brasileiro, marcado fortemente pela irregularidade fundiária conforme anteriormente exposto, a regularização fundiária baseada na disseminação ampla de títulos de propriedade privada da terra parece ser do interesse do capital financeiro e imobiliário ao promover a homogeneização do estoque fundiário nacional, constituindo-se em medida estratégica para o aprofundamento da inserção do país no cenário de dominância financeira que marca o capitalismo atual.

Como visto anteriormente, é fundamental a realização de uma adequação jurídica para o aperfeiçoamento da utilização da terra como mercadoria e sua eventual transformação em ativo financeiro, que passa necessariamente pela homogeneização e formalização de seu regime jurídico no formato da propriedade privada individual, com registro cartorial. O instrumento que possibilitaria tal adequação seria exatamente a regularização fundiária – apesar desta se apresentar como arena de disputa entre diversos interesses e propósitos, de diferentes frações do capital e da classe trabalhadora.

A promoção ampla da regularização fundiária, em seu aspecto dominial, por meio da propriedade privada parece ser de grande importância para facilitar a difusão do capital nas cidades, além de permitir a criação de novas fronteiras de acumulação, por diversas formas.

A partir de uma base fundiária formalizada e homogeneizada com base na propriedade privada é possível não apenas dinamizar as negociações envolvendo a terra como mercadoria, mas também impulsionar sua utilização como ativo financeiro a partir da garantia aos investidores de maior segurança quanto ao retorno de seus investimentos, bem como de maior independência da intervenção estatal no território, que traz sempre o risco associado à instabilidade inerente aos pactos políticos.

O movimento estatal de revogação e criação normativa descrito anteriormente adotou como referência o modelo de "governança de terras", apoiado em recomendações do Banco Mundial[6]. Esse modelo se baseia no aumento do controle

[6] Conforme relatório *Avaliação da governança fundiária no Brasil*, editado pelo Banco Mundial em 2014. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Brazil_land_governance_assessment_final_Portuguese.pdf. Acesso em: 5 de maio de 2017.

fundiário pelo Estado por meio de mapeamento, regularização registral, informatização e modernização de registros fundiários.

A adoção desse novo paradigma tem por pressuposto uma política forte de regularização fundiária que garanta as condições básicas para o controle territorial por meio da titulação. Por sua vez, o fortalecimento da titulação em detrimento das medidas urbanísticas e sociais prioritárias no modelo anterior de regularização fundiária plena, parece também contribuir para o aumento da permeabilidade do território ao capital por meio da homogeneização e formalização da terra, que pode então funcionar de forma mais efetiva como mercadoria e como ativo financeiro.

Por certo, com um controle mais forte e um sistema registral efetivo e moderno, tanto as transações envolvendo a terra em si como a criação de uma estrutura financeira lastreada na sua propriedade são largamente facilitadas, permitindo uma ampliação do movimento de financeirização no país.

Nas últimas décadas foi delineado no país um sofisticado sistema jurídico e financeiro referente à securitização de títulos lastreados na propriedade imobiliária[7]. No entanto, apesar dos esforços de regulamentação e do efetivo crescimento das transações com esses títulos, estas ainda apresentam um volume muito baixo de circulação de capital (PEREIRA, 2015). Com um sistema financeiro e jurídico bem delineado, essa dificuldade de desenvolvimento deve ser investigada especialmente nos aspectos relativos a sua base, no caso, imbricada na questão fundiária.

Conforme anteriormente exposto, uma hipótese que pode ser levantada é que o cenário de irregularidade fundiária no país é um entrave para transações envolvendo a propriedade imobiliária – ainda que haja transações comerciais tendo por objeto a terra mesmo em áreas irregulares – e, principalmente, para a alavancagem de um mercado de títulos dela derivados. Cabe reiterar que a irregularidade fundiária no Brasil não se circunscreve em recortes de classe social. Há a percepção de que muitas

[7] Vide as leis:
8.668/93 – Institui os Fundos de Investimento Imobiliário (FII's);
9.514/97 – Cria o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e dispõe sobre a alienação fiduciária de imóveis;
10.931/04 – Amplia o rol de instrumentos financeiros de base imobiliária que integram o SFI.

propriedades imobiliárias pertencentes a classes abastadas, com grande potencial de comercialização e altos valores de mercado também padecem dessa espécie de "vício originário", o que dificulta o desenvolvimento do setor.

Desse modo, sugere-se que o processo recente de revogação e criação regulatória envolvendo a regularização fundiária se situa em um cenário de alterações necessárias para o aprofundamento da inserção do Brasil em uma dinâmica mundial de dominância financeira. Trata-se da criação das bases que poderão possibilitar um processo amplo de regularização fundiária com base na consolidação da propriedade privada individual, promovendo a desejada homogeneização da qual parecem depender os esforços de abertura de novas frentes de acumulação, real ou fictícia, que tenham por base a terra urbana no país.

Nesse sentido, o texto legal em si apresenta um papel de grande relevância, qual seja, o de estruturar um modelo de atuação governamental no que se refere à regularização fundiária guiado pelo interesse da promoção, ampla e rápida, de uma homogeneização do estoque fundiário brasileiro nos moldes da propriedade privada individual capitalista.

A partir de agora pretende-se destacar, ainda que sem a pretensão de esgotamento do tema, os elementos presentes no processo legislativo e no texto da Lei 13.465/17 que permitem a sustentação do argumento de lançamento das bases de um processo de homogeneização do regime jurídico da propriedade no Brasil

A Lei 13.465/17

Em um momento político conturbado – logo após um golpe jurídico parlamentar que levou ao poder um presidente não eleito e menos ambíguo quanto ao seu nível de comprometimento com o aprofundamento da inserção do país no cenário de um capitalismo sob dominância financeira –, assistimos ao rompimento de um paradigma mais protetivo da regularização fundiária, representado pelo capítulo III da Lei 11.977/09, por meio de um ato unilateral do chefe do Executivo: a Medida Provisória 759, publicada em 22 de dezembro de 2016.

Sem qualquer participação democrática, a referida Medida Provisória (MP) alterava o paradigma das políticas de regulari-

zação fundiária pelo país, estabelecendo princípios como os da competitividade e eficiência, além de firmar compromisso claro com a titulação irrestrita, rápida e barata, sem responsabilização de agentes imobiliários ou exigência de construção de infraestruturas urbanas aptas a melhorar a vida dos habitantes das áreas irregulares e das cidades em geral.

Essa Medida Provisória deu origem à Lei 13.465/17, cujo texto final foi resultado de diversas modificações sofridas pelo texto da Medida Provisória originária ao longo do processo legislativo, em parte motivadas pelo engajamento de profissionais e movimentos sociais ligados à questão fundiária na tentativa de mitigar alguns dos retrocessos presentes no texto original.

Importante destacar que, durante o trâmite legislativo, a referida MP recebeu mais de 700 emendas, oriundas de mais de 20 legendas partidárias (CONGRESSO NACIONAL, 2017), deixando clara a dimensão dos problemas que trazia. Além disso, teve um processo de aprovação controverso nas Casas do Legislativo, tendo sua votação final no dia em que o Distrito Federal encontrava-se ocupado pelas Forças Armadas e sem a presença da oposição no plenário (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017).

Quanto ao conteúdo, apesar das alterações em relação ao texto original da referida Medida Provisória, a Lei 13.465/17 ainda representa uma mudança de paradigma em termos de modelo de regularização fundiária. Conforme visto anteriormente, passou-se de um modelo que, ao menos no papel, priorizava a melhoria das condições dos moradores e a garantia de seus direitos – por meio do privilégio da dimensão urbanística da regularização fundiária e da urbanização – para um modelo que prioriza e alarga tanto quanto possível a regularização dominial por meio da titulação nos moldes da propriedade privada.

A partir de agora, serão apresentados, de forma objetiva e com caráter exemplificativo, alguns dispositivos da referida lei que demonstram a mudança de modelo aqui apontada, de modo a dar ao leitor – ainda que não familiarizado com as formas e terminologias inerentes ao direito – a percepção prática da argumentação aqui realizada.

O primeiro ponto surge logo na leitura do primeiro artigo da Lei, destinado à regularização fundiária urbana. Trata-se do

próprio conceito de regularização fundiária que, em relação ao anteriormente estabelecido pela Lei 11.977/09, retira sua parte final na qual se lia: "de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado" (BRASIL, 2009).

A retirada expressa dessa oração pelo legislador (visto que o resto do conceito permaneceu fundamentalmente igual) já demonstra o descompromisso do novo modelo de regularização fundiária com a garantia de direitos, o que introduz a ideia – reforçada em outros dispositivos– de que seu foco é a dimensão econômica, conforme já suposto em momentos anteriores do presente texto.

Ainda no primeiro artigo, a Lei 13.465/17 estabelece os princípios que nortearão as políticas de regularização fundiária instituídas durante a sua vigência. O primeiro princípio elencado é o da sustentabilidade econômica, seguido pela eficiência na ocupação do solo.

Apesar do conteúdo indeterminado de ambos os princípios, inéditos no ordenamento jurídico nacional, sustentabilidade econômica remete à ideia de transformar os territórios irregulares em áreas que possam trazer retorno econômico aos investimentos eventualmente realizados para sua regularização, conseguindo se sustentar no sentido de gerar ganhos equiparáveis aos seus gastos. Por sua vez, eficiência na ocupação do solo evoca uma ideia cara ao neoliberalismo que é justamente a de valorizar as ações que conseguem obter maiores resultados a partir do menor dispêndio, seja de recursos monetários ou energéticos.

Embora não seja claro o sentido prático que possa ser atribuído a cada um dos princípios, a partir das considerações realizadas acima e do ineditismo de ambos no ordenamento jurídico nacional, eles parecem corroborar com a sinalização no sentido da primazia de uma visão economicista da regularização fundiária, alinhada a paradigmas neoliberais e financeiros como a eficiência.

O terceiro ponto que cabe ser destacado se refere ao instrumento da legitimação fundiária, também uma inovação da lei em análise. O referido instrumento pode ser considerado a maior inovação da lei ao permitir que ocupantes de áreas irregulares,

públicas ou privadas, adquiram o título de propriedade de seus imóveis de forma bastante desburocratizada e rápida, sem necessidade de maiores intervenções no território.

Esse instrumento traduz a essência da Lei 13.465/17, conforme defendida no presente texto, que pode ser resumida em duas expressões: desburocratização de procedimentos e titulação via propriedade privada individual, reforçando a sobreposição dos aspectos formais sobre os materiais (HERMANY e VANIN, 2017).

Importante ressaltar que o instrumento da legitimação fundiária traz a oportunidade, inédita até então, para que os ocupantes de áreas públicas irregulares obtenham a titulação direta via propriedade de seu imóvel. Até então, pela vedação da utilização do usucapião em áreas públicas, estas poderiam ser tituladas em relação a seus ocupantes na forma de concessões de uso, com requisitos específicos e prazo determinado, ou passar pelo procedimento de demarcação urbanística e legitimação de posse, demorado e de natureza discricionária em relação à administração pública.

Sendo assim, dado o grande volume de ocupações em terras públicas, inclusive pela herança histórica das terras devolutas definidas nessa categoria, o instrumento representa uma facilitação sem precedentes quanto ao volume e rapidez de titulações via propriedade privada plena, permitindo o alcance do objetivo da homogeneização do regime jurídico, já abordado anteriormente.

Como visto, essa homogeneização de forma ampla, rápida e barata parece fundamental para inaugurar uma nova rodada de mercantilização da terra no Brasil, permitindo, no limite, o desenvolvimento de um mercado de títulos securitizados lastreados nela. Mercado este que se apresenta como importante fronteira de expansão ao processo de financeirização pelas dimensões territoriais continentais do país.

No âmbito procedimental e registral, cabe destacar a clara intenção de uma simplificação procedimental da regularização fundiária urbana – inclusive a partir de determinações legais de constitucionalidade duvidosa – e um incremento das disposições específicas sobre registro, que agora passam a ocupar todo um extenso capítulo (Capítulo IV da Lei 13.465/17).

Para além da simplificação do próprio procedimento de registro, a partir da figura da Certidão de Regularização Fundiária (CRF), espécie de documento único e simplificado apto a promover o registro dos imóveis regularizados, o novo marco regulatório busca sanar a questão da falta de controle da veracidade do conteúdo dos registros pela exigência do memorial descritivo das áreas e a previsão de unificação nacional do acesso aos registros locais por meio da informatização.

A simplificação do procedimento administrativo e registral reduz custos e também o tempo necessário para a regularização, indo ao encontro da hipótese defendida de um modelo de regularização capaz de ser mais amplo, rápido e barato a fim de homogeneizar, tanto quanto possível, o regime jurídico das terras nacionais com base na propriedade privada.

Por sua vez, as inovações registrais, especialmente relacionadas com a segurança, homogeneidade e facilidade de acesso aos registros fundiários/imobiliários também cumprem um papel em nossa hipótese ao garantir maior segurança às transações envolvendo a terra de forma direta ou indireta, possibilitando seu crescimento no país.

Todos esses dispositivos, e ainda outros presentes no novo marco normativo da regularização fundiária no país, reforçam a hipótese de que estamos diante de uma reforma regulatória com o objetivo de fixar as bases jurídicas para uma nova rodada de mercantilização da terra urbana no Brasil.

Como já referido anteriormente, a fixação das bases de um processo de mercantilização – especialmente a homogeneização do regime jurídico fundiário a partir da propriedade privada individual – é fator fundamental para a difusão de processos de financeirização que tenham por base a terra urbana, dada sua dependência da homogeneização desta dentro dos padrões capitalistas

Conclusão

A partir do exposto, a hipótese trazida no presente texto é que o investimento em um processo rápido e barato de regularização, com foco no âmbito dominial e registral, seria um passo importante para um movimento de homogeneização do estoque fundiário brasi-

leiro com base na propriedade privada plena, fundamental para o aprofundamento das relações entre o espaço urbano nacional e o circuito do capitalismo sob dominância financeira.

Podemos afirmar que estamos diante da fixação das bases de uma nova rodada de mercantilização da terra urbana brasileira, que embora seja incompleta pela própria inconversibilidade da terra em mercadoria segundo a teoria do valor, está ainda muito pouco instituída nos limites de suas possibilidades no Brasil. Assim, a garantia dos pressupostos dessa mercantilização se coloca como importante passo para a financeirização do estoque fundiário nacional que, por sua vez, pressiona pela implantação de tais pressupostos.

O alcance de tal objetivo depende diretamente da intervenção estatal, especialmente em sua dimensão regulatória, para determinar a mudança de modelo da regularização fundiária de modo a torná-la instrumento dessa homogeneização da forma mais rápida e barata possível.

Ainda que sem dados seguros sobre o rebatimento prático da Lei 13.465/17, espera-se ter demonstrado que a mesma tem uma importância em si e por si, ao representar a estruturação de um modelo de regularização fundiária voltado para a homogeneização do regime jurídico da terra urbana no país, aclarando os rumos e objetivos da atuação estatal brasileira em um cenário de inflexão ultraliberal.

De fato, não parece possível considerar como uma mera coincidência a alteração do marco normativo e do modelo de regularização fundiária de uma forma tão importante, com privilégio exatamente dos pressupostos de interesse do capital financeiro e imobiliário, justamente em momento imediatamente posterior a um golpe jurídico parlamentar.

Apesar do cenário delineado, não se pode deixar de alertar o leitor que a terra é elemento fundamental da luta social e política, se constituindo como condição para a garantia de muitos direitos, inclusive positivados como fundamentais pela Constituição Federal de 1988.

A derrubada de um paradigma de regularização como instrumento de garantia de direitos para a instituição de outro preocupado primordialmente com as dimensões

dominial e registral, alinhado aos interesses de frações capitalistas afinadas com a lógica financeira, tende a trazer graves consequências socioespaciais, com um agravamento das desigualdades.

A homogeneização irrestrita da terra urbana no Brasil sob o regime da propriedade privada individual tende a agravar o processo de vulnerabilização das camadas mais pobres da sociedade, especialmente daqueles que conseguem habitar áreas mais valorizadas das cidades. O aumento do custo de vida acarretado pela regularização e o assédio do mercado imobiliário tendem a tornar ainda mais difícil a permanência nesses locais.

Além disso, em uma perspectiva de tempo um pouco mais prolongada, com um hipotético sucesso do projeto cujas bases ora se colocam, é possível prever os riscos associados à disseminação de títulos securitizados lastreados na propriedade fundiária. Os exemplos espalhados pelo globo, incluindo os dos Estados Unidos da América, deixam clara a dimensão espoliativa de um mercado fundiário financeirizado.

Este é o futuro que está sendo estruturado no presente, a partir de um arcabouço regulatório do qual a Lei 13.4645/17 é peça central. O aprofundamento das desigualdades, processos de espoliação direta e negação de direitos básicos como a moradia se colocam como horizonte quase inescapável.

Espera-se, no entanto, que a compreensão da dimensão da ameaça possa ajudar na luta, social e política, a partir da disputa de sentidos do próprio instrumento da regularização fundiária, a ser feita na prática e em âmbito local, em detrimento dos interesses plasmados no texto legal que atualmente o regulamenta.

Referências

AALBERS, Manuel B. The potential for financialization. In: *Dialogues in Human Geography*, vol. 5 (2), 2015.

AGLIETTA, Michel. *Le capitalisme de demain*. Paris: Fondation Saint-Simon, 1998.

ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. Dissertação de mestrado. São Paulo: USP, 2004.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2003.

BALDEZ, Miguel Lanzelloti. *Solo urbano*: propostas para a Constituinte. Rio de Janeiro: Apoio Jurídico Popular/Fase, 1996.

BARROSO, Luiz Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro*: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRASIL. Lei 11.977, 2009.

CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun., 2002. Disponível em: http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643086.

_____. *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHRISTOPHERS, Brett. The limits to financialization. In: *Dialogues in Human Geograph*y, vol. 5 (2), 2015.

_____. Revisiting the urbanization of capital. In: *Anals of the Association of American Geographers*, 2011.

CONGRESSO NACIONAL. Tramitação Medida Provisória n. 759/16. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879. Acesso em: 23 de setembro de 2019.

COSTA, Jurandir Freire. *Ordem médica e norma familiar*. 3.ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DURAND-LASSERVE, Alain. *Regularization and integration of irregular settlements*: lessons from experience. Nairobi: World Bank, 1996.

EDELMAN, Lauren; STRYKER, Robin. A sociological approach to law and the economy. In: SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard (org.). *The handbook of economic sociology*. Nova Iorque: Princeton University Press, 2005.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1984.

FOLHA DE SÃO PAULO. Protesto em Brasília termina com 49 feridos, 7 detidos e exército nas ruas. Disponível em: https://m.folha.uol.com.br/poder/2017/05/1887139-protesto-em-brasilia-termina-com-49-feridos-7-detidos-e-exercito-nas-ruas.shtml. Acesso em: 10 de junho de 2019.

GOTHAM, Kevin Fox. The secondary circuit of capital reconsidered: globalization and the U.S. real estate sector. *AJS*, Chicago, v. 112, n. 1, p. 231-275, jun. 2006. Disponível em: http://www2.tulane.edu/liberal-arts/upload/GothamAJSArticle.pdf.

GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 82, p. 11-33, nov. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000300001>.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: *Cidades rebeldes*: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. *Cidades rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. Flexible accumulation through urbanization: reflections on 'post-modernism' in the American city. In: AMIN, Ash. *Post-Fordism, a reader*. Oxford: Blackwell, 1994.

HERMANY, Ricardo; VANIN, Fábio. Análise crítica das mudanças promovidas pela Medida Provisória n. 759/2016 na regularização fundiária do Brasil. In: *Revista de Direito da Cidade*, vol. 9, n. 2, 2017.

JESSOP, Bob. Spatial Fixes, Temporal Fixes and Spatio-Temporal Fixes. In: HARVEY, David. *A Critical Reader*. Antipode Book Series. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

KOTZ, David. *Neoliberalism and Financialization*. Working Paper, University of Massachusetts, 2008. Disponível em: http://people.umass.edu/dmkotz/Neolib_and_Fin_08_03.pdf. Acesso em: 28 de março de 2018.

PAULANI, Leda. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 25-39, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200003.

_____. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 237-261, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000100018>.

_____. O Brasil na crise da acumulação financeirizada. In: *Anais do IV Encuentro Internacional Economía Política y Derechos Humanos*, 2010.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados*: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR, UFRJ: FASE, 1997.

SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *EURE*, Santiago, v. 39, n. 118, 2013. Disponível em: http://www.scielo.cl/pdf/eure/v39n118/art02.pdf.

_____. A metrópole sob o ritmo das finanças: implicações socioespaciais da expansão imobiliária no Brasil. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 2013.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie; BRENNER, Neil. Urbanismo Neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados. In: *Temas Sociales*, n. 66. Santiago, 2009.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Vol. 2. São Paulo: Editora UNB, 2004.

ZWAN, Natascha. Making sense of financialization. In: *Socio-economic review*, n. 12, 2014.

A financeirização do Estado por meio da securitização de ativos no Brasil

Igor Pouchain Matela
Nelson Diniz

Introdução

Nos últimos anos, sobretudo após a crise financeira mundial de 2007-9, observou-se um crescente interesse no conceito de financeirização. Ao lado dos conceitos de globalização e neoliberalização, ele se tornou uma das principais chaves explicativas das dinâmicas recentes de transformação do capitalismo. Isso posto, para introduzir seus significados mais abrangentes, pode-se considerar, inicialmente, a seguinte definição de Paulani (2013):

> Utilizo aqui o termo na forma como vem se consagrando na literatura corrente de economia política nacional e internacional desde meados dos anos 1990. [...] Resumidamente, as teses da financeirização do capitalismo advogam que, a partir de meados dos anos 1970, o capitalismo ingressa numa fase em que a valorização financeira vai adquirindo um papel cada vez mais importante, até assumir o comando do processo de acumulação. Em outras palavras, atualmente, o processo de valorização do valor que é definidor do capitalismo, estaria sob o comando da lógica financeira, que é rentista e curto-prazista, além de ainda mais contraditória do ponto de vista do funcionamento do sistema como um todo, ou se quisermos, do ponto de vista da acumulação sistêmica (p. 255).

O interesse pelo conceito de financeirização não se restringiu à literatura específica da economia política. Isto é, um conjunto cada vez maior de esforços, nos mais diversos campos do pensamento e disciplinas científicas, assumiu a centralidade da valorização financeira e de sua lógica como objeto de reflexão. O

que é verdadeiro para a geografia, a sociologia, as ciências políticas, a antropologia, dentre outras disciplinas. Cresceram, igualmente, iniciativas de investigação de caráter multidisciplinar. Hoje, o debate a respeito da dominância financeira perpassa, por exemplo, grande parte das pesquisas no campo dos estudos urbanos, que apresentam um viés que abrange múltiplas disciplinas. Tudo isso, enfim, conduzindo as análises sobre as finanças para além de um círculo muito restrito de especialistas[1].

Os objetivos deste artigo se inscrevem, então, justamente no contexto do interesse aumentado pelo conceito de financeirização e pelos processos que ele designa. Tendo em vista que as pesquisas avançaram para o tratamento da dominância financeira em distintos níveis e domínios, permitindo falar, por exemplo, da financeirização do capitalismo, da gestão corporativa, da vida cotidiana, da propriedade imobiliária etc., nosso objetivo é examinar um nível em particular: o da financeirização do Estado.

Mas se falta consenso ao redor do que seria a própria financeirização – a vasta literatura, nacional e internacional, apontando diversas definições e perspectivas –, o que dizer da financeirização do Estado, uma expressão difundida mais recentemente e para a qual foi dada, até agora, menos atenção?

Consideradas indagações como essa, pretendemos, em primeiro lugar, delimitar o que seria a financeirização entendida nesse nível específico de análise. Em seguida, propomos que ela seja inscrita no nível mais geral da financeirização como dominância da lógica de valorização do capital fictício. O que, em nossa opinião, torna o conceito mais preciso. Além disso, para atribuir fundamentação empírica aos nossos argumentos, oferecemos uma intepretação da financeirização à luz dos primeiros ensaios de securitização de ativos no âmbito do Estado brasileiro, em distintos níveis de governo. Ao fazê-lo, consideramos, principalmente, o exemplo da cessão de *royalties* de petróleo do Estado

[1] Como afirma Aalbers: "A literatura acerca da financeirização é verdadeiramente multidisciplinar, no sentido de que a maioria dos colaboradores do debate parece se sustentar na literatura de diferentes disciplinas. Os autores das 25 publicações mais citadas (ou seja, pelo menos 250 citações no Google Acadêmico) sobre a financeirização têm formação em economia, sociologia, ciência política, estudos culturais e artes, história e geografia" (FINANCIALIZATION, 2019, p. 1, tradução nossa).

do Rio de Janeiro e a proposta em discussão no Congresso Nacional acerca da cessão de créditos tributários e não tributários, que busca regulamentar tal prática entre os entes federados. Concluímos com uma reflexão sobre o caráter mais amplo da financeirização no contexto da acumulação de capital e, particularmente, de suas relações com o advento de novas formas de despossessão.

Definições abrangentes do conceito de financeirização

Sem dúvida, compreender os significados conferidos à chamada financeirização do Estado exige, antes, tornar explícito o que se quer dizer com o conceito de financeirização. Conceito cujos sentidos variam muito, a depender do viés teórico, do nível e das escalas de análise, dos recortes temáticos e disciplinares, dentre outros aspectos. Até o presente momento, já foram publicadas diversas revisões da literatura sobre a financeirização que reúnem e põem em contraste esses distintos sentidos.

Chesnais (2002), por exemplo, resume as diferentes posições relacionadas à hipótese da emergência do regime de acumulação financeirizado, ou com dominância financeira, descrevendo o que seriam os traços sistêmicos desse novo regime. Ao fazê-lo, associando os conceitos de regime de acumulação e modo de regulação à ideia marxista da superação temporária dos limites imanentes do modo de produção capitalista, o autor assinala que é pouco provável que esse regime se constitua num regime de acumulação em sentido pleno, quer dizer, com legitimidade social, viabilidade econômica e passível de difusão e transferibilidade internacional. Opinião que o coloca numa posição diametralmente oposta à da abordagem de Aglietta (1998), para quem esse regime seria capaz, ao menos nos Estados Unidos, de estabilizar as contradições da acumulação capitalista, tal como foi possível nos marcos do regime de acumulação fordista.

Van der Zwan (2014), por sua vez, em seu *State of the art: making sense of financialization*, oferece uma revisão que considera não só os debates macroeconômicos de inclinação marxista, keynesiana e regulacionista, como também as abordagens sobre

a maximização do valor aos acionistas, isto é, acerca da financeirização das empresas e da gestão corporativa e, por fim, a literatura que existe ao redor da financeirização da vida cotidiana[2]. A autora destaca, ademais, as convergências e divergências entre os estudos da financeirização e os trabalhos de economia política de orientação institucionalista, especialmente os que se baseiam na perspectiva das variedades de capitalismos. Perspectiva que, em sua opinião, abriria espaço para leituras que transponham a ênfase no contexto geoinstitucional anglo-americano[3].

Christophers (2015) percorre mais ou menos a mesma literatura que Van der Zwan (2014), incluindo, no entanto, o nível da financeirização da propriedade imobiliária e apresentando seus polêmicos argumentos em torno dos limites da financeirização. Do seu ponto de vista, a financeirização é limitada tanto como conceito quanto como processo, o que lhe permite traçar o

[2] A expressão maximização do valor aos acionistas (*maximizing shareholder value*, em inglês) refere-se ao poder e à influência crescente dos acionistas na administração das empresas capitalistas contemporâneas. A esse respeito, Aglietta (2000), por exemplo, observa o seguinte: "Os mercados financeiros têm o poder de avaliar as empresas publicamente. Esse processo de avaliação ocorre sob o escrutínio permanente da comunidade de investidores, porque as regras e os padrões tornaram possível abstrair as especificidades da organização da empresa. [...] As estruturas elaboradas do mercado de capitais e a capacidade relacionada de movimentar fundos em mercados líquidos são fontes de poder para os investidores institucionais que gerenciam suas carteiras e estão sujeitos a critérios rigorosos de desempenho relativo. O princípio que enfrenta a gestão corporativa é um código abstrato formal: a lógica de um sistema de avaliação pública. O valor para o acionista é apenas a norma da transformação do capitalismo que promoveu esse sistema de avaliação pública. A governança corporativa é o conjunto de comportamentos que induz a empresa a maximizar o valor para os acionistas" (p. 149, tradução nossa). O nível da financeirização da vida cotidiana, por sua vez, poderia ser definido, em consonância com Sanfelici (2013), como o que indica que, cada vez mais, "o crédito e as finanças medeiam a relação entre os indivíduos, impõem ritmos no uso do tempo e engendram um *ethos* que define as expectativas e modela as disposições subjetivas dos indivíduos" (p. 32).

[3] Para um exemplo de debate sobre a financeirização que vai além do contexto anglo-americano, com especial interesse no caso das economias latino-americanas, cf. Abeles et al. (2018). Trata-se de uma coletânea de artigos elaborados no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Artigos que, segundo os editores da publicação, procuram superar o fato de que a maioria dos estudos sobre a financeirização tende a manter o foco nas economias desenvolvidas.

que seriam os limites analíticos, teóricos, estratégicos, ópticos e empíricos da financeirização. O autor o faz sobretudo para enfatizar que, em virtude de sua acelerada e nem sempre criteriosa difusão, a financeirização corre o risco de se transformar numa ideia desgastada pelo excesso de uso e falta de precisão[4].

Lapavitsas (2011) conduz sua revisão tendo em vista o que designa como as abordagens radicais da financeirização, que corresponderiam principalmente aos estudos nos campos da economia política marxista e das análises pós-keynesianas[5]. O primeiro campo estaria referido, na origem, à teoria clássica do capital monopolista de Baran e Sweezy ([1966] 1988), mas também ao resgate das teorias do imperialismo e do capital financeiro de autores como Lênin ([1917] 2011) e Hilferding ([1910] 1985). O segundo, à atualização do debate keynesiano sobre o papel do *rentier* na expansão das finanças, em detrimento dos lucros industriais. O autor sublinha, ao mesmo tempo, a importância de outras perspectivas heterodoxas, como a já citada matriz regulacionista e a que deriva dos argumentos de Arrighi ([1994] 2003), para quem a financeirização é um fenômeno cíclico e recorrente na longa duração do capitalismo histórico como sistema mundial. Lapavitsas (2011) assume, enfim, o viés que remonta à tradição da teoria do imperialismo e do capital financeiro e define a financeirização do seguinte modo:

> A financeirização é uma das ideias mais inovadoras que surgiram da economia política radical nos últimos anos e tem sido empregada frequentemente na análise da crise de 2007-9. Seu apelo teórico reside na capacidade de conectar a crise atual ao crescimento secular das finanças nos últimos anos. De maneira mais ampla, pode dar uma ideia da transformação estrutural das economias capitalistas durante as últimas três décadas, com suas implicações sociais correspondentes. [...] A financeirização é colocada como uma transformação sistêmica das economias capitalistas maduras que compreende três elementos funda-

[4] O artigo de Christophers (2015) foi publicado em um número de *Dialogues in Human Geography* no qual também está inserido um conjunto de respostas aos seus pontos de vista. Cf., por exemplo, a réplica de Aalbers (2015), intitulada *The potencial for financialization*.

[5] Lapavitsas (2013) atualizou e ampliou sua revisão do debate em uma obra posterior, intitulada *Profiting without producing: how finance exploits us all*.

> mentais: primeiro, as grandes empresas não financeiras reduziram sua dependência de empréstimos bancários e adquiriram capacidades financeiras; segundo, os bancos expandiram suas atividades de mediação nos mercados financeiros, bem como empréstimos a famílias; terceiro, as famílias se envolveram cada vez mais no campo financeiro, como devedoras e detentoras de ativos (p. 611-612, tradução nossa).

Há outras revisões sistemáticas do debate, mas, levando em conta os objetivos deste artigo, o que foi dito acima é suficiente para estabelecer que ele tende a girar em torno de uma definição abrangente da financeirização[6]. Trata-se de um tipo de definição sintetizada, em geral, na forma da alusão à dominância financeira ou das finanças. Considere-se, por exemplo, a definição de Aalbers (2015):

> Dominância crescente de atores, mercados, práticas, medidas e narrativas financeiras, em múltiplas escalas, resultando na transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias (p. 214, tradução nossa).

Trata-se, em suma, de uma definição dita guarda-chuva (*umbrella definition*) pelo próprio Aalbers (2015) e que já foi enunciada, de modo semelhante, por outros autores. Epstein (2005), por exemplo, sustenta que a financeirização corresponde ao "crescente papel da racionalidade, dos mercados, dos atores e das instituições financeiras no funcionamento das economias domésticas e internacionais" (p. 3, tradução nossa). Braga (1997), por seu turno, defende que ela constitui o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo, manifestando-se, portanto, "nas finanças das famílias (até porque seus rendimentos provenientes do trabalho vêm sofrendo limitações), nas finanças empresariais, na rentabilidade dos financistas e nas finanças do Estado" (p. 227). Guttmann (2008), por fim, observa que, desde a crise econômica

[6] Ainda sobre as revisões da literatura a respeito da financeirização, cf., nesta obra, os artigos de Ribeiro e Diniz e de Klink e Barcelos de Souza. Artigos que procuram não só apresentar um estado da arte desse debate como oferecer horizontes para sua condução no campo dos estudos urbanos, regionais e territoriais.

mundial ocorrida na década de 1970 e no início dos anos 1980, "que desregulamentou os bancos e permitiu-lhes remodelar os trabalhos da nossa economia, vivemos em um sistema dominado pelas finanças" (p. 11).

Para Aalbers (2015), definições como essas contribuiriam para a afirmação de uma relativa unidade entre as distintas perspectivas que caracterizam a literatura sobre a financeirização. Acreditamos que elas podem, de fato, cooperar, de alguma maneira, com a organização e a sistematização do debate em tela. O que é verdadeiro desde que, a partir e ao lado dela, sejam situados e problematizados processos e categorias mais precisos, dentre os quais destacamos, neste artigo, a produção e a circulação do que Marx ([1894] 1986c) chamou de capital fictício. Ou seja, por si só, essas definições guarda-chuvas são demasiadamente genéricas. Ponto de vista mais ou menos assimilado pelo próprio Aalbers em seu verbete acerca da financeirização escrito para a enciclopédia da American Association of Geographers (AAG). Em suas palavras:

> Até certo ponto, os críticos estão certos: a financeirização pode ser um conceito muito pouco definido que abrange muitos processos, estruturas, práticas e resultados em diferentes escalas e molduras temporais. Além disso, a financeirização é algumas vezes o *explanandum* (o fenômeno a ser explicado), outras, o *explanans* (a coisa que explica) e, outras vezes, nem sequer é claro qual dos dois é (FINANCIALIZATION, 2019, p. 2, tradução nossa).

Ao mesmo tempo, o autor sugere que a popularidade acadêmica e mesmo midiática do conceito de financeirização reside, justamente, em sua imprecisão, "isto é, na capacidade de transcender diferentes linhas de argumentação, originárias de diferentes disciplinas e ocorrendo em diferentes escalas" (FINANCIALIZATION, 2019, p. 2, tradução nossa). Seja como for, ao menos para os objetivos deste artigo, essas primeiras definições abrangentes foram consideradas porque ajudam a entender os sentidos atribuídos, a partir da próxima seção, à financeirização do Estado.

A financeirização do Estado

Embora tenham colaborado, de um modo ou de outro, com a difusão de definições pouco delimitadas do conceito de financeirização, autores como Aalbers reconhecem que existem caminhos de análise e de reflexão menos vagos, que permitem superar a genérica, além de frequentemente confusa, alusão à dominância financeira ou das finanças. No verbete acima mencionado, por exemplo, o autor delineia esses caminhos considerando sete temas relacionados a diferentes dimensões da financeirização contemporânea. Temas indicados e resumidos no Quadro 1.

Quadro 1 – Temas abrangidos pelos estudos contemporâneos da financeirização (verbete da American Association of Geographers)

A financeirização como um processo historicamente recorrente, que sinaliza o "outono", no sentido arrighiano-braudeliano, das potências hegemônicas. Dito de outro modo, a financeirização como um processo cíclico e correspondente ao declínio e à sucessão de hegemonias (holandesa, britânica e norte-americana) no sistema interestatal.
A revolução dos serviços financeiros: ou seja, o crescimento das instituições financeiras não bancárias e a importância cada vez maior da alavancagem e da cobrança de taxas para os modelos de negócios dos bancos.
A financeirização da economia em termos estritos: isto é, o setor financeiro se tornando cada vez mais dominante em termos econômicos.
A financeirização das empresas não financeiras: quer dizer, as empresas tradicionalmente não financeiras se tornando dominadas por narrativas, práticas e medidas financeiras. Essas mesmas empresas participando cada vez mais de atividades que têm sido típicas do setor financeiro.
A financeirização como *assetization* (no original em inglês): ou seja, a transformação de uma gama de mercadorias em títulos e ativos negociáveis nos mercados financeiros.
A financeirização do Estado e do setor público: isto é, governo, autoridades públicas, educação, assistência médica, habitação social e vários outros setores sendo dominados por narrativas, práticas e medidas financeiras.
A financeirização das famílias (*households*, no original em inglês): quer dizer, motivos, justificativas e medidas financeiras se tornando cada vez mais dominantes tanto na maneira como os indivíduos e as famílias estão sendo avaliados e abordados quanto na maneira como tomam decisões.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Financialization (2019).

Neste artigo, dois recortes temáticos a respeito da financeirização são especialmente importantes e isso porque se conectam

e podem ser articulados numa problematização dos processos empíricos mencionados na introdução, isto é, a securitização de *royalties* de petróleo e de direitos creditórios estatais no Brasil.

Em primeiro lugar, importa, para nós, o que tem sido chamado de financeirização do Estado não só por Aalbers, mas também por autores como Lagna (2016) e Wang (2015).

Para Lagna (2016), a literatura existente em torno da financeirização tem dedicado pouca atenção ao modo como os governos manejam práticas orientadas pelo mercado e tecnologias de inovação financeira para perseguir seus objetivos (*statecraft objectivies*, no original em inglês). Expressão com a qual o autor, acompanhando Baldwin (1985), refere-se à gestão do poder do Estado em assuntos domésticos e estrangeiros. Ainda conforme Lagna (2016), foi exatamente em virtude dessa atenção insuficiente que os estudiosos perderam a oportunidade de examinar um aspecto crucial da dominância financeira contemporânea, ou seja, a financeirização do próprio Estado. A passagem abaixo sintetiza seus argumentos e destaca o uso de derivativos como referência principal das reflexões do autor:

> É surpreendente que a crescente literatura sobre a financeirização – apesar dos esforços substanciais para explorar a tendência das finanças modernas e sua dinâmica baseada no mercado para permear numerosas esferas da vida humana – tenha dedicado atenção insuficiente a como e por que os governos usam derivativos. Devido a essa desatenção, estudiosos críticos perderam a oportunidade de examinar como a adoção governamental de derivativos reflete um fenômeno crucial do capitalismo atual: os governos muitas vezes exercem ação política ao empregar os métodos e instrumentos da inovação financeira. Essas atividades representam uma faceta fundamental da financeirização do Estado, ou seja, a reestruturação das instituições e do poder do Estado em consonância com a crescente influência das finanças no mundo atual (LAGNA, 2016, p. 2, tradução nossa).

Lagna (2016) desenvolve seus argumentos tendo em vista o contexto das lutas políticas iniciadas na Itália a partir do final da década de 1980. Sua investigação descreve como, já nos anos 1990, uma aliança neoliberal deslocou o *establishment* político e

empresarial do país, chegando ao poder central e recorrendo a inovações financeiras para cumprir os critérios de admissão na União Econômica e Monetária (UEM) europeia. Trata-se, basicamente, da alusão ao uso de contratos de derivativos para reestruturar a dívida pública italiana, modificando, profundamente, os parâmetros de ação econômica do Estado e satisfazendo os referidos critérios de ingresso na UEM.

Wang (2015), por sua vez, afirma que a ascensão da lógica de maximização do valor aos acionistas e a crescente proeminência de instrumentos, inovações e canais financeiros permitem vislumbrar correspondências entre o que ocorre na China e o que tem sido designado como financeirização pela literatura internacional. No entanto, de acordo com sua abordagem, a onipresença dos atores estatais na economia chinesa impõe restrições aos pressupostos centrais dessa literatura, ao menos quando se trata de analisar esse caso específico. Nos termos do autor:

> Primeiro, nos relatos existentes sobre a financeirização, o 'objeto' que está sendo 'financeirizado' é, antes de tudo, a economia; os Estados são fornecedores de políticas de (des) regulamentação que facilitam a financeirização [...]. Em segundo lugar, o investimento financeiro é percebido como um jogo de soma zero em relação às atividades produtivas [...]. Essas duas pressuposições, embora fazendo justiça aos casos de economias liberais e desenvolvidas, provavelmente encontrariam dificuldades quando comparadas com instâncias históricas e contextos nacionais em que os Estados são atores financeiros importantes (WANG, 2015, p. 604, tradução nossa).

Partindo dessas restrições aos pressupostos da literatura internacional, Wang (2015) sugere que a financeirização também diz respeito a uma tendência por intermédio da qual os Estados dependem cada vez mais de um conjunto de meios financeiros (mercados, indicadores e instrumentos financeiros, por exemplo) para alcançar seus objetivos, gerenciar seus ativos e financiar investimentos públicos. O autor estabelece que, no caso chinês, esses meios envolvem três componentes básicos inter-relacionados, quais sejam: i) a introdução da lógica de maximização de

valores acionários na administração de empresas e ativos estatais, o que o leva a sublinhar a hipótese da emergência do Estado acionário (*shareholding state*, no original em inglês); ii) a criação de instituições financeiras não bancárias para gerir ativos estatais; e iii) a provisão de veículos de financiamento por essas instituições para fomentar investimentos locais em ativos fixos ligados a processos de urbanização e expansão de infraestruturas. Nesse sentido, o autor sustenta a seguinte definição concernente à financeirização do Estado chinês:

> A financeirização do Estado refere-se ao processo no qual o Estado chinês transforma sua gestão da economia substituindo a intervenção administrativa e a alocação fiscal pela supervisão de seus ativos massivos de Estado de acordo com o valor do acionista. A expressão institucional desse processo é a proliferação de órgãos estatais de gestão de ativos e uma nova onda de competição acionária e geração de crédito nessas plataformas estatais de gestão de ativos. Suas consequências são a orientação de atores burocráticos para a competição acionária, a crescente dívida soberana incorrida por uma variedade de agências governamentais e o crescente uso de produtos financeiros para investimentos em ativos fixos (WANG, 2015, p. 621, tradução nossa).

O relato de Wang (2015) fundamenta-se na descrição da reforma econômica chinesa desde o final dos anos 1970, sobretudo no que tange à transformação das empresas estatais. O autor observa que, na década de 1980, a reforma dessas empresas baseou-se na melhoria da gestão e que, mais adiante, na década de 1990, os reformadores chineses se esforçaram para ativar o efeito disciplinador dos acionistas. Uma mudança de filosofia, do gerencialismo para a lógica de maximização do valor aos acionistas, compatível com o que aconteceu com as corporações ocidentais entre os anos 1960 e 1990. O que, pode-se dizer, a despeito das especificidades, vincula o caso chinês ao caso geral da financeirização.

Para nós, relatos e definições como as de Wang (2015), Lagna (2016) e Aalbers (FINANCIALIZATION, 2019) contribuem para defender que, atualmente, o recurso aos meios e aos

instrumentos financeiros por atores estatais sugerem, de fato, a pertinência da ideia da financeirização do Estado, ou seja, da reestruturação das instituições do Estado em consonância com o poder e a influência cada vez maior das finanças no mundo contemporâneo. Financeirização, enfim, referida ao advento de padrões de ação dos Estados que, no mínimo: i) buscam financiamento além dos mecanismos tradicionais do endividamento público e da intermediação bancária; e ii) operam nos mercados e conduzem a gestão dos seus ativos e passivos segundo uma racionalidade semelhante à da maximização do valor aos acionistas, com o que essa mesma racionalidade financeira tende a se sobrepor a qualquer outro parâmetro da ação estatal. Tudo isso indicando, em consonância com a definição abrangente de Aalbers, a internalização de práticas, medidas e narrativas financeiras no interior do próprio Estado. É isso que, em nossa opinião, está em questão quando se trata da securitização de ativos estatais no Brasil. O que remete ao segundo recorte temático da financeirização importante para os objetivos deste artigo, que diz respeito à "assetização", processo que, por seu turno, pode ser melhor entendido quando associado à produção e circulação de capital fictício e à dominância da lógica de valorização desse tipo de capital.

A financeirização como dominância da lógica de valorização do capital fictício

Quando se examina a literatura a respeito da financeirização, conclui-se, imediatamente, que nela há uma grande influência não só das abordagens críticas em geral, mas, nomeadamente, da tradição da economia política de inspiração marxista. Como observa Lapavitsas (2011), o conceito de financeirização possui fortes raízes nessa tradição, ainda que, como visto acima, também tenha sido mobilizado por outras vertentes da análise econômica heterodoxa, como as de viés keynesiano/pós-keynesiano e as fundadas na teoria da regulação.

Assim, cabe sublinhar que o conceito de financeirização é eminentemente crítico, utilizado, em geral, para explorar as crises e as contradições da acumulação capitalista contempo-

rânea, tendo pouca ou nenhuma penetração no *mainstream* do pensamento econômico. Como assinalam Abeles et al. (2018), "a corrente principal ou neoclássica também analisa a ascensão das finanças nas últimas décadas, ainda que não utilize o termo financeirização" (p. 21, tradução nossa). O que é verdadeiro para as demais disciplinas. Onde quer que seja acionado, na geografia, na sociologia, na antropologia, dentre outras, o conceito de financeirização apresenta esse conteúdo marcadamente crítico.

Seja como for, o que importa dizer é que essa influência da economia política de inspiração marxista resultou na presença e na difusão crescentes de algumas de suas principais categorias no âmbito do debate acerca da financeirização, particularmente das categorias por intermédio das quais Marx lidou com os aspectos monetários e financeiros da acumulação capitalista, quais sejam: o capital portador de juros, o sistema de crédito e o capital fictício. Ao referir-se, novamente, ao que denomina como as teses da financeirização, Paulani (2016), por exemplo, propõe o seguinte:

> A tese mais importante que deve ser mostrada, portanto, é que a lógica financeira, externa e estranha às necessidades da produção, foi internalizada no próprio espaço produtivo. Não se trata, portanto, de asseverar que a valorização financeira tornou-se mais importante do que a valorização produtiva (o que pode ou não ser verdade a depender de cada negócio e de cada momento específico da conjuntura). Não se trata também simplesmente de afirmar que, nas três últimas décadas, o crescimento da riqueza financeira se deu a um ritmo muito mais elevado que o crescimento da riqueza real (o que é verdadeiro, de qualquer forma, a julgar pelos dados). Não se trata tampouco de advogar que a valorização financeira tem se autonomizado em relação à valorização produtiva (ainda que, do ponto de vista categorial, exista, a meu ver, um processo de autonomização das formas sociais mais abstratas que está ontologicamente determinando a proeminência que vem assumindo o capital fictício). Trata-se de insistir que, para além da parcela do lucro que sempre assumiu a forma de renda pois, enquanto juro, é encarado inclusive como custo do capital, atualmente, pelo menos no que concerne aos capitais mais ou menos estabelecidos, é a posição externa do

> detentor de ações que acaba por comandar as decisões atinentes à produção. Hoje, além da pugna distributiva básica em torno do valor produzido, que coloca salários de um lado e lucros de outro, além de uma segunda 'disputa' que coloca juro de um lado e lucro líquido de outro, há agora, de modo cada vez mais incisivo, uma terceira disputa, que coloca, de um lado, os lucros retidos (a serem reinvestidos) e, de outro, os lucros distribuídos aos detentores de ações (dividendos) (p. 532-533).

Esse também é o ponto de vista de autores como Fine (2014), para quem a financeirização deve ser definida "como a acumulação intensiva e extensiva de capital fictício ou, em outras palavras, o crescente escopo e prevalência do capital portador de juros na acumulação de capital" (p. 55, tradução nossa). Ponto de vista compartilhado, ainda, por autores como Carcanholo e Sabadini (2015), que sustentam, por sua vez, o que se segue:

> Que características apresenta a nova etapa do capitalismo mundial iniciada em fins dos anos 1970 e início dos 1980? Quais são as perspectivas para sua continuidade e para sua superação? Essas são perguntas sumamente importantes na atualidade, e a resposta adequada a elas, como temos assinalado em trabalhos anteriores, passa pelo conceito marxista de *capital fictício* (p. 125).

Mas como definir esse complexo e, afinal de contas, inacabado conceito elaborado por Marx em *O capital*? Como, além disso, articulá-lo numa compreensão da natureza da financeirização contemporânea?

Como se sabe, Marx ([1894] 1986b; [1984] 1986c) desenvolveu, na Seção V do Livro III de *O capital*, um argumento conforme o qual o capital fictício aparece como desdobramento dialético do capital portador de juros que circula por meio do sistema de crédito. De fato, desde a apresentação de sua teoria monetária, no Livro I, passando por suas considerações sobre os ciclos do capital, no Livro II, o autor estabelece e consolida uma imagem da autonomização do capital monetário, isto é, do capital em forma de dinheiro, *vis-à-vis* os processos de produção de valor e mais-valor. Após referir-se ao capital portador de

juros em termos do momento ou do ponto em que "a relação-capital atinge sua forma mais alienada e fetichista", Marx ([1894] 1986b) afirma o seguinte: "Temos aí *D – D'*, dinheiro que gera mais dinheiro, valor que valoriza a si mesmo, sem o processo que medeia os dois extremos" (p. 293). Para Harvey (2014), passagens como essas sugerem "quase como se o plano de Marx em *O capital* fosse revelar os fetichismos que regem o sistema capitalista, e como se ele o tivesse concluído aqui"[7] (p. 194). Enfim, é justamente a partir da existência generalizada do capital portador de juros circulando por intermédio do sistema de crédito que Marx ([1894] 1986c) assenta o pressuposto que está na base do conceito de capital fictício. Nas palavras do autor:

> A forma de capital portador de juros faz com que cada rendimento monetário determinado e regular apareça como juro de um capital, quer provenha de um capital ou não. Primeiro, o rendimento monetário é convertido em juro e com o juro se acha então o capital de que se origina. [...] A coisa é simples: suponhamos que a taxa média de juros seja de 5% ao ano. Uma soma de 500 libras esterlinas, se transformada em capital portador de juros, proporcionaria portanto anualmente 25 libras esterlinas. Considera-se, assim, toda receita fixa anual de 25 libras esterlinas como juro de um capital de 500 libras esterlinas. Isso, entretanto, é e permanece uma representação puramente ilusória, excetuado o caso em que a fonte das 25 libras esterlinas [...] seja diretamente transferível ou assuma uma forma em que se torna transferível (MARX, [1894] 1986c, p. 10).

[7] Em nossa opinião, a observação de Harvey (2014) é pertinente, ao menos quando se leva em conta, por exemplo, o que Marx ([1984] 1986b) diz, logo a seguir, no mesmo capítulo do Livro III de *O capital*: "[...] enquanto o juro é apenas parte do lucro, isto é, da mais-valia que o capitalista funcionante extorque do trabalhador, o juro aparece agora, ao contrário, como o fruto próprio do capital, como o original, e o lucro, agora na forma de ganho empresarial, como mero acessório aditivo que lhe advém no processo de reprodução. Aqui a figura fetichista do capital e a concepção do fetiche-capital está acabada. Em *D – D'* temos a forma irracional do capital, a inversão e reificação das relações de produção em sua potência mais elevada: a figura portadora de juros, a figura simples do capital, na qual este é pressuposto de seu próprio processo de reprodução; a capacidade do dinheiro, respectivamente da mercadoria, de valorizar seu próprio valor, independentemente da reprodução – a mistificação do capital em sua forma mais crua" (p. 294).

Acompanhando esse pressuposto e analisando os títulos da dívida pública e as ações como partes constitutivas do capital bancário, Marx ([1984] 1986c) expõe, então, seu conceito de capital fictício. Vejamos, primeiro, o que o autor diz sobre os títulos da dívida pública:

> O que o credor do Estado possui é 1) um título de dívida contra o Estado, digamos de 100 libras esterlinas; 2) esse título de dívida lhe dá direito sobre as receitas anuais do Estado, isto é, sobre o produto anual dos impostos, em determinado montante, digamos de 5 libras esterlinas ou 5%; 3) ele pode vender esse título de dívida de 100 libras esterlinas quando quiser a outras pessoas. Se a taxa de juros for de 5%, supondo-se ainda a garantia do Estado, o proprietário A pode, em regra, vender o título de dívida por 100 libras esterlinas a B, pois para B é o mesmo emprestar 100 libras esterlinas a 5% ao ano ou assegurar-se mediante o pagamento de 100 libras esterlinas um tributo anual do Estado, no montante de 5 libras esterlinas. Mas, em todos esses casos, o capital, do qual o pagamento feito pelo Estado considera-se um fruto (juro), permanece capital ilusório, fictício. A soma que foi emprestada ao Estado já não existe ao todo. Ela em geral jamais se destinou a ser despendida, investida como capital, e apenas por seu investimento como capital ela teria podido converter-se num valor que se conserva. Para o credor original A, a parte que lhe cabe dos impostos anuais representa o juro de seu capital [...] A possibilidade de vender o título de dívida contra o Estado representa para A o refluxo possível da soma principal. Quanto a B, de seu ponto de vista particular, seu capital está investido como capital portador de juros. Virtualmente, ele apenas apareceu no lugar de A, cujo crédito contra o Estado ele comprou. Por mais que essas transações se multipliquem, o capital da dívida pública permanece puramente fictício, e a partir do momento em que os títulos de dívida se tornam invendáveis, desaparece a aparência desse capital (MARX, [1894] 1986c, p. 10).

Consideremos, agora, o que é dito acerca das ações:

> Viu-se acima como o sistema de crédito gera capital associado. Os papéis são considerados títulos de propriedade que

> representam esse capital. As ações de companhias ferroviárias, de mineração, de navegação etc. representam capital real, a saber, o capital investido e que funciona nessas empresas, ou a soma de dinheiro que é adiantada pelos sócios para ser despendida em tais empresas como capital. Do que não se exclui, de modo algum, a possibilidade de que representem mera fraude. Mas esse capital não existe duplamente, uma vez como valor-capital dos títulos de propriedade, das ações, e outra vez como capital realmente investido ou a investir naquelas empresas. Ele existe apenas nesta última forma, e a ação nada mais é que um título de propriedade, *pro rata*, sobre a mais-valia a realizar por aquele capital. A pode vender esse título a B e B a C. Essas transações em nada alteram a natureza da coisa. A ou B transformou então seu título em capital, mas C transformou seu capital em mero título de propriedade sobre a mais-valia a ser esperada do capital acionário (MARX, [1894] 1986c, p. 11).

Assim, tal como sustentam Palludeto e Rossi (2018), pode-se "definir o capital fictício, de forma geral, como direitos transacionáveis sobre um fluxo de renda futuro", destacando, ainda, "três atributos que perfazem sua constituição: a renda futura, os mercados secundários e a inexistência real" (p. 8). Em suma, é possível definir o capital fictício de acordo com o princípio básico da capitalização[8] de rendas oriundas de sobrevalores futuros, sublinhando, ademais, os seguintes atributos: i) o do ajuste desses rendimentos futuros às taxas de juros presentes; ii) o da existência de mercados secundários nos quais esses rendimentos, transformados em títulos, circulam e são comercializados; e iii) o que corresponde ao fato de que esses rendimentos, convertidos em títulos, não existem como capitais efetivos ou são, no mínimo, a duplicação de capitais que existem efetivamente.

[8] Note-se que esse princípio de capitalização está presente na formulação original de Marx ([1894] 1986c). Em suas palavras: "A formação do capital fictício chama-se capitalização. Cada receita que se repete regularmente é capitalizada em se a calculando na base da taxa média de juros, como importância que um capital, emprestado a essa taxa de juros, proporcionaria; se, por exemplo, a receita anual = 100 libras esterlinas e a taxa de juros = 5%, então as 100 libras esterlinas seriam o juro anual de 2 000 libras esterlinas, e essas 2 000 libras esterlinas são agora consideradas o valor-capital do título jurídico de propriedade sobre as 100 libras esterlinas anuais" (p. 11).

Para nós, são exatamente esse princípio e esses atributos que assumiram proeminência crescente desde que mecanismos, inovações e instrumentos, como os contratos de derivativos e a securitização, generalizaram-se no contexto da atual fase de expansão financeira do capitalismo. Vejamos, então, do que se trata, em linhas gerais, o mecanismo da securitização e quais são os argumentos básicos de quem propõe que ele seja adotado pelo Estado.

A securitização e sua adoção pelo Estado

Para Davis e Kim (2015), a securitização não é nada mais do que "o processo de capturar ativos com fluxos de caixa, como hipotecas mantidas por bancos, e transformá-los em títulos negociáveis" (p. 5, tradução nossa). A passagem abaixo amplia a compreensão do funcionamento desse mecanismo:

> Uma única hipoteca é ilíquida e seu pagamento geralmente é imprevisível: o proprietário pode perder seu emprego devido a uma emergência médica, ou o proprietário pode ganhar na loteria e pagar a hipoteca mais cedo, ou o bairro pode ser atingido por um tornado. Porém, quando agregado a centenas de outras hipotecas em outras partes do país, o pagamento se torna mais previsível, devido à lei de grandes números, e adequado para ser dividido em títulos, com fatias diferentes tendo perfis de risco diferentes. Os títulos lastreados em hipotecas são a forma mais familiar de securitização, mas o mesmo processo básico pode ser feito com quase qualquer tipo de fluxo de caixa, incluindo empréstimos para automóveis, empréstimos para universidades, dívidas com cartão de crédito, contas a receber de empresas, pagamentos de seguros e loterias, pensões de veteranos, gravames de propriedade e muito mais (DAVIS E KIM, p. 5-6, tradução nossa).

Cabe enfatizar, além disso, que as operações de securitização envolvem uma desintermediação financeira. Isso quer dizer que há um deslocamento da centralidade dos bancos comerciais enquanto intermediadores do crédito e da captação

de recursos em geral, permitindo a interconexão de uma variedade de iniciativas de investidores e agentes econômicos diretamente no mercado de capitais. O que é convergente com a definição mais ampla de securitização elaborada por Braga (1997). Conforme o autor:

> A securitização é, em sentido amplo, o processo pelo qual empresas produtivas, bancos, demais empresas financeiras, e governos emitem títulos de dívida, com inúmeras finalidades, envolvendo e interligando, desta forma, os chamados mercados creditício, de capitais, de derivativos (*swaps*, opções e futuros). Ela é uma modalidade financeira que torna os títulos negociáveis, flexibiliza prazos e taxas de rendimento, adaptável a múltiplos agentes, funcional à administração de riscos, substituta dos empréstimos bancários e, ao mesmo tempo, propícia aos bancos na captação de fundos. Como tal, é peça-chave do padrão de riqueza em questão, disseminando-se nas operações nacionais e transnacionais, nos regimes monetário-financeiro e cambial (p. 198).

Ou seja, como ressalta Silva Filho (2014), os investidores e agentes econômicos têm, desse modo, a possibilidade de emitirem e adquirirem títulos de forma direta, enquanto os bancos perdem a exclusividade do controle dos canais de financiamento. Citando estimativas do Banco Mundial, o autor afirma que o financiamento de projetos de infraestrutura, por exemplo, tradicionalmente baseado em empréstimos bancários, têm passado por uma mudança acelerada na direção do mercado de títulos securitizados. Tais estimativas indicam, nesse caso em particular, um montante global de US$ 5,03 trilhões financiados via securitização frente a US$ 3,81 trilhões financiados através de linhas de crédito convencionais no período de 2012 a 2022. Fenômeno compatível com o que têm sido chamado de financeirização da infraestrutura por autores como O'Neil (2018) e que seria explicado pelo fato de que a securitização representa, para o emissor dos títulos, e, portanto, tomador de recursos, uma forma de financiamento que não aumenta a exposição financeira imediatamente. Quer dizer, diferentemente do que ocorre em um emprés-

timo convencional, ao securitizar um ativo, o emissor não está contraindo dívidas, mas transferindo direitos de rendimentos futuros a outros agentes. Ademais, como dito, esse procedimento permite transformar ativos com baixa liquidez e não comercializáveis em títulos passíveis de negociação com maior facilidade nos mercados de capitais.

Silva Filho (2014) defende, ainda, que essa forma de financiamento via mercado, quando adotada pelo Estado, constitui-se numa alternativa vantajosa diante das crises fiscais dos governos centrais e subnacionais, já que não se configuraria como um recurso que aumenta o endividamento, além de influenciar modelos de gestão pública mais eficientes de acordo com critérios de mercado. Ou seja, a maior eficiência na gestão do patrimônio público também induziria o Estado a adotar outros mecanismos de governança compatíveis com a racionalidade mercantil, uma vez que a necessidade de captação de recursos levaria a procedimentos visando a obter uma melhor avaliação de seus ativos e a diminuição dos riscos a eles associados. Isso contribuiria, enfim, para criar um ambiente positivo para os investimentos internacionais, com o consequente aumento do financiamento a custos decrescentes.

Será mesmo esse o caso? Tudo isso, que Aalbers sintetiza com a expressão *assetization*, permite sustentar, de fato, a pertinência da ideia da financeirização do Estado? Operações como as que se ensaiam no Brasil contemporâneo configuram, efetivamente, mecanismos de securitização? Antes de esboçar respostas para essas questões, consideremos alguns exemplos.

Antecipação de *royalties* de petróleo pelo Estado do Rio de Janeiro[9]

Um dos exemplos brasileiros mais destacados e com maior volume de antecipação de receitas por ente federado, através do mecanismo da securitização, é o caso da cessão dos *royalties* do petróleo do Estado do Rio de Janeiro.

[9] Esse tópico está baseado no processo 108.168-2/2016 do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ). Agradecemos as explicações adicionais de Henrique Diniz de Oliveira sobre os detalhes da operação.

Em 2005, o governo estadual incorporou ao patrimônio do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (RioPrevidência) os valores obtidos com os *royalties* e participações especiais (R&PE) relacionados à exploração de petróleo[10]. Até 2012, essas receitas garantiram o equilíbrio financeiro do fundo previdenciário, mas, a partir de 2013, o RioPrevidência começou a apresentar déficits sucessivos[11].

Como solução para o déficit de 2013, o governo do Estado decidiu antecipar, pela primeira vez, as receitas futuras de R&PE como alternativa ao aporte de recursos do Tesouro estadual. Assim, foram realizadas duas operações de cessão de R&PE: uma com a Caixa Econômica Federal (CEF) no valor de R$ 2,3 bilhões e a outra com o Banco do Brasil (BB), de R$ 1 bilhão. O ingresso desse montante permitiu fechar as contas do RioPrevidência naquele ano, porém implicaram em uma retenção das receitas de R&PE de R$ 738 milhões já em 2014, num total de R$ 5,8 bilhões até 2025.

O ano de 2014 foi ainda mais complicado do ponto de vista das finanças do fundo previdenciário. Além dos já mencionados R$ 738 milhões comprometidos com as operações de antecipação do ano anterior, houve um crescimento de 16,7% nas despesas associado a um baixo crescimento dos R&PE (+5,9%). Assim, o déficit de 2014 foi maior do que o do ano anterior. Para resolver essa questão, novamente sem recorrer a aportes do Tesouro, a solução foi, mais uma vez, a antecipação das receitas futuras de R&PE num valor aproximado de R$ 5,1 bilhões. Dessa vez, entretanto, em busca de taxas mais vantajosas, a captação dos recursos foi realizada através da estruturação de uma operação externa.

---

[10] *Royalties* e participações especiais são categorias que compõe as participações governamentais de recursos oriundos de atividades de exploração petrolífera, de acordo com o artigo 45 da Lei 9.478/1997. Os valores incorporados ao RioPrevidência excluem as parcelas vinculadas e destinadas aos municípios, à dívida com a União, ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam).

[11] Em função dos limites e objetivos deste capítulo, não entraremos nas causas do déficit orçamentário do fundo previdenciário do Estado do Rio de Janeiro. Nos interessa apenas sublinhar que esse déficit ensejou o recurso ao mecanismo em questão.

Com o objetivo de realizar a cessão de créditos dos R&PE no mercado externo, o RioPrevidência criou uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), a Rio Oil Finance Trust (ROFT), constituída no Estado de Delaware, Estados Unidos, sob legislação desse país[12]. Desse modo, em 2014, antecipou-se parte da arrecadação de R&PE até 2027 em troca de um ingresso líquido imediato para o RioPrevidência de R$ 5,3 bilhões. Porém, nesse contrato de cessão dos direitos sobre R&PE foi estabelecido um mecanismo de proteção aos investidores caso a arrecadação apresentasse uma redução que pudesse pôr em risco o pagamento das parcelas. Esse mecanismo estabelecia uma série de penalidades se o chamado Índice de Cobertura apontasse para um "*default* técnico", isto é, um risco de inadimplência determinado pelos parâmetros do contrato.

A situação prevista acima veio a ocorrer quase que imediatamente após a assinatura do contrato. A forte desvalorização do Real frente ao Dólar, que passou de R$ 2,22, em julho de 2014, para R$ 3,87, em dezembro de 2015, associada à queda acentuada no preço do barril de petróleo (de US$ 106,77 para US$ 37,97 no mesmo período) levou o Índice de Cobertura para o nível de *default* já no primeiro semestre de 2015. Isso implicou, entre outras penalidades, num aumento de 2% nos juros de todas as operações mais a antecipação de amortização dos títulos.

Com o intuito de suspender algumas penalidades (como a proibição de novas emissões de títulos no mercado e a retenção de 60% da receita líquida de R&PE para amortização antecipada), o RioPrevidência propôs um *waiver* aos investidores (um acordo de remissão das penalidades ocasionadas pelo descumprimento do contrato) que consistia nos seguintes pontos: i) pagamento de taxa de remissão de 40% das receitas líquidas dos R&PE do RioPrevidência no trimestre seguinte – equivalente a R$ 105 milhões; ii) acréscimo de mais 1% de juros em todas as operações – que somados ao aumento já

[12] O fato de estar sob jurisdição do Estado de Delaware (EUA) impossibilitou os técnicos do TCE-RJ de analisarem aspectos legais sobre a ROFT. Além disso, quase todos os 160 documentos relativos à operação se encontram somente em língua inglesa, inclusive os elementos centrais da contratação, o que limita a análise dos órgãos de controle nacionais.

mencionado de 2% em virtude da quebra contratual, têm um custo extra estimado de cerca de R$ 3 bilhões até 2027[13]; e iii) elevações do Índice de Cobertura.

A renegociação do contrato foi assinada em outubro de 2015, porém, como o Índice de Cobertura foi aumentado, a perspectiva de uma nova quebra contratual num futuro próximo tornou-se ainda mais provável. Os gestores do RioPrevidência assumiram, sem embasamento em critérios técnicos, um alto risco de repetir o *default*. Previsivelmente, a segunda quebra contratual ocorreu em março de 2016 (apenas seis meses após a primeira), fazendo com que a renegociação anterior tenha sido praticamente inócua (gerando apenas mais custos, sem resultar em nenhum benefício prático). Dessa vez, a cláusula de aceleração dos pagamentos aos investidores foi acionada (de 2027 para 2020). Como resultado, segundo cálculos do TCE-RJ, a Taxa Interna de Retorno (TIR) para os investidores após as renegociações passou a girar em torno de 20% no segundo semestre de 2016. Além dos custos operacionais envolvidos em todo esse processo de antecipação de receitas e dos custos decorrentes das quebras de contrato, acrescentam-se também os custos administrativos, relacionados à gestão das cessões, manutenção das SPEs e pagamentos de tributos; os custos financeiros, em função de prêmios pela amortização antecipada com a CEF e o BB (R$ 75 milhões); e os custos de estruturação, decorrentes do pagamento de comissões a escritórios e consultorias (R$ 174 milhões).

Em resumo, em 2013 e 2014, o RioPrevidência captou pouco mais de R$ 8 bilhões e comprometeu-se com pagamentos da ordem de R$ 19 bilhões entre 2014 e 2020 (com base no câmbio de 2016). Para completar, em 2018, com a melhora relativa do preço do petróleo, o governo do Estado do Rio de Janeiro realizou mais uma operação no valor de R$ 1,86 bilhão com taxas de juros de 8,2% em Dólar, taxas superiores às das captações anteriores. Dessa forma, o total das operações de antecipação das

[13] Esse acréscimo de juros poderia ser revertido caso o Estado do Rio de Janeiro conseguisse dar prioridade de recebimento dos R&PE aos investidores sobre as parcelas já comprometidas com o Fecam, com a dívida com a União e com os pagamentos relacionados às antecipações feitas com a CEF e o BB.

receitas de R&PE aponta para uma captação de R$ 10,3 bilhões em face de pagamentos totais aos investidores estimados em R$ 25,6 bilhões, sendo que R$ 11,4 bilhões foram pagos até 2018 e o restante está previsto para ser quitado até 2027.

Cabe destacar, ainda, a controvérsia em torno da própria natureza dessas operações. A agência de classificação de risco Fitch, por exemplo, responsável pelo *rating* do Estado do Rio de Janeiro, não considera, em seus relatórios, tais antecipações de receita como operações de securitização *stricto sensu*:

> A Fitch considera as obrigações relativas a securitizações de petróleo como dívida ('outras dívidas classificadas pela Fitch') do estado, apesar de nem o ERio nem a Rioprevidência registrarem essas obrigações em seus balanços (Relatório Analítico do Estado do Rio de Janeiro Fitch 2014, folha 5 *apud* TCE-RJ Processo: 108.168-2/2016).

Mas as operações de "securitização" não indicariam, como observa Santos Filho (2014), a diminuição dos custos e uma maior eficiência na tomada de recursos por parte do Estado? Esse não foi o caso nas operações em questão: as captações por antecipação de receitas descritas acima apresentaram taxas de juros mais elevadas em comparação com formas de financiamento tradicionais. Todas as operações de crédito realizadas pelo Estado do Rio de Janeiro entre 2014 e 2016 – com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Credit Suisse – tiveram taxas menores do que as operações de cessão de receitas dos R&PE. O que aponta para a necessária reflexão sobre mecanismos como esses, bem como sobre sua fiscalização e regulamentação, no contexto da tendência geral à financeirização do Estado. Consideremos, então, o que tem sido proposto, no Brasil, em termos de tentativas de regulamentação legal de controversas operações como essas e se, de fato, essas iniciativas contribuem para torná-las mais transparentes ou não.

Proposições legislativas e a defesa da securitização como forma de financiar investimentos em infraestrutura no Brasil

Em 2016, foi apresentado, pelo senador José Serra (PSDB-SP), o Projeto de Lei 204/2016 (atual PLP 459/2017, em tramitação na Câmara dos Deputados). Trata-se de um projeto que dispõe sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação. Em linhas gerais, o projeto tem o objetivo de regulamentar a venda de direitos sobre créditos da União, do Distrito Federal, de estados e municípios, permitindo sua compra por investidores privados. Assim, o Estado receberia o dinheiro antecipadamente, repassando aos investidores o direito de receber futuramente os créditos públicos. Isso seria, resumidamente, nos termos do projeto, o mecanismo da securitização. A justificação do senador José Serra ajuda a entender o que está em questão. Em suas palavras:

> Este projeto de lei complementar tem por objetivo autorizar e regulamentar operações de cessão de direitos creditórios inscritos ou não em dívida ativa pelas três esferas de governo (...). Com isso, as operações de cessão de direitos creditórios, que hoje já são efetuadas por alguns estados e municípios, ganharão maior segurança jurídica.
> A União, segundo avaliações preliminares, poderia obter uma receita de R$ 110,0 bilhões com operações de cessão de direitos creditórios sobre a dívida ativa. O potencial de arrecadação nos diversos estados e municípios é igualmente relevante, como demonstram as operações já feitas com base em leis locais e em resoluções do Senado (...).
> Ocorre que tais operações, por seu caráter inovador, requerem aperfeiçoamentos na legislação de finanças públicas, para lhes garantir maior segurança, reduzir seus custos, evitar dificuldades operacionais e eliminar potenciais controvérsias jurídicas. (...).
> Embora tais operações se distingam claramente das de crédito, uma vez que não há compromisso de pagamento futuro pelo ente público, ainda há controvérsia a esse respeito. Para que essa controvérsia deixe de existir, o projeto prevê explici-

> tamente que as operações (...) não sejam caracterizadas como operações de crédito, especialmente para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal.
> A medida permitirá a obtenção de caixa com a venda de direitos que, hoje, não têm liquidez (...). Essa vantagem é crucial nesse momento de queda significativa da arrecadação. As operações disciplinadas neste projeto sem dúvida contribuirão, sem comprometimento da responsabilidade fiscal, para que os entes da Federação possam superar esta dificílima etapa por que passa o País (BRASIL, 2016).

Portanto, o objetivo manifesto do projeto é assegurar um arcabouço legal que dê garantias aos entes federados nas operações de cessão de direitos creditórios, permitindo o financiamento público num contexto de crise fiscal. Essas garantias jurídicas são consideradas importantes na medida em que alguns estados e municípios já vêm realizando tais operações, mas enfrentam questionamentos jurídicos em virtude dos limites de endividamento público estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal[14] (Lei 101/2000). Por isso, o projeto busca claramente distinguir a cessão de direitos creditórios das operações de crédito, considerando-as como venda definitiva de patrimônio público (art. 1º, § 4).

Para realizar tais operações, o projeto permite que a cessão dos direitos creditórios possa ser feita através da criação, pelo ente cedente, de SPEs, estabelecidas como empresas estatais não

[14] Canettieri (2018) aponta que, além do caso pioneiro de Belo Horizonte, com a PBH Ativos S/A, criada em 2010, já ocorre uma generalização desse tipo de política através da utilização de SPEs em vários municípios do Brasil, "como é o caso da criação de sociedade de propósito específico, por meio da lei 9.524 de 2014 em Goiânia para a securitização; a lei 40.198 de 2015 de cria a Companhia Carioca de Securitização; a lei 11.991 de 2015 que, em Porto Alegre, cria a Investe POA; a lei 90 de 2015 que cria o Fundo Especial da Dívida Ativa em Vitória; o mesmo acontece em Ribeirão Preto (lei 2.720 de 2015); em Florianópolis (lei 1.424 de 2015); em Brasília (lei 23 de 2015); em Salvador (lei 8.961 de 2016); em Guarulhos (lei 451 de 2016) e em São Paulo (lei 179 de 2017)" (p. 180). Há, ainda, registros da criação de SPEs para esse fim em diversos estados, como Minas Gerais (MGi), São Paulo (CPSec), Paraná (PRSec), Rio de Janeiro (CFSec) e Goiás (Goiás Parcerias).

dependentes[15] (art. 1º, § 7). Essas instituições funcionam como intermediárias na transação. Nesses casos, como observa Sales (2016), a SPE adquire os créditos do ente federado e, com lastro neles, emite títulos (debêntures) que serão negociados diretamente no mercado de valores mobiliários.

Essa modalidade de securitização, mais comum no setor privado, é considerada vantajosa por promover uma segregação de risco entre as partes. Como assinala Silva Filho (2014), a criação de uma SPE isola a transação "dos efeitos de eventuais passivos que podem afetar o patrimônio da companhia geradora dos ativos no futuro, tais como dívidas e encargos trabalhistas, débitos fiscais, riscos ambientais etc." (p. 16). Ou seja, os investidores têm a garantia de que os créditos fazem parte do patrimônio da empresa (SPE) e de que qualquer problema de caixa ou no orçamento do ente federado não irá ameaçar o recebimento dos créditos adquiridos.

A securitização também pode ser realizada diretamente pela instituição detentora dos ativos, que pode lançar os títulos no mercado sem intermediação de uma SPE. Nesse caso, trata-se de uma operação sem segregação de riscos, pois os investidores assumem a exposição ao inadimplemento do crédito e não há caução por parte do cedente. Por isso, aqui a tendência é que haja um maior desconto do valor original dos ativos negociados. Segundo Sales (2016), esse modelo passou a ser adotado pelos entes federados brasileiros, em algumas situações, em virtude de questionamentos jurídicos ocorridos no Tribunal de Contas da União (TCU). Silva Filho (2014), por sua vez, afirma que, em função de limitações legais para a criação de subsidiárias, as concessionárias de serviço público no Brasil acabam utilizando, igualmente, esse expediente.

Defensores do uso da securitização de ativos estatais, como Velloso (2016; 2017), argumentam que esse instrumento contor-

[15] Em contraposição à definição de empresa estatal dependente prevista no artigo 2º, inciso III da Lei 101/2000, as empresas estatais não dependentes são aquelas que não recebem do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, de custeio ou de capital. A Emenda Constitucional (EC) 95/2016, conhecida como Emenda do "teto de gastos", define que uma das poucas exceções à restrição dos limites de gastos públicos seja com as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

naria os problemas fiscais, ao permitir a mobilização de novos recursos para aumentar investimentos públicos, por exemplo, em infraestruturas. De acordo com essa perspectiva, o montante auferido com as operações de securitização deveria ser utilizado na criação de um fundo garantidor para o pagamento do Estado às concessionárias de infraestrutura, o que daria maior segurança e estimularia os investimentos privados no setor. Essa visão deriva do entendimento de que há um receio dos investidores em relação aos projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs), uma vez que, nos casos em que os pagamentos dos usuários dos serviços não cobrem totalmente a expectativa de receitas, o Estado geralmente realiza contraprestações para complementar o rendimento das concessionárias. Entretanto, essas contraprestações seriam sempre ameaçadas pelas políticas de ajuste fiscal, trazendo forte insegurança para os investimentos na área. Portanto, se o valor obtido com as securitizações se destinarem a formar um fundo garantidor desses contratos, isso facilitaria um maior investimento privado em infraestrutura através de PPPs, em função da segurança contra o risco de não recebimento das contrapartidas públicas estipuladas em contrato.

Como mencionado acima, Silva Filho (2014) também defende a securitização dos ativos públicos como uma forma de recuperar a capacidade de financiar investimentos em infraestrutura. A utilização desse expediente seria uma alternativa ao endividamento do Estado, especialmente por não entrar em contradição com as políticas de austeridade. Isto é, esse mecanismo propiciaria possibilidades de aumento dos investimentos em contextos de desaceleração econômica, sem entrar em conflito com o ajuste fiscal e contornando, ao mesmo tempo, as consequências recessivas que, normalmente, acompanham esse tipo de ajuste. O que, por fim, daria um caráter anticíclico a essa modalidade de financiamento. A passagem abaixo resume esse tipo de raciocínio:

> Do ponto de vista dos governos, tanto centrais como subnacionais, a vantagem mais evidente desse novo enfoque para avaliação e alienação de seus ativos é a possibilidade de conservar sua capacidade de investimento sem comprometer a trajetória da dívida pública, ao contrário dos empréstimos

> bancários convencionais. Isto porque as diversas modalidades de securitização de ativos permitem rentabilizar os fundos de **recebíveis constituídos sobre ativos públicos já existentes – por exemplo, concessões – e ou a serem explorados no futuro – por exemplo,** *royalties* **da exploração de recursos naturais – para financiar os investimentos necessários, sem impactar diretamente o balanço patrimonial do setor público. Além disso, aumenta o espaço fiscal para investimentos em ativos cujos ganhos são mais difíceis de captura via tarifas – e, portanto, menos atrativos para os canais de financiamento do setor privado (p. 13-14).**

Esse é, mais ou menos, o tipo de raciocínio que orienta o PLP 459/2017, que vincula a receita de capital decorrente da venda dos ativos da seguinte maneira: pelo menos 50% para despesas associadas ao regime de previdência social e o restante aos investimentos públicos (art. 1º, § 6), ficando vedada a utilização desses recursos para gastos em despesas correntes do Estado.

Entretanto, algumas organizações da sociedade civil[16] têm feito críticas contundentes ao projeto de lei e denunciam que ele busca legalizar práticas fraudulentas que vêm sendo realizadas por diversos entes federados através de SPEs. Segundo elas:

> O PLP 459/2017 (a) atende exclusivamente aos interesses da especulação financeira com grave lesão ao interesse público; (b) contraria frontalmente os princípios da publicidade e transparência abrindo as portas para corrupção desenfreada; (c) significa a perda do controle sobre a parcela da arrecadação tributária cujo fluxo é cedido, com grave ofensa às normas de finanças públicas e lesão aos cofres públicos; (d) promove a antecipação de receita pública de forma extrema-

[16] Uma interpelação extrajudicial com os principais argumentos contra o projeto foi endereçada ao presidente da Câmara dos Deputados e aos líderes partidários no Congresso, denunciando o texto do PLP 459/2017. A interpelação foi subscrita pelas seguintes entidades da sociedade civil: Auditoria Cidadã da Dívida, Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO), Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil (FENASTC) e Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ).

> mente onerosa e ilegal, gerando perdas financeiras vultosas e irreparáveis, além do comprometimento por tempo indefinido de todas as administrações e gerações futuras (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA et. al., 2018, p. 10).

O texto do projeto daria margem à realização de operações financeiras inconstitucionais e lesivas ao Estado, causando graves prejuízos ao erário público. Para fundamentar essa acusação, tais organizações mencionam o fato de diversos órgãos de controle regionais estarem questionando e até mesmo suspendendo operações semelhantes realizadas por governos estaduais e municipais.

Afirma-se, ainda, que o projeto de lei irá permitir a cessão de créditos líquidos e certos (e não os créditos "podres") em troca de taxas de desconto bastante elevadas e com uma remuneração de juros acima da praticada no mercado, como foi o caso verificado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da PBH Ativos S/A em Belo Horizonte.

Na prática, o crédito tributário não seria vendido definitivamente, pois continuaria a ser cobrado, fiscalizado e administrado pelos órgãos da administração pública (Secretaria da Receita Federal e Procuradoria da Fazenda Nacional, estaduais ou municipais). Somente o fruto da arrecadação é que seria cedido aos investidores privados. Além disso, esse dinheiro arrecadado seria destinado diretamente da rede bancária para as SPEs, sem passar pelos cofres públicos, em desacordo com toda a legislação de finanças do país. Em suma, conforme o projeto de lei, a arrecadação, fiscalização e cobrança dos créditos tributários continua sob responsabilidade do Estado. Portanto, os entes federados estariam cedendo apenas o produto da arrecadação tributária dos créditos inadimplidos realizada pelos órgãos estatais, e mantendo, por outro lado, o risco de receber ou não créditos cujo pagamento é incerto.

Críticas como essas também são apontadas por Carneiro (2018), ex-diretor executivo na área de renda fixa do Banco BTG Pactual e ex-secretário-adjunto do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Para ele, o projeto também é ambíguo ao mencionar a cessão definitiva da dívida ativa (art. 1º, § 1, inciso IV), pois prevê em seu art. 1º, §1, inciso V que a cessão abrange "apenas

o direito autônomo ao recebimento do crédito", negando, dessa maneira, a natureza definitiva da cessão. O autor questiona, igualmente, a constitucionalidade da cobrança dos créditos permanecer sob responsabilidade do governo e argumenta que, ao manter essa prerrogativa, o Estado assume dever fiduciário perante o investidor, que poderia cobrar indenização caso entendesse que há omissão ou desinteresse na cobrança. Esse ponto do projeto tenderia a elevar o deságio sobre os créditos negociados pelo Estado.

Carneiro (2018) conclui que, da forma como o projeto foi construído, os entes federados acabarão repetindo o mesmo tipo de operação de emissão de títulos (debêntures) realizadas até o momento, em que os governos antecipam o recebimento de créditos parcelados, mas se comprometem a ressarcir os investidores em caso de inadimplência. Portanto, o autor afirma que, em função dessas características, o que o projeto de lei proporia seriam, na verdade, operações de "pretensa securitização".

Críticas como as sinalizadas acima costumam se basear, principalmente, no caso da PBH Ativos S/A, onde o município de Belo Horizonte se comprometeu a complementar com recursos próprios e até mesmo indenizar investidores quando o fluxo de arrecadação dos créditos cedidos não fosse suficiente. Some-se a isso os custos administrativos das SPEs (elaboração dos contratos, consultorias jurídicas, remuneração de administradores, advogados, seguros etc.) e as taxas cobradas pelas instituições que estruturam as operações financeiras (taxas de estruturação, distribuição, administração, *performance*). Ainda a esse respeito e citando outro caso, Fattorelli (2018) menciona que, em edital lançado em 2018, pela Goiás Participações S/A – SPE do Estado de Goiás – para contratar a instituição que seria responsável pela estruturação da emissão de debêntures, estavam previstos R$ 325 milhões somente para o pagamento de taxas. Já no caso de Belo Horizonte, a instituição contratada para realizar a emissão dos títulos – o Banco BTG Pactual – acabou adquirindo a integralidade das debêntures, o que indica a alta rentabilidade dos títulos oferecidos.

Esse é, de maneira geral, o modelo já em curso nos diversos estados e municípios brasileiros que adotaram tais procedi-

mentos de venda de créditos. E, sendo o objetivo expresso do PLP 459/2017 dar segurança jurídica às operações "que já estão sendo efetuadas por alguns estados e municípios", conclui-se que esse é o modelo que se pretende legalizar. Dessa forma, também a interpelação extrajudicial das organizações da sociedade civil supramencionada indica que tais operações não devem ser consideradas como securitização de créditos, mas sim como contratação de dívida pública disfarçada com o objetivo de escapar dos controles dos órgãos públicos de fiscalização.

Esses e outros questionamentos são justamente os que nos permitem colocar algumas questões em relação ao que de fato está em jogo quando se fala da securitização de ativos estatais no Brasil. Assim, para concluir esse artigo, oferecemos, na próxima e última seção, uma tentativa de enquadrar a reflexão sobre esse mecanismo em um horizonte de abordagem que sublinha e problematiza as correspondências entre financeirização e despossessão. Note-se que esse é, ainda, um horizonte de abordagem em construção, que pode e deve ser melhor desenvolvido por pesquisas e esforços subsequentes.

Conclusão: o nexo Estado-finanças e as relações entre financeirização e despossessão

O empréstimo de dinheiro e a cobrança de juros não surgem no modo capitalista de produção. Marx ([1894] 1986c), ao apontar esse fato, afirma que o capital portador de juros, assim como o capital comercial, pertence às formas "antediluvianas" do capital. Quer dizer, o capital portador de juros existe muito antes do modo de produção capitalista se desenvolver plenamente e pode ser encontrado nas mais diversas formações socioeconômicas. Essa manifestação arcaica do capital portador de juros é chamada, pelo autor, de capital usurário.

O capital usurário teria cumprido um importante papel na ruína do modo de produção feudal, ao enfraquecer e destruir as antigas sociedades feudais, a autonomia da produção dos pequenos camponeses e pequenos burgueses, além das formas de organização política características dessas sociedades. Isso porque, nos termos de Marx ([1894] 1986c), o capital usurário

carrega consigo uma força destrutiva da produção, que tende a dominá-la parasitariamente, forçando-a a funcionar sob condições cada vez mais deploráveis. Não à toa, surgem, na Idade Média, como observa Harvey ([1982] 2013), uma série de proibições e sanções legais contra a usura. Nesse sentido, o capital usurário foi fundamental para o processo de acumulação primitiva e para criar grandes concentrações de capital monetário, que levaram ao surgimento do modo de produção capitalista.

O contexto das formas "antediluvianas" do capital portador de juros ganha importância central nas abordagens de longa duração do capitalismo histórico como sistema mundial, como a de Giovanni Arrighi ([1994] 2003). Nessa abordagem, ainda que o autor não utilize o termo acima, o predomínio dessas formas pode ser encontrado, por exemplo, no exame das fases de expansão financeira dos ciclos sistêmicos de acumulação genovês e holandês, que guardariam semelhanças com a financeirização contemporânea. Além disso, a perspectiva arrighiana enfatiza a competição interestatal pelo capital circulante como motor fundamental para o desenvolvimento do próprio capitalismo, numa dialética entre as lógicas capitalista e territorialista do poder. Harvey (2011) se aproxima dessa abordagem ao descrever a fusão dessas lógicas a partir do conceito de "nexo Estado-finanças", com o qual procura sublinhar, como sua denominação sugere, exatamente as interligações entre o poder dos Estados e o poder das finanças.

Entretanto, Marx ([1894] 1986c) distingue a forma arcaica de capital usurário da forma moderna do capital portador de juros, sob o modo de produção capitalista. A primeira tenderia a se apropriar de todo o mais-valor, contendo a circulação do capital, enquanto a segunda se constituiria apenas numa parte do mais-valor (que é dividido entre lucro, juros e renda). Enquanto a primeira teria uma tendência parasitária e destrutiva, a segunda seria funcional à acumulação de capital, uma vez que o capital portador de juros estaria subordinado às condições e necessidades do modo de produção capitalista. Essa subordinação teria sido resultado da evolução e da imposição do capital industrial, em condições tais como a da criação do sistema de crédito e

a da redução compulsória das taxas de juros pela ação estatal. Portanto:

> O que distingue o capital portador de juros, na medida em que este constitui um elemento essencial do modo de produção capitalista, do capital usurário, não é de modo algum a natureza ou o caráter desse capital. São apenas as condições modificadas em que funciona (MARX, [1894] 1986c, p. 112).

Mesmo assim, Marx ([1894] 1986c) não deixa de considerar a possibilidade de que as práticas usurárias permaneçam e convivam com o moderno capital portador de juros, não sendo formas excludentes. Em suas palavras: "O capital portador de juros mantém a forma de capital usurário em face de pessoas e classes ou em condições nas quais os empréstimos não se efetuam [...] no sentido do modo de produção capitalista" (p. 111). Mas como tudo isso pode ser articulado numa leitura dos processos que têm sido designados a partir do termo financeirização do Estado?

A questão aqui não é buscar definir se a financeirização do Estado e a financeirização em geral se sustentam no capital portador de juros ou no capital usurário. Na verdade, essa distinção não parece ter tanta relevância. Como sugere Harvey (2014), se a história mostra que a usura teve de ser disciplinada e submetida às exigências do modo de produção capitalista, particularmente à circulação do capital industrial, em *O capital*, no desenvolvimento de seu argumento sobre os juros, Marx também indica que o sistema de crédito tende a sair totalmente do controle, ameaçando o mundo da produção de mais-valor e comprometendo a estabilidade da acumulação de capital. Nesse caso, o cerne do sistema de crédito se deslocaria e abriria espaço para uma economia baseada, por exemplo, na acumulação por despossessão, ao invés da exploração do trabalho na produção. O que indicaria que o sistema de crédito "reintroduz práticas usurárias na economia, embora de maneira muito diferente da usura de outrora" (p. 254). Nesses termos, o sistema de crédito tornar-se-ia um dos veículos mais efetivos para a geração de fraudes e crises. Tudo isso conduzindo à seguinte questão colocada por Harvey (2014): "Quanto da riqueza da atual aristocracia finan-

ceira foi acumulada pela expropriação da riqueza alheia (inclusive de outros capitalistas), pelas manobras do sistema financeiro?" (p. 226).

O conceito de acumulação por despossessão foi desenvolvido por Harvey (2005) a partir do que Marx ([1867] 2011) chamou de acumulação primitiva, ou seja, processos de acumulação fundados antes na força, na fraude, no roubo e na violência do que nas dinâmicas internas da reprodução ampliada de valor, a partir da exploração do trabalho na produção. E, na medida em que tais processos de acumulação desempenham um papel contínuo e persistente na longa geografia histórica do capitalismo, não seria muito adequado qualificá-los como "primitivos" ou "originais". Por isso a substituição da expressão acumulação primitiva por acumulação por despossessão.

A própria descrição da acumulação primitiva realizada por Marx ([1867] 2011) revela uma ampla gama de processos que podem ser encontrados ao longo de toda a história do capitalismo, dentre os quais se destacam: i) a mercantilização/privatização da terra e a consequente expulsão pela força de populações camponesas; ii) a conversão de direitos de propriedade comuns, coletivos e/ou estatais em direitos exclusivos de propriedade privada; iii) a supressão do acesso e dos direitos dos camponeses às terras comuns; iv) a transformação da força de trabalho em mercadoria; v) a eliminação de formas alternativas de produção e consumo; vi) as práticas coloniais, neocoloniais e imperiais de apropriação de ativos, em especial de recursos naturais; vii) o comércio de escravos; e viii) a usura, o endividamento nacional e o uso do sistema de crédito como meio radical de acumulação por despossessão. Processos que, em geral, dependeram da intervenção e/ou da manipulação dos poderes estatais.

Ainda conforme Harvey (2008), a acumulação por despossessão apresentaria quatro características principais: i) privatização e mercantilização, especialmente de ativos públicos, abrindo à acumulação de capital novos campos que estavam até então fora do cálculo de lucratividade – processos que transferem ativos do domínio público e popular para domínios privados e privilegiados de classe; ii) financeirização, uma vez que, a partir de 1980, uma série de desregulamentações econômicas

permitiu que "o sistema financeiro se tornasse um dos principais centros de atividade redistributiva por meio da especulação, da predação, da fraude e da roubalheira" (p. 172-173); iii) administração e manipulação de crises, onde a dívida entra como recurso primordial na redistribuição de riquezas dos Estados mais pobres para os Estados mais ricos; iv) redistribuições via Estado, com a instituição de políticas que direcionam o fluxo de rendimentos para as classes mais altas, por meio de isenções fiscais, estruturas tributárias regressivas, corte de gastos e de serviços públicos etc.

É justamente com base nesses processos e características gerais que podemos dizer que relações como as que existem entre financeirização e acumulação por despossessão não apenas não são inéditas, como são intrínsecas ao desenvolvimento do capitalismo. Rosa Luxemburgo ([1912] 1970), por exemplo, ao enfatizar o caráter permanente da acumulação primitiva, alegava que um dos aspectos centrais da acumulação de capital se refere às relações entre o capitalismo e os modos de produção não capitalistas. Nessa relação, a força, a fraude, a opressão e a pilhagem eram exibidas abertamente através da guerra, da política colonial e do sistema internacional de empréstimos. O que também coloca o nexo Estado-finanças no centro da reflexão. Entretanto, para Harvey (2005), esses processos têm, hoje, uma importância maior que outrora. Nas palavras do autor:

> Alguns dos mecanismos da acumulação primitiva que Marx enfatizou foram aprimorados para desempenhar hoje um papel bem mais forte do que no passado. O sistema de crédito e o capital financeiro se tornaram, como Lenin, Hilferding e Luxemburgo observaram no começo do século XX, grandes trampolins de predação, fraude e roubo. A forte onda de financialização, domínio pelo capital financeiro, que se estabeleceu a partir de 1973 foi em tudo espetacular por seu estilo especulativo e predatório. Valorizações fraudulentas de ações, falsos esquemas de enriquecimento imediato, a destruição estruturada de ativos por meio da inflação, a dilapidação de ativos mediante fusões e aquisições e a promoção de níveis de encargos de dívida que reduzem populações inteiras, mesmo nos países capitalistas avançados, a prisioneiros da dívida, para não dizer nada da fraude corporativa e do desvio de

> fundos (a dilapidação de recursos de fundos de pensão e sua dizimação por colapsos de ações e corporações) decorrente de manipulações do crédito e das ações — tudo isso são características centrais da face do capitalismo contemporâneo. [...] Mas temos de examinar sobretudo os ataques especulativos feitos por fundos derivativos e outras grandes instituições do capital financeiro como a vanguarda da acumulação por espoliação em épocas recentes (p. 122-123).

Essa relação imbricada entre os processos de acumulação por despossessão e a financeirização tem a ver com a busca de soluções para o problema da sobreacumulação de capital, situação em que há capitais em excesso *vis-à-vis* as possibilidades de reinvesti-los com lucro – o que, em outros termos, pode ser descrito como excesso de liquidez. Esses excedentes exercem uma pressão para a abertura de novas fronteiras de acumulação de capital através da mercantilização generalizada de bens públicos, relações sociais, elementos da natureza etc., que em seguida podem ser transformados em ativos financeiros em condições de absorverem os capitais superacumulados e concentrados no sistema de crédito.

Para nós, o que foi dito acima, corresponde aos exemplos citados e descritos nos tópicos anteriores. Como visto, a securitização e a capitalização são mecanismos que servem exatamente para criar mercadorias – na forma de títulos – a partir de fluxos de rendimentos que, de outra forma, não poderiam ser negociados. Portanto, os processos de mercantilização e de acumulação por despossessão se intensificam na medida em que a financeirização passa a ditar os ritmos e a lógica da acumulação em geral.

Quando analisamos a antecipação das receitas dos *royalties* do petróleo do Estado do Rio de Janeiro e o projeto de cessão de direitos creditórios pelos entes federados, verificamos que esses casos dificilmente poderiam ser considerados como formas estritas de securitização. O ponto fundamental aqui seria o fato de que não ocorre a venda definitiva dos ativos públicos com a consequente assunção do risco pelos investidores. Há, na verdade, garantias reais por parte do Estado. Assim, ao não transferir o risco envolvido em processos necessariamente especulativos, o Estado brasileiro, em seus distintos níveis de governo,

internaliza os potenciais prejuízos decorrentes da não realização dos capitais que circulam segundo a lógica do capital fictício. Essa é, em grande medida, uma explicação para a crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro, já que as operações de antecipação de receitas no mercado internacional levaram ao agravamento da insolvência no RioPrevidência e à consequente necessidade de cobertura com recursos orçamentários. Nesse sentido, fica claro como o movimento em direção à financeirização do Estado abriu caminho para práticas de acumulação por despossessão. Privatizaram-se lucros, socializando-se prejuízos.

Mas o que se passa quando a securitização ocorre realmente com a transferência dos riscos aos investidores? Haveria um nível de taxa de juros em que essas operações seriam vantajosas para o Estado? As antecipações de receita não seriam uma forma de ajustar um fluxo de capital para as necessidades do presente, flexibilizando a gestão estatal? Não haveria aí benefícios ao agente que securitiza, no caso, o Estado? A racionalidade do mercado não poderia introduzir padrões de eficiência na administração pública? Qual é o limite que separa a funcionalidade do sistema de crédito da "destrutividade" da acumulação por despossessão? Esses processos são completamente discerníveis e operam separadamente ou caminham lado a lado?

Em primeiro lugar, como evidenciou a recente crise das hipotecas *subprime* nos Estados Unidos, a securitização não oferece garantias de que as possibilidades de crise no sistema de crédito sejam afastadas. E, no final das contas, a crise teve que ser resolvida com volumosos aportes de recursos estatais. Como já observado por Marx ([1894] 1986c), os mercados de títulos – capitais fictícios – têm uma tendência inerente a perder completamente a conexão com os processos reais de produção, criando uma série de "formas insanas" de acumulação e a multiplicação de reivindicações sobre rendimentos futuros totalmente distorcidos em relação à economia real.

Se o capital usurário foi domado pelo capital industrial na história da constituição do modo de produção capitalista, podemos pensar que, hoje, no capitalismo sob dominância financeira, o capital industrial se subordina ao capital portador de juros o que faz com que seu viés parasitário – típico da usura –

prevaleça. Ao se libertar da dominação do capital industrial e da sua necessária funcionalidade para a produção de mais-valor, a distinção entre o capital portador de juros "funcional" e o capital usurário "destrutivo" acaba se perdendo no moderno sistema de crédito. Essa perspectiva se aproxima, em termos gerais, do argumento de Carcanholo e Nakatani (2015), que entendem a especificidade do capitalismo contemporâneo exatamente a partir da maneira diferenciada de síntese entre as formas funcionais do capital. Para esses autores, atualmente, o capital fictício se desenvolveu para um modo especulativo parasitário e subordina à sua lógica de valorização os capitais produtivo, comercial e portador de juros, subvertendo a síntese do capitalismo industrial, que prevaleceu até os anos 1970, quando as formas funcionais do capital estavam subordinadas ao capital produtivo.

Portanto, tudo indica que, no contexto da financeirização contemporânea, o sistema de crédito desenvolve os mecanismos necessários – especialmente com o atual nível de desregulação financeira – que criam condições para uma acumulação de capital fictício cada vez mais ampliada, bem como para brechas que tendem a institucionalizar todo tipo de fraude nesse sistema. Os casos descritos acima, que nos parecem tornar pertinente a ideia da financeirização do Estado brasileiro, ajudam a corroborar essa hipótese.

Dito isso, seria ilusório pensar num sistema de crédito estritamente funcional, que, operando em condições ideais de regulação, com juros determinados pelo mercado e com agentes econômicos alocando seus recursos racionalmente, traria apenas virtuosidade à acumulação. Hoje, e provavelmente desde sempre, as práticas usurárias e de acumulação por despossessão são imanentes ao seu funcionamento. Assim, não há sentido em falar em processos de securitização virtuosos para o Estado brasileiro, muito menos em defender que a incorporação das métricas, narrativas e práticas do mundo das finanças no interior do aparelho estatal possa contribuir com a eficiência e o aperfeiçoamento do serviço público. Quando o capital fictício não se realiza, quando as contradições se acumulam, alguém tem que pagar pelas desvalorizações e crises. Se a usura "antediluviana" causou a ruína de formações econômicas pré-capitalistas, a acumulação por despossessão via sistema

de crédito tem causado a ruína de populações inteiras, Estados, famílias e empresas. E esse parece ser o sentido geral que se aponta diante do que tem sido chamado de financeirização do Estado: a configuração de um nexo Estado-finanças que, no limite, compromete os próprios poderes autônomos do Estado.

Referências

Auditoria Cidadã da Dívida. Interpelação Extrajudicial dirigida ao Presidente da Câmara dos Deputados Federais. Assunto: PLP 459/2017 - SECURITIZAÇÃO DE CRÉDITOS. 20 nov. 2018. Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2018/11/Interpela%C3%A7%C3%A3o-extra-judicial-RODRIGO-MAIA-1.pdf Acesso em: 29/10/2019.

ABELES, Martín; CALDENTEY, Esteban Pérez; VALDECANTOS, Sebastián (Ed.) *Estudios sobre financierización en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2018.

AGLIETTA, Michel. *Le capitalism de demain*. Paris: Fondation Saint Simon, 1998.

_____. Shareholder value and corporate governance: some tricky questions. *Economy and Society*, v. 29, n. 1, p. 146-159, 2000.

AALBERS, Manuel. The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 214-219, 2015.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX:* dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 2003.

BALDWIN, David Allen. *Economic statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

BARAN, Paul; SWEEZY; Paul. *El capital monopolista*: ensayo sobre el orden económico y social de Estados Unidos. México, D.F: Siglo Veintiuno Editores, 1988.

BRASIL. PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 204, DE 2016 – COMPLEMENTAR. Dispõe sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar PLP 459/2017. Altera a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação, e a Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição e para autorizar a administração tributária a requisitar informações a entidades e órgãos públicos ou privados.

BRASIL. Lei Complementar Nº 101/2000. Estabelece normas de finanças

públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro:* uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

CANETTIERI, Thiago. Dívida, território e a nova forma de financiamento do desenvolvimento urbano por meio do mercado financeiro: O caso da PBH Ativos S/A em Belo Horizonte, Brasil. In: SHIMBO, Lucia; RUFINO, Beatriz (Orgs.) *Anais do Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos*: Olhares Cruzados Europa e América Latina. São Paulo: Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2018.

CARCANHOLO, Reinaldo; SABADINI, Maurício de S. Capital fictício e lucros fictícios. In: GOMES, Helder (Org.) *Especulação e lucros fictícios:* formas parasitárias da acumulação contemporânea. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CARCANHOLO, Reinaldo de A.; NAKATANI, Paulo. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o conceito de capital financeiro, característico da globalização. In: GOMES, Helder (Org.) *Especulação e lucros fictícios.* São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CARNEIRO, Antônio Velloso. Securitização de dívida ativa: o omelete e os ovos. *O Estado de São Paulo*. 3 jan.2018. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/securitizacao-de-divida-ativa-o-omelete-e-os-ovos/ Acesso em: 29/10/2019

CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1 (18), p. 1-44, jan./jun. 2002.

CHRISTOPHERS, Brett. The limits to financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 183-200, 2015.

EPSTEIN, Gerald. Introduction: financialization and the world economy. In: EPSTEIN, Gerald. *Financialization and the world economy*. Northampton: Edward Elgar, 2005.

FATTORELLI, Maria Lucia. Crime contra o Estado tem data marcada em Goiás. Auditoria Cidadã da Dívida. 07 ago. 2018. Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/crime-contra-o-estado-tem-data-marcada-em-goias/ Acesso em: 29/10/2019

FINANCIALIZATION. In: RICHARDSON, Douglas; CASTREE; Noel; GOODCHILD, Michael F.; KOBAYASHI, Audrey; LIU, Weidong; MARSTON, Richard A. (Ed.) *The International Encyclopedia of Geography:* people, the earth, environment and technology, 2019. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9781118786352. Acesso em: 04/05/2019.

FINE, Ben. Financialization from a marxist perspective. *International Journal of Political Economy*, v. 42, n. 4, p. 47-66, 2014.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2005.

_____. *O neoliberalismo:* história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. *O enigma do capital:* e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. *Os limites do capital.* São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. *Para entender o capital:* livros II e III. São Paulo: Boitempo, 2014.

HILFERDING, Rudolf. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

LAGNA, Andrea. Derivatives and the financialisation of the Italian State. *New Political Economy*, v. 21, n. 2, p. 167-189, 2016.

LAPAVITSAS, Costas. Theorizing financialization. *Work, Employment & Society*, v. 25, n. 4, p. 611-626, 2011.

_____. *Profiting without producing:* how finance exploits us all. London: Verso, 2013.

LÊNIN, Vladimir. *Imperialismo:* etapa superior do capitalismo. Campinas: FE/UNICAMP, 2011.

LUXEMBURGO, Rosa. *A acumulação do capital:* estudo sobre a interpretação econômica do capitalismo. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

MARX, Karl. *O capital:* crítica da economia política. Volume 2. O processo de circulação do capital. São Paulo: Abril Cultural, 1986a.

_____. *O capital:* crítica da economia política. Volume 3, Tomo 1. O processo global da produção capitalista. São Paulo: Abril Cultural, 1986b.

_____. *O capital:* crítica da economia política. Volume 3, Tomo 2. O processo global da produção capitalista. São Paulo: Abril Cultural, 1986c.

_____. *O capital:* crítica da economia política. Livro 1. O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2011.

O'NEIL, Phillip. The financialisation of urban infrastructure: A framework of analysis. *Urban Studies*, 2018. Disponível em: http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0042098017751983. Acesso em: 16/03/2018.

PALLUDETO, Alex Wilhans Antonio; ROSSI, Pedro. *O capital fictício:* revisitando uma categoria controversa. Texto para discussão n. 347. Campinas: IE-Unicamp, 2018.

PAULANI, Leda. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 237-261, 2013.

_____. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 514-535, 2016.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. Processo 108.168-2/2016.

SALES, Pedro Henrique Ramos. PLS 204/16 e o mito da securitização da dívida pública: um mau negócio à vista. JOTA.15 out. 2016

Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pls-20416-e-o-mito-da-securitizacao-da-divida-publica-um-mau-negocio-vista-16102016 Acesso em: 24/10/2019

SILVA FILHO, Edison Benedito. *Securitização de ativos públicos para financiamento de projetos de infraestrutura:* o caso brasileiro e a experiência dos BRICS. Textos para discussão IPEA. n. 1989, jul. 2014.

VAN DER ZWAN, Natascha. State of the art: making sense of financialization. *Socio-Economic Review*, v. 12, n. 1, p. 99–129, 2014.

VELLOSO, Raul. O projeto certo para crescer mais. *O Globo.* 11 dez. 2017 Disponível em: https://oglobo.globo.com/opiniao/o-projeto-certo-para-crescer-mais-22169430. Acesso em: 24/10/2019.

VELLOSO, Raul. Securitizar do jeito certo. *O Globo*. 08 ago. 2016. Disponível em: https://oglobo.globo.com/opiniao/securitizar-do-jeito-certo-19869556 Acesso em: 24/10/2019.

WANG, Yingyao. The rise of the "shareholding state": financialization of economic management in China. *Socio-Economic Review*, v. 13, n. 3, p. 603-625, 2015.

Parte IV

Estudos de Caso

Grupos econômicos e acumulação urbana na cidade do Rio de Janeiro: Odebrecht e Carvalho Hosken[1]

Lucas Faulhaber[2]
Hipolita Siqueira[2]

Introdução

A concentração da propriedade de ativos reais e financeiros sob controle de um pequeno grupo de empresas, famílias e indivíduos é um fenômeno de grande destaque no capitalismo contemporâneo[3]. No entanto, tal fenômeno é ocultado por uma com-plexa gama de arranjos institucionais e mecanismos de propriedade, em distintos contextos históricos e geográficos. Nesse sentido, torna-se relevante o estudo dos grupos econômicos como forma de organização empresarial predominante. A partir de suas estratégias de acumulação sob hegemonia financeira, são capazes de controlar e coordenar estratégias e atividades de um amplo espectro de agentes econômicos. Além da dimensão econômica, são importantes por sua dimensão cultural e política, exercendo poder e influência sobre o Estado e a sociedade (PORTUGAL, 1994).

Em termos teóricos, a categoria grupos econômicos distingue-se conceitualmente de empresas/firmas. Ao permitir a construção de mediações entre as abordagens mais gerais e abstratas das frações do capital e aquelas baseadas em firmas,

[1] Capítulo publicado originalmente na *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 586-604, set.-dez. 2019. Os autores agradecem o apoio da CAPES e os valiosos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos, isentando-os de quaisquer falhas remanescentes.

[2] Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

[3] Segundo publicação da Oxfam (2017), oito pessoas detêm patrimônio semelhante ao da metade mais pobre da populaç5o mundial. No Brasil, apenas seis brasileiros possuem riqueza equivalente à soma do que possui a metade mais pobre da populaç5o (mais de 100 milhões de pessoas).

famílias e indivíduos, o conceito de grupo econômico é operacional para estudos de casos concretos sobre o processo de acumulação urbana. Trata-se de um enfoque importante, quando são consideradas as distintas estratégias e os recursos de poder mobilizados pelos agentes econômicos no âmbito de processos de acumulação e de produção desigual do espaço.

A análise da atuação de grupos econômicos na cidade do Rio de Janeiro é ilustrativa, pois, ao longo de sua trajetória histórica, constituiu-se como a segunda maior metrópole nacional, profundamente desigual espacial e socialmente. No passado e no presente, a hegemonia política e econômica de um circuito de acumulação urbana formado por agentes econômicos do setor imobiliário, proprietários de terra, empreiteiras e concessionários de serviços urbanos pode ser considerada como um dos principais elementos explicativos da trajetória de formação e configuração dessa metrópole (RIBEIRO, 2015).

Ao mesmo tempo, tal análise ilustra alguns aspectos importantes dos processos econômicos e políticos nacionais, particularmente em termos das estratégias de acumulação e de organização dos grupos econômicos e suas relações com o Estado. Os processos atuais que se desenvolvem na cidade do Rio de Janeiro estão em ampla sintonia com a dinâmica de internacionalização econômica, na qual vêm sendo disseminadas políticas urbanas pautadas por projetos hegemônicos de cidade que visam à mercantilização. Alianças de interesses de grupos políticos e econômicos, consubstanciadas nesses projetos através de múltiplas práticas e instrumentos, lograram a imposição de um modelo liderado pela atração de megaeventos esportivos internacionais (SÁNCHEZ; BRODEHOUX, 2013).

Utilizando o referencial analítico das teorias não convencionais sobre grupos econômicos, o objetivo deste artigo é analisar as estratégias de acumulação de dois grupos fundamentais para a produção do espaço urbano carioca: Odebrecht S.A. e Carvalho Hosken. Eles foram selecionados levando em consideração suas distintas trajetórias históricas de atuação nos setores imobiliário e da construção civil e seu grau de influência política e econômica, principalmente em contextos de grandes transformações urbanísticas. No caso do grupo Odebrecht, seu papel é crucial

para a compreensão da conjuntura econômica e política nacional. A análise aqui empreendida é mais descritiva do que comparativa, buscando, com isso, compreender distintas formas de estruturação organizacional e identificar estratégias de acumulação urbana que possam contribuir para outros trabalhos.

Além desta introdução, o artigo está dividido em outras três seções. Na primeira, procura-se realizar uma reflexão sobre os principais elementos do referencial analítico dos grupos econômicos e sua contribuição para os estudos da acumulação urbana. São destacados alguns aspectos de sua influência política, social, econômica e em mudanças regulatórias e institucionais no Brasil e no Rio de Janeiro nas últimas décadas. Na segunda, foram examinadas as distintas trajetórias históricas e as estratégias de acumulação dos grupos Odebrecht e Carvalho Hosken na cidade do Rio de Janeiro. Por último, encontram-se as considerações finais.

Articulações entre grupos econômicos e acumulação urbana: apontamentos teóricos e os contextos brasileiro e carioca

No campo da economia política urbana crítica, os estudos são orientados para um debate sobre distintas frações de capital, agentes econômicos e circuitos de acumulação no espaço urbano. Diversos autores se dedicaram à elaboração de tipologias de agentes (proprietário, incorporador, financiador, construtor, corretor, industrial e empreiteiro) e ao exame de suas estratégias de acumulação, bem como de suas articulações e conflitos. São consideradas por esses estudos as variadas formas de apropriação, transformação e extração de renda da mercadoria terra (CAPEL, 1974; TOPALOV, 1979; HARVEY, 1980; LOGAN, MOLOTCH, 1987; ABRAMO, 1988; RIBEIRO, 1997). Em geral, eles demonstram os conflitos existentes entre as dimensões da cidade como valor de uso/espaço de vivências e da cidade como valor de troca/mercadoria capitalista, em que o espaço urbano é tido como uma dentre as várias frentes da acumulação capitalista (ARANTES, 2000). Tendo como base essa última dimensão, são organizadas coalizões de interesses visando a ganhos com

o crescimento das cidades, transformando-as em verdadeiras "máquinas de crescimento", tal como na expressão original elaborada em Molotch (1976).

Cox (2017) revisita a abordagem da cidade como máquina de crescimento destacando sua relevância e pertinência para os estudos urbanos atuais. Com base na realidade norte-americana contemporânea, argumenta que, embora a constituição das alianças de interesses para o crescimento urbano mantenha-se central, seria relevante explorar o entendimento do processo de acumulação. No cerne da análise estaria a concorrência entre os capitais, uma vez que o objetivo não é o crescimento em si, mas as rendas geradas no espaço urbano. Além disso, alerta para as distintas trajetórias e os contextos específicos nos quais se dão tais processos.

Sob outra perspectiva teórica, Marques (2016) enfatiza a necessidade de renovação dos arcabouços teóricos nesse campo, a partir de um estimulante enfoque centrado nos "capitais do urbano".

Reconhecendo a relevância e a necessidade de atualização dessas abordagens, neste artigo entende-se que um enfoque a partir do referencial analítico dos grupos econômicos pode contribuir para o debate. É importante destacar que, diferentemente da literatura econômica norte-americana e francesa, na qual há áreas de estudos consolidadas sobre grupos econômicos (por exemplo, a linha inaugurada por Alfred Chandler), esse enfoque não é tradicional na literatura econômica brasileira. Recentemente, alguns estudos críticos foram produzidos na área da História Econômica, tais como os de Campos (2014), que buscam compreender as relações entre empreiteiras e os governos militares no Brasil. Já no que se refere aos estudos urbanos e regionais, a literatura que se baseia no referencial dos grupos econômicos ainda é muito incipiente.

Considerando tais limitações na literatura nacional, merecem destaque algumas importantes análises empreendidas sobre o conceito e os instrumentos de controle e dominação dos grupos econômicos.

Segundo Gonçalves (1991), grupo econômico pode ser entendido como um conjunto de empresas que, embora juri-

dicamente independentes, estão interligadas, seja por relações contratuais, seja pelo capital, com propriedade (de ativos específicos e, principalmente, do capital) pertencente a indivíduos ou instituições que exercem o controle efetivo sobre o conjunto. Já nos estudos de Tavares (1986) foram destacadas as formas de dominação dos grupos econômicos, através do controle da tecnologia e dos instrumentos financeiros e de suas práticas restritivas de comercialização e dominação do mercado, no âmbito do processo de concentração e centralização de capital e da intensificação da concorrência oligopolista.

Na busca de um conceito mais adequado de grupo econômico, à luz das distintas contribuições da teoria econômica, em Portugal (1994) são elencados três aspectos essenciais: controle e poder centralizado; atuação financeira e produtiva de grande porte e complexidade; e estruturação produtiva diversificada e descentralizada. O aspecto mais relevante seria a submissão dos grupos a um único centro de controle e direção estratégica. Dentre as principais decisões estratégicas, estão a escolha de executivos, a administração do conjunto dos fundos estratégicos e os recursos financeiros líquidos, a pesquisa e o desenvolvimento e a informação contábil financeira.

Com base em tais noções, indo além de concepções restritas ao campo da organização empresarial e dos grupos econômicos como expressão institucional do capital financeiro, Portugal (1994) define grupo econômico como centros de poder:

> [...] o grupo econômico é um centro de poder no sentido amplo: tem poder internamente, diante dos recursos materiais e financeiros que movimenta (isto é, próprio e de terceiros) e frente à massa de pessoas que emprega, e possui poder fora do grupo, por sua capacidade de interferir no mercado, nos circuitos financeiros, nas relações políticas (partidárias ou não) na legislação e no Estado (Portugal, 1994, p. 26).

Esse conceito é importante para compreender a posição privilegiada dos grupos econômicos em relações interempresariais (horizontais e verticais) e com o Estado. Associações e acordos de cooperação entre grupos difundem e impõem

padrões con-correnciais oligopólicos, ao mesmo tempo que possibilitam aos grupos dotarem-se de especializações que ainda não dominam. As relações com o Estado, por sua vez, oferecem limitações e estímulos à acumulação dos grupos econômicos. O acesso privilegiado a fundos públicos, incentivos e isenções fiscais são de grande importância, sobretudo em países como o Brasil, em que os mercados de capitais são relativamente pouco desenvolvidos. Outros aspectos relevantes dessas relações dizem respeito ao grande impacto da realização dos projetos de investimento sobre o desenvolvimento de países, regiões e cidades, à importância do componente público da demanda por bens e serviços e à capacidade do Estado na implementação de políticas de desenvolvimento tecnológico, produtivo, urbano e regional e na regulação trabalhista e ambiental. Em todos esses campos os grupos econômicos exercem pressão para decisões favoráveis ou para impedir decisões prejudiciais (PORTUGAL, 1994).

Nesse sentido, é expressiva a capacidade dos grupos econômicos de controlar e coordenar estratégias e atividades de um amplo espectro de agentes econômicos, tendo em vista o comando centralizado de grandes massas de recursos financeiros e de recursos materiais, simbólicos e políticos. Com relação à articulação desse referencial com a acumulação urbana, pode ser destacada a capacidade dos grupos de articulação e coordenação de um conjunto de estratégias de diversos agentes da produção do espaço urbano (proprietário, incorporador, financiador, construtor, corretor, industrial e empreiteiro).

O referencial analítico dos grupos econômicos permite captar a complexidade dos processos atuais de acumulação urbana, considerando a sua atuação em distintos mercados e escalas espaciais (global, nacional, regional e local). Como argumentado em Portugal (1994), sob mecanismos de descentralização variados, as estratégias de acumulação são moldadas por matrizes históricas específicas de países e regiões. Para além da multiplicidade de divisões, áreas geográficas e estruturas hierárquicas, são im-portantes as particularidades das histórias empresariais e das dinâmicas de acumulação dos grupos (por exemplo,

holdings familiares no Brasil e conglomerados asiáticos). Tais especificidades revelam que há grande dependência e influência dos contextos históricos e espaciais nos quais os grupos econômicos estão inseridos e atuam, tal como considerado por Cox (2017). Na literatura econômica são mais destacados os exemplos de empresas transnacionais, para as quais os contextos de origem são tão importantes quanto os dos países e regiões de destino. No caso brasileiro, tendo em vista sua trajetória de desenvolvimento econômico, vale ressaltar a relevância dos grupos estatais e das *holdings* familiares.

A trajetória histórica de acumulação, bem como a conjuntura econômica e política crítica brasileira, demonstram a importância da compreensão dos grupos econômicos como centros de poder. Com relação ao espaço urbano, especificamente, a análise da atuação desses grupos permite compreender como eles se adaptam e, ao mesmo tempo, moldam o padrão de acumulação urbana e impõem seus projetos de cidade através de distintas estratégias. Sendo assim, a centralidade dos grupos econômicos traz grande contribuição para a discussão dos processos político-econômicos da "urbanização planetária emergente, profundamente desigual e variada", debatida por Brenner (2016).

No período mais recente, foram reveladas as relações quase imediatas entre poder político e poder econômico no Brasil, sendo central, para isso, o histórico *modus operandi* dos grupos econômicos denominados como empreiteiras. A partir de suas estra-tégias de acumulação e poder, os grupos econômicos atuantes no espaço urbano foram amplamente beneficiados pelas políticas voltadas para o mercado interno brasileiro (valorização do salário mínimo e a ampliação do crédito ao consumo) e pelos programas de infraestrutura econômica e habitacional, durante os governos Lula e Dilma (2003-2016). Os programas mais importantes foram o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), criado em 2007 para promover a execução de investimentos em infraestrutura (social, urbana, logística e energética), e o PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida), criado, em 2009, com objetivo de financiar a aquisição de terrenos e a construção de unidades habitacionais, sendo destinado, principalmente, a famílias de baixa renda.

Os grupos econômicos exercem, historicamente, grande influência no ambiente regulatório e institucional brasileiro. No setor imobiliário, desde a abertura comercial e financeira nos anos 1990, ocorreram mudanças na legislação financeira que criaram vários mecanismos de financiamento. De acordo com Royer (2014), as organizações de classe desse setor participaram ativamente na elaboração do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e na criação dos Fundos de Investimentos Imobiliários (FII)[4], como alternativas ao financiamento e à atração de recursos para o mercado brasileiro. A partir desses movimentos, a crescente participação do capital financeiro foi tornando-se um importante elemento para a reprodução do capital investido na produção imobiliária, ao permitir o aumento da escala da produção, a antecipação do capital ao produtor e o pagamento parcelado pelo consumidor.

Além disso, foram criados pelo governo federal regimes especiais de tributação. Por exemplo, a Lei 12.024/2009 (PMCMV) reduziu a alíquota de tributação aplicável às incorporações imobiliárias de 7% para 6%; posteriormente, com a Lei 12.844/2013, houve nova redução para 4%. No caso de projetos de Habitação de Interesse Social, a alíquota era de 1%.

Diante de um novo ambiente regulatório e macroeconômico, em 2005, os grupos econômicos do setor de incorporação e construção imobiliária iniciaram ofertas públicas de suas ações na Bolsa de Valores. Segundo Fix (2011), após a abertura de capital, os grupos do setor imobiliário aumentaram seus investimentos de forma agressiva. Ocorreram várias fusões e aquisições e a formação de grandes empresas de atuação em escala nacional. Além da dispersão geográfica dos investimentos, essa autora ressalta a diversificação da produção imobiliária desses grupos, não se restringindo mais a apenas um uso ou segmento de renda. Como consequência, intensificou-se a competição pelo solo urbano, levando à expansão das cidades para periferias e/ou áreas rurais.

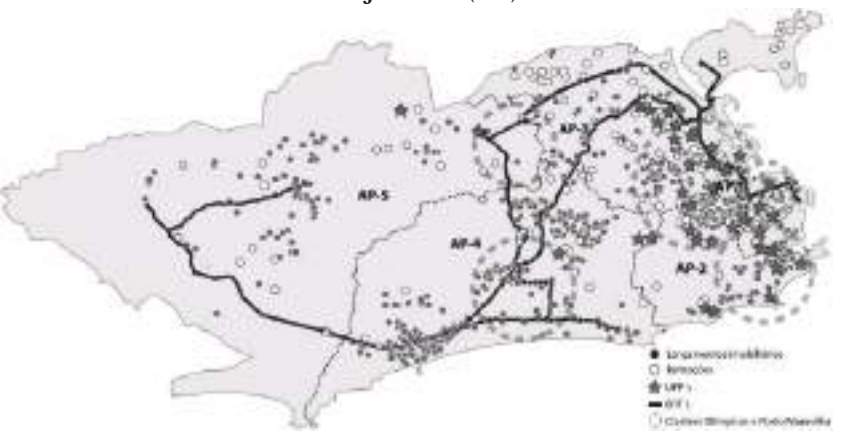
[4] Criados pela Lei 8.668/1993 e regulamentados pela Lei 9.779/1999, esses fundos consistem em um condomínio de investidores com o objetivo de aplicar recursos financeiros em empreendimentos imobiliários. Como forma de difundir os FIIs, seus investimentos são isentos de algumas tributações, como Imposto de Renda.

Com relação à cidade do Rio de Janeiro, grande parte dos grupos imobiliários continuou atuando à margem da dinâmica da Bolsa de Valores. Por outro lado, entre os grupos econômicos nacionais com capital aberto, apenas a empresa João Fortes Engenharia tem origem carioca. Na maioria dos casos – demonstrando a importância das especificidades dos contextos regionais/locais –, a entrada de empresas na capital fluminense aconteceu de modo conseguinte à abertura de capitais e através da fusão ou aquisição de empresas locais, tais como a compra da RJZ pela Cyrela, da CHL pela PDG e da Patrimóvel pela LPS-Brasil. A inserção financeira foi fundamental para que esses grupos alcançassem um caráter regional ou nacional. No entanto, isso não necessariamente expressa o seu poder sobre a determinação das grandes intervenções públicas, essenciais para a reprodução desse tipo de capital. Tais grupos são compelidos a aliar-se aos agentes de dominância local ou até intralocal que possuem diferentes estratégias territoriais de produção ou comercialização de bens imobiliários. Dessa forma, centenas de empreendimentos se caracterizam por incorporações conjugadas entre empresas que possuem um maior capital de investimento e outras que possuem um capital fundiário e *expertise* de atuação no mercado local.

A cidade do Rio de Janeiro vivenciou no período do "Lulismo" uma retomada na dinâmica da produção imobiliária, induzida por novos marcos urbanísticos e por um número expressivo de obras públicas, com participação de diferentes esferas de governo. Além da conjuntura macroeconômica e de implementação de programas públicos de infraestrutura, a atração de megaeventos internacionais foi um elemento crucial para o estabelecimento de alianças políticas que permitiram elevados aportes financeiros e a realização de grandes intervenções urbanas. Foram implementadas as obras de mobilidade urbana (BRTs – corredores viários TransCarioca, TransOeste, TransOlímpica e TransBrasil), as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), os conjuntos habitacionais do PMCMV e o projeto Porto Maravilha.

Como pode ser observado na Figura 1, os principais lançamentos imobiliários nessa cidade estão no entorno de grandes intervenções, bem como das ações de remoção de favelas e UPPs.

Figura 1: Mapa das intervenções, lançamentos imobiliários e remoções de favelas no município do Rio de Janeiro, segundo Áreas de Planejamento (AP).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Gerência de Informações Urbanísticas da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário (ADEMI/RJ).
Nota: AP1: Porto, Centro e São Cristóvão; AP2: Botafogo, Copacabana, Rocinha e Tijuca; AP3: Ilha do Governador, Ramos, Penha, Inhauma, Méier, Irajá, Anchieta, Pavuna, Jacarezinho, Complexo do Alemão, Maré e Vigário Geral; AP4: Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Cidade de Deus; AP5: Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba.

Cabe ressaltar que, desde a década de 1990, a cidade do Rio de Janeiro notabiliza-se por uma série de planos estratégicos com auxílio e consultoria de órgãos internacionais, visando a melhorar sua competitividade no mercado internacional. No entanto, a viabilidade desses projetos ocorreu apenas com o novo ambiente macroeconômico, regulatório e político dos anos 2000. Do ponto de vista regulatório, foi importante a aprovação da Lei 11.079/2004, que disciplinou para todo o território nacional as Parcerias Público-Privadas (PPPs) ou concessões de serviços públicos. A partir de 2009, uma gestão tipicamente neoliberal consolidou-se com a eleição de Eduardo Paes e a formação de uma nova coalizão político-partidária entre os governantes das três esferas de governo. A escolha do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Olímpicos de 2016 foi o fator essencial que viabilizou a atração de elevados aportes financeiros para as intervenções urbanas. No primeiro ano da gestão de Paes, a prefeitura criou o Programa Municipal de PPPs, denominado PROPAR-RIO

e a Agência Rio-Negócios (Decreto Municipal 31.182/2009), inspirada na agência inglesa *Think London* e na colombiana *Invest Bogotá*, para atrair o potencial investidor e auxiliá-lo na compreensão das leis de incentivo vigentes no município, além de aproximar o empresariado aos dirigentes políticos e à imprensa local. A partir desses marcos, constituiu-se a maior PPP do Brasil e o Consórcio Porto Novo, formado pelas empreiteiras Odebrecht, OAS e Carioca, para a viabilização do projeto Porto Maravilha.

Com o ciclo de grandes investimentos públicos em infraestrutura econômica e urbana e dos equipamentos vinculados aos megaeventos, grupos econômicos nacionais tornaram-se agentes cruciais na produção do espaço urbano carioca. A Odebrecht, em particular, tornou-se responsável por Operações Urbanas Consorciadas, concessionárias de transportes, obras de saneamento, arenas esportivas, além de outras atividades, sendo grande parte delas sob o regime de PPP e com amplo financiamento do BNDES e da Caixa. Outros grupos de atuação local, tais como o grupo Carvalho Hosken, foram amplamente beneficiados pelos efeitos das intervenções urbanas sobre a valorização do solo e dos preços imobiliários.

Na seção seguinte, pretende-se focar no exame das trajetórias e das estratégias diferenciadas de acumulação dos grupos Odebrecht e Carvalho Hosken na cidade do Rio de Janeiro, com o objetivo de compreender mais detalhadamente sua atuação na produção desigual do espaço urbano carioca.

Trajetórias e estratégias dos Grupos Odebrecht e Carvalho Hosken na cidade do Rio de Janeiro

A escolha desses dois grupos econômicos, de perfis e atuações escalares diversos, foi feita com base em sua relevância política e econômica e na configuração e apropriação do território da cidade do Rio de Janeiro, reforçada em períodos de grandes transformações urbanísticas. A descrição das trajetórias históricas deles permite compreender formas diferenciadas de estruturação do capital imobiliário e identificar estratégias de acumulação urbana. Juntos, tais grupos realizaram os empreendi-

mentos mais emblemáticos do contexto atual, o Parque Olímpico e a Vila dos Atletas. Importante ressaltar que foram os principais financiadores de campanhas eleitorais[5] do grupo político que comandava o governo local da época.

As distinções entre esses grupos se refletem na disparidade das fontes de informação sobre sua formação e estratégias de acumulação urbana. Cabe ressaltar que há grande ausência ou opacidade de informações publicadas, o que impõe dificuldades para o estudo dos grupos econômicos no Brasil. Por não se tratar de empresas de capital aberto, não estão submetidas às determinações da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para dar transparência aos balanços patrimoniais. Também não necessitam demonstrar seus resultados a fim de atrair novos compradores de ações. As informações sobre um dos principais ativos – a terra – são justamente as mais ocultadas, tanto pelos grupos quanto pelo Estado. Após várias tentativas, a Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro negou-se a fornecer informações solicitadas sobre o cadastro do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) dos proprietários dos imóveis, declarando que os dados são protegidos pelo sigilo fiscal (art. 198 do Código Tributário Nacional).

Desse modo, a pesquisa baseou-se em dados oficiais sobre produção imobiliária fornecidos pela Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) do Rio de Janeiro e em informações das associações de classe, como Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário (ADEMI/RJ) e Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC), além de fontes da BOVESPA, da Junta Comercial de São Paulo (JUCESP)[6], de estudos acadêmicos, informações públicas de processos judiciais, operações investi-

[5] Segundo o TSE, a Carvalho Hosken foi a principal financiadora do PMDB nas eleições de 2012 com o aporte de R$ 650 mil. Do mesmo modo, de acordo com informações divulgadas pela Operação Lava Jato em reportagem do *Estado de São Paulo* de 23 de março de 2016, intitulada "Lava Jato acha superplanilha da Odebrecht com valores para 279 políticos e 22 partidos", o ex-prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, recebeu uma doação da Odebrecht de R$ 5 milhões para a mesma campanha.

[6] Diferentemente da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, a JUCESP disponibiliza as certidões de todas as pessoas jurídicas registradas no Estado de São Paulo, sendo possível encontrar os fatos mais relevantes da constituição das empresas, por exemplo, a alteraç5o de capital social ou mudanças acionárias.

gativas, *sites* das empresas e jornais. Sobre o grupo Odebrecht, especificamente, o acesso a mais informações está relacionado à deflagração das operações judiciais e à publicidade dos autos.

Grupo Odebrecht

O Grupo Odebrecht, tal como as principais empreiteiras do pais, tem origem em empresas familiares. Entre as décadas de 1920 e 1930, o engenheiro Emilio Odebrecht criou a empresa Isaac Gondim & Odebrecht, que realizava obras públicas, principalmente em Salvador e Recife. No início da década de 1940, Norberto Odebrecht assumiu os negócios do pai e fundou a empresa que deu origem à Odebrecht S.A., atuando mais fortemente no Estado da Bahia, em estreita relação com os projetos de infraestrutura do governo de Otávio Mangabeira (1947-1951). No entanto, sua expansão ocorreu a partir da década de 1950. Com a fundação da Petrobras, em 1953, e a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, abriram-se novas oportunidades para a empresa. Nos projetos do setor privado financiados por recursos públicos, a Odebrecht atuou fortemente na construção e instalação de grandes plantas e complexos industriais. Para a Petrobras foram construídas refinarias, plataformas, estradas e, em 1969, a empreiteira construiu o edifício-sede da estatal na cidade do Rio de Janeiro. Também foi responsável por outros projetos relevantes no Estado do Rio de Janeiro: o *campus* da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), o Aeroporto Internacional – ambos na zona norte da cidade do Rio – e a Usina Termonuclear Angra I, no município de Angra dos Reis, no sul do estado[7].

O grande crescimento da Odebrecht ocorreu sob forte articulação de interesses políticos e de contratos públicos para construção de obras de infraestrutura no âmbito dos projetos de desenvolvimento nacional, particularmente durante os governos militares (1964-1980). Segundo Campos (2014), o grupo constava na 19ª posição no *ranking* das empreiteiras de atuação nacional

[7] Publicação da Odebrecht em homenagem aos 60 anos da corporação (2004). Disponível em: http:// www.odebrechtonline. com.br/edicoes/60anos/pt/. Acesso em: 2 fev. 2016.

em 1971, subindo para a quarta posição no início dos anos 1980. A concentração de capital no setor foi viabilizada pelo Decreto 64.3451 de 10 abril de 1969[8], do Presidente Costa e Silva, que proibia a atuação de empresas estrangeiras em obras de infraestrutura no Brasil. Nesse mesmo período iniciou-se a expansão internacional do grupo Odebrecht através de contratos no Peru, Chile e Angola. Em 1985, as obras fora do Brasil já representavam cerca de 30% dos contratos da empresa, que, anos mais tarde, chegaria a operar em mais de 20 países na Europa, América, África e Ásia.

Na década de 1980, a Odebrecht iniciou um processo de fusões e aquisições, sendo-lhe incorporadas a empresa paulista Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO), a Técnica Nacional de Engenharia S.A. (Tenenge) e a construtora portuguesa José Bento Pedroso & Filhos. O grupo tornou-se uma companhia aberta, assumindo sua condição de *holding*; em 1991, abriu seu capital e os seus sócios tornaram-se acionistas – a família Gradin, representada na sociedade Graal Participações, com 20,6% das ações, e a família Odebrecht, por meio da Kieppe Participações, com cerca de 62%.

Embora a trajetória desse grupo esteja intimamente associada ao setor público, a defesa da adoção de políticas neoliberais durante o governo de Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990 foi estratégica para sua concentração. Com as desestatizações, a Odebrecht adquiriu o controle de diversas empresas do setor petroquímico[9]; anos mais tarde, com a consolidação da Braskem (braço petroquímico do grupo), ingressou em um processo de fusões e aquisições de diversas empresas como o Grupo Ipiranga[10]. Com a crise econômica ao final da década de 1990 e a ausência de programas de investimento público em infraestrutura, a empresa sofreu impactos financeiros e os acionistas da Odebrecht S.A. fecharam o capital da companhia em 2000.

Com a retomada dos investimentos em infraestrutura durante os governos de Lula e Dilma Roussef, a Odebrecht

[8] Essa proibição foi revogada apenas em 1991 pelo presidente Fernando Collor.

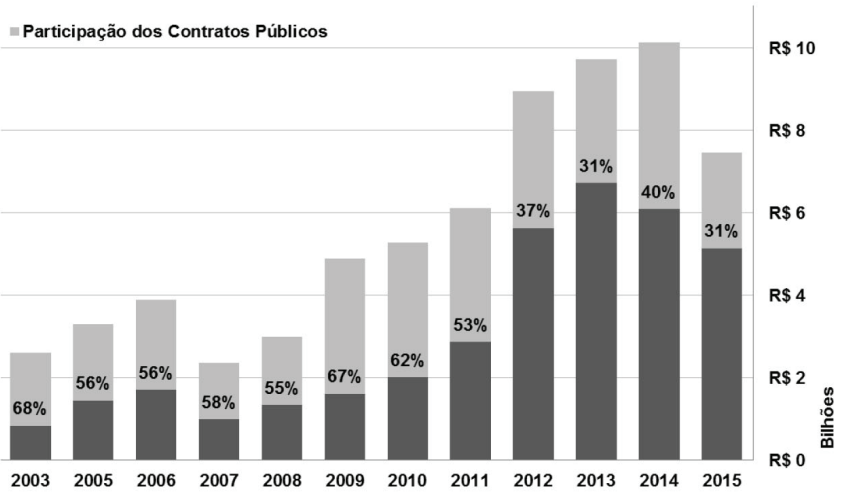
[9] "Governo vende ações da Salgema com ágio de 138%", *Folha de São Paulo*, 6 de outubro de 1995; "Empresa ligada ao Econômico assume Copene", *Folha de São Paulo*, 16 de agosto de 1995; "Petroquímicas vivem expansão pós-privatização", *Folha de São Paulo*, 04 de fevereiro de 1996.

[10] Disponível em: http:// www.braskem.com.br/ historia. Acesso em: 6 abr. 2016.

voltou a crescer. Segundo o Banco Credit Suisse[11], antes do fechamento de capital em 1999, a Odebrecht era avaliada em US$ 154 milhões; em 2004, já valia US$ 972 milhões; cinco anos mais tarde, US$ 7,412 bilhões. A valorização gerou disputas entre os grupos controladores, quando a família Odebrecht resolveu exercer o direito de compra das demais ações[12].

Durante esse período, a empresa foi uma das mais privilegiadas pelo financiamento público, através de linhas de crédito subsidiado ou de aporte direto de capital por meio da participação do BNDES. A partir do lançamento do PAC e da difusão das PPPs, aumentou-se a quantidade de projetos de infraestrutura e concessões no país. O grupo Odebrecht tornou-se um dos principais agentes envolvidos nesses projetos, passando novamente por um período de expansão de suas atividades. Foram criadas diversas empresas do grupo em diferentes segmentos, tais como agroindústria, imobiliário, transporte, defesa e tecnologia e concessões públicas. Dessa forma, consolidou-se como um dos principais grupos econômicos no Brasil.

Gráfico 1: Receita bruta da Construtora Norberto Odebrecht e participação dos contratos públicos (2003-2015)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da CBIC (Disponível em: www.cbicdados.com. br. Acesso em: 24 jan. 2016).

[11] "Disputa na Odebrecht segue na Justiça", *Valor Econômico*, 22 de janeiro de 2011.

[12] Esse litígio está em aberto até hoje, com discordância dos valores que representam a quantia das ações da família Gradin.

No ramo da construção civil, a Construtora Norberto Odebrecht foi a primeira colocada no *ranking* anual da CBIC (divulgado em sua revista *O Empreiteiro*) entre 2003-2015. O crescimento da receita está intimamente relacionado ao grande aumento de obras públicas, após a criação do PAC em 2007, como pode-se verificar no Gráfico 1. A participação dos contratos públicos no total da receita foi superior a 50% entre 2003-2011, oscilando entre 40% e 30% entre os anos de maior crescimento de sua receita (2012-2015).

No Rio de Janeiro, o grupo instalou uma filial na década de 1960 e transferiu sua matriz de Salvador para essa cidade em 1992. Além das intervenções durante a ditadura militar mencionadas anteriormente, foi responsável pela construção da Torre do Shopping Rio Sul (prédio mais alto da cidade), dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), da expansão do Metrô, da autoestrada Lagoa-Barra, da Linha Vermelha, dentre outras obras[13].

No ciclo recente de grandes investimentos em infraestrutura articulados aos megaeventos esportivos, o grupo Odebrecht tornou-se agente crucial. Conforme Quadro 1, desde 2009, participa de vários contratos públicos referentes às principais intervenções urbanas da cidade, seja no controle das operações, seja na execução das obras.

Embora existam denúncias de formação de cartel pelas maiores empreiteiras do país nos principais contratos públicos da cidade do Rio de Janeiro, há um predomínio da Odebrecht em relação às demais. Esse fato pode ser compreendido não somente por seu papel de destaque como a principal empresa do setor da construção civil do Brasil, mas também pelas sucessivas denúncias de corrupção e favorecimento envolvendo a empresa e o grupo político – liderado pelo Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB) – que governou o estado e o município do Rio de Janeiro nos últimos anos, no âmbito legislativo ou executivo[14].

[13] Informações extraídas do *site* do grupo http:// odebrecht.rio/. Acesso em: 12 fev. 2016

[14] Segundo reportagem intitulada "Lava Jato acha superplanilha da Odebrecht com valores para 279 políticos e 22 partidos", do jornal *Estado de São Paulo*, em 23 de março de 2016, o suposto sistema clandestino de financiamento de campanhas eleitorais envolveu centenas de políticos e dezenas de partidos, entre

Quadro 1: Participação das grandes empreiteiras nos principais contratos públicos de infraestrutura na cidade do Rio de Janeiro, 2013.

Obras e contratos públicos	Empreiteiras			
	Odebrecht	**OAS**	**Camargo Correa**	**Andrade Gutierrez**
Linha 4 – Metrô	O	C/O	O	
Teleférico do Alemão	C/O	O		
PAC Alemão	O			O
PAC Manguinhos				
VLT	C/O	C/O	C/O	C/O
Supervia	C			
Maracanã	C/O			O
Parque Olímpico	C/O			C/O
Vila dos Atletas	C/O			
Arco Metropolitano	O	O	O	O
TransOlímpica	C/O	C/O	C/O	C/O
Porto Maravila	C/O	C/O		
Engenhão	O	O		
Aeroporto Galeão	C/O			
TransBrasil	O	O		
TransCarioca		O		O
TransOeste	O			
Foz Águas 5	C/O			
Fábrica de Escolas	O			
Novo Joá	O			
Museu do Amanhã	O			
Barcas S/A			C	C

Nota: (C) Controle de operações; (O) Participação nas obras.
Fonte: elaboração própria, com base em dados do Relatório Anual da Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da ALERJ, em 2013.

Com as repercussões das investigações da Operação Lava Jato, foram descobertos esquemas de corrupção envolvendo importantes intervenções urbanas propagadas como um legado dos megaeventos, por exemplo, a reforma do Estádio do Maracanã[15]

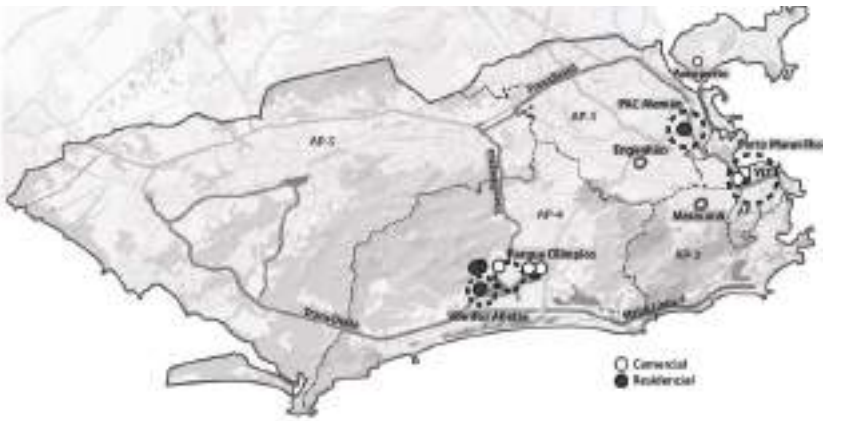
os quais, Eduardo Paes, Luiz Fernando Pezão, Sérgio Cabral, Jorge Picciani e outras figuras públicas notáveis da política do Estado do Rio de Janeiro.

[15] "Ex-executivos da Andrade acusam Cabral de receber mesada de propina", jornal *O Globo* de 13 de maio de 2016.

e o Porto Maravilha, principal projeto urbanístico da prefeitura, com o processo lici-tatório e de financiamento, através da Caixa, sob suspeita[16].

No entanto, a Odebrecht vem atuando com destaque no Rio de Janeiro não somente através de grandes obras públicas. Após a criação da Odebrecht Realizações Imobiliárias em 2007, a empresa passou a investir mais no ramo da incorporação e construção. O grupo lançou mais de 4.000 unidades em variados usos, segmentos de renda e localizações na cidade. Como demonstrado na Figura 2, a maioria dos seus projetos foi implementada nas mesmas áreas das intervenções urbanísticas promovidas pelo grupo. Nesses casos, a terra pública foi repassada para a iniciativa privada como forma de compensação financeira aos seus investimentos. Por exemplo, a construção dos edifícios comerciais no Porto Maravilha (AP1), do conjunto habitacional no PAC do Alemão na zona norte (AP3) e do condomínio de luxo (Vila Olímpica dos Atletas) no Parque Olímpico, na Barra (AP4).

Figura 2: Mapa de grandes obras e empreendimentos lançados pelo grupo Odebrecht (2009-2015).



Fonte: elaboração própria, com base nos dados da Gerência de Informações Urbanísticas da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário (ADEMI/RJ).
Nota: AP1: Porto, Centro e São Cristóvão; AP2: Botafogo, Copacabana, Rocinha e Tijuca; AP3: Ilha do Governador, Ramos, Penha, Inhauma, Méier, Irajá, Anchieta, Pavuna, Jacarezinho, Complexo do Alemão, Maré e Vigário Geral; AP4: Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Cidade de Deus; AP5: Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba.

[16] Informação extraída de reportagem do Portal UOL em 22 de março de 2016, intitulada "Lava Jato aponta propina em 2ª obra mais cara da Olimpíada".

Grupo Carvalho Hosken

Fundada pelo engenheiro Carlos Fernando de Carvalho, na cidade do Rio de Janeiro em 1951, a Carvalho Hosken começou como empreiteira de obras públicas, atuando em todo o país. Nas décadas seguintes, a empresa entrou no setor imobiliário a partir da construção de empreendimentos residenciais destinados aos segmentos de média e baixa renda, com financiamento via recursos públicos[17]. Inicialmente, os conjuntos habitacionais construídos pela empresa eram financiados pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), em seguida, pelo extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), cuja primeira presidente, Sandra Cavalcanti (ex-secretária de Serviços Sociais no governo de Carlos Lacerda,1960-1965), notabilizou-se como uma das figuras centrais para a concepção de uma política sistemática de remoções de favelas na zona sul do Rio de Janeiro. Os valiosos terrenos expropriados proporcionaram ao capital imobiliário novas fronteiras de produção, beneficiando dentre outras companhias, a Carvalho Hosken, da qual Sandra Cavalcanti tornou-se funcionária após sua saída do governo[18].

Na década de 1970, a Carvalho Hosken iniciou sua especialização no segmento de alta renda, com empreendimentos residenciais nos bairros mais caros da cidade, apostando na concepção de um produto exclusivo. Com o esgotamento de terrenos com custos acessíveis nas áreas mais valorizadas que possibilitassem um elevado ganho de incorporação, a empresa buscou novas áreas para a expansão do seu capital. Em 1973, por meio de

[17] Informações extraídas das seguintes fontes: "Assinados os contratos para a construção do prédio da Prefeitura de Volta Redonda", *Correio da Manhã*, 4 de maio de 1957; "Rodovia Lucio Meira – BR-57-RJ", *Diário Carioca*, 31 de janeiro de 1958; "Porto Alegre inaugura penitenciária", *Diário Carioca*, 1º de fevereiro de 1959; "IAPETC constrói apartamento", *Diário Carioca*, 4 de fevereiro de 1964; "IPASE vai construir em Jacarepaguá", *Diário Carioca*, 25 de fevereiro de 1964; "CEPE-1 escolhe firma para construir apartamentos de 14 andares na Cidade Nova", *Jornal do Brasil*, 21 de novembro de 1967; "Belém moderna aponta para o céu", revista *O Cruzeiro*, 21 de setembro de 1968; "COHAB fluminense começa a entregar 2.400 casas dentro de dez meses", *Jornal do Brasil*, 9 de agosto de 1969; "Manaus tem alfândega de 18 andares", revista *O Cruzeiro*, 29 de novembro de 1972.

[18] Informação extraída de reportagem do *Portal UOL* em 22 de março de 2016, intitulada "Lava Jato aponta propina em 2ª obra mais cara da Olimpíada".

sucessivas transações controversas, a Carvalho Hosken adquiriu latifúndios urbanos na região da Baixada de Jacarepaguá, com a compra da Barra da Tijuca Imobiliária S.A. e da Imobiliária Curicica. Segundo Cardoso (1987, p. 234), "[o] resultado destas operações é um patrimônio de cerca de 12 milhões de m², na região, em terras que abrigam [...] elevado índice de densidade de ocupação".

De acordo com Consentino (2015), outros três grandes proprietários de terra da Barra da Tijuca – Pasquale Mauro, Tjong Hiong Oei (ESTA S.A.) e Múcio Athayde (Grupo Desenvolvimento) – tiveram estratégias semelhantes ao apostar nessa região como uma nova fronteira de apropriação do mercado imobiliário. Tal apropriação foi possibilitada pelos novos parâmetros urbanísticos e edilícios do Plano Piloto concebido pelo urbanista Lúcio Costa, encomendado pelo governador Negrão de Lima (1965-71).

A origem do patrimônio dos "donos da Barra" remonta a uma polêmica transição sucessória que perdura desde o século XIX. Ao longo dos anos, foram negociados e loteados milhões de hectares sem qualquer controle dos cartórios e sem demarcações precisas dos terrenos, inclusive contrariando decisões judiciais. Embora as grandes propriedades estejam aparentemente consolidadas em nome de poucos donos, ainda há inúmeras disputas judiciais questionando a legalidade desse processo.

Apesar de uma série de denúncias de ilícitos cometidos por esses grupos, a concentração fundiária da Baixada de Jacarepaguá criou o seleto grupo de bilionários que se mantém no período atual. Em 1981, Carlos Carvalho foi apontado como o homem mais rico do Brasil[19]; em 2015, reapareceu na 13ª posição[20], com uma fortuna líquida de US$ 4,2 bilhões. Muitos empreendimentos foram construídos no enorme banco de terras da Carvalho Hosken, porém, a fortuna é mensurada principalmente pelo que ainda há disponível para construção na região.

---

[19] "Os supermilionários: Carlos Carvalho o homem mais rico do Brasil", revista *Veja*, 17 de junho de 1981.

[20] "Dono de empreiteira se torna 13ª pessoa mais rica do Brasil", revista *Exame*, 24 de agosto de 2015.

Diferentemente das maiores empresas do setor imobiliário do país, a Carvalho Hosken S.A. optou por seguir sob controle familiar. Além do patriarca, os outros sócios da empresa são seus dois filhos, Carlos Fernando Andrade de Carvalho e Carlos Felipe Andrade de Carvalho. Segundo demonstrações financeiras, em 2014, a empresa possuía um patrimônio líquido de mais de R$ 15,2 bilhões, sendo cerca de R$ 1,2 bilhão em imóveis a comercializar, concluídos ou em fase de construção. Em toda sua história, já foram comercializados mais de 30 mil unidades residenciais e ainda restam, de acordo com os empresários, entre 2,5 e 4 milhões de metros quadrados em terrenos para elaboração de novos projetos.

Embora possua uma receita bruta anual de cerca de R$ 300 milhões, o grupo Carvalho Hosken não aparece entre os maiores do setor. Esses expressivos números certamente justificariam a presença da empresa nos *rankings* nacionais e regionais es-tipulados pela CBIC. Do mesmo modo, a ausência de informações sobre ela ocorre quando analisados os dados da ADEMI/RJ a respeito da produção imobiliária na cidade do Rio de Janeiro. No levantamento feito nessa última, desde 1995, constam apenas alguns empreendimentos em que a empresa articulou-se com outras.

Por não possuir capital aberto, o grupo não necessita demonstrar seus resultados para atrair investidores. Seu grande ativo continua sendo o enorme estoque de terras. Na Figura 3, pode-se observar que, além dos lotes vazios nos bairros planejados já lançados, existem outras vastas áreas ainda não ocupadas ou sequer incorporadas. Todas elas servidas pelos projetos de mobilidade urbana dos corredores viários (TransOlím-pica, TransOeste e TransCarioca) construídos pela prefeitura.

A atuação da Carvalho Hosken na Barra da Tijuca iniciou-se com empreendimentos que visavam a atrair a classe média -alta, vendendo um novo estilo de vida com apartamentos mais amplos. Segundo a empresa, o bairro seria a zona sul "passada a limpo", sem violência e desordem, onde se poderia contar apenas com a "boa vizinhança".

Figura 3: Mapa dos empreendimentos da Carvalho Hosken e seu banco de terras na zona oeste carioca.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da ADEMI/RJ e da reportagem "Justiça é que vai dizer quem são os reis da Barra", publicada no *Jornal do Brasil*, em 02 de agosto de 1981.

A partir da década de 1980, a consolidação do bairro da Barra da Tijuca foi o foco do grupo. Com isso, ela começou a dedicar-se à realização de projetos, preponderantemente, a megaempreendimentos de condomínios fechados. Nos terrenos que permaneciam vazios, a Carvalho Hosken, assim como outras companhias, entravam com a licença prévia apenas com o intuito de garantir o direito de construir no futuro, com base em uma legislação mais permissiva. Dessa forma, além dos conflitos fundiários, a atuação do mercado imobiliário na região foi marcada por disputas que envolviam o potencial construtivo dos terrenos.

Lançado no início da década de 1990, logo após o anúncio da construção da Linha Amarela, o primeiro "bairro planejado" foi o Rio 2, fruto de uma parceria entre a Carvalho Hosken, construtora e proprietária do terreno, e a Encol, construtora e incorporadora. No entanto, após dificuldades financeiras e falência da parceira, a Carvalho Hosken foi obrigada a assumir a totalidade da construção nessa primeira fase do empreendimento. Nas etapas seguintes, buscou outras empresas para assumir o investi-

mento conjuntamente, como a Calper, CHL, Mozak, Rossi, CR2, Helbor, Cyrela, Pactual e Calçada.

Seguindo a mesma estratégia, a Carvalho Hosken lançou, em 2002, o projeto de condomínio de luxo Península. A proposta do empreendimento ocupou uma grande área verde, ambientalmente frágil, e gerou diversas polêmicas. Depois de sucessivas reviravoltas no processo, a empresa venceu a disputa pela construção de centenas de edifícios de 18 pavimentos em decisão final da justiça. O empreendimento contou com a parceria de diversos outros promotores imobiliários (Calçada, Cyrela, Opportunity, Gafisa, Multiplan, Canopus, Via, Comasa, Rio Massa, MDL e Cycohrp). Em seguida, apostando no conceito dos bairros planejados, foi criado o empreendimento Cidade Jardim (em 2006), com as empresas Cyrela, Helbor e CR2, e, posteriormente, o Centro Metropolitano (em 2008), com a Cyrela.

Interessante observar a articulação que se repete nas fases de incorporação, construção e comercialização desses grandes empreendimentos. Proprietária do terreno, a Carvalho Hosken, em busca de um investimento maior de capital, costuma associar-se a outras empresas para que elas possam construir os edifícios e comercializar suas unidades. Apenas em 2010 o grupo criou uma imobiliária própria, CH Barra Consultoria Imobiliária Ltda. No caso dos bairros planejados, grandes glebas servem de reserva para futura incorporação, conformando um mecanismo especulativo, de controle de oferta e de expectativa de maiores ganhos futuros.

Desde os anos 2000, o grupo Carvalho Hosken passou a investir na relação de parceria com o poder público para a consolidação da Barra da Tijuca como o maior polo de crescimento imobiliário da cidade. A empresa passou a executar intervenções paisagísticas, de iluminação pública, anéis viários, dragagem da lagoa, sistema de captação de esgoto, dentre outras obras, com o objetivo de valorizar os próprios empreendimentos. Em certos casos, a empresa foi obrigada a executar as obras como medida de compensação, porém, foram propagandeadas como um benefício da companhia concedido ao bairro, devido a uma suposta ausência do poder público.

Sob tais circunstâncias, surge a imagem de Carlos Carvalho como o grande mecenas da Barra da Tijuca. O empresário,

além de promover as intervenções urbanísticas, doou do monumento dos Jogos Panamericanos até viaturas e estande de tiros ao batalhão policial local. Carlos Carvalho foi uma das poucas figuras chamadas para compor o Conselho da Cidade, fórum auxiliar de revisão e acom-panhamento do Plano Estratégico da Prefeitura, tanto na gestão de Cesar Maia quanto na de Eduardo Paes. Sua empresa foi uma das principais financiadoras das campanhas eleitorais de ambos.

Em 2009, quando o ex-subprefeito dos bairros da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, Eduardo Paes, historicamente ligado aos interesses do setor imobiliário local, tomou posse como prefeito do Rio de Janeiro, a empresa ganhou ainda mais notoriedade. Naquele mesmo ano, com a eleição do Rio de Janeiro como cidade-sede dos Jogos Olímpicos 2016, a Carvalho Hosken foi uma das principais beneficiadas. A implantação dos corredores viários (BRTs) e a proposta de concentração da maioria dos equipamentos para o evento na região da Barra favoreceram, sobretudo, o grande proprietário de terras, que também se beneficiou com a realização de duas PPPs diretamente ligadas aos Jogos Olímpicos.

No caso da PPP da Vila Olímpica, enquanto a prefeitura foi encarregada de investir nas intervenções de infraestrutura, a Odebrecht e a Carvalho Hosken, com financiamento de R$ 2,33 bilhões da Caixa, ficaram responsáveis por construir em uma área de cerca de 900 mil m², 31 prédios, totalizando 3.604 apartamentos da Vila dos Atletas[21]. Com o término do evento internacional, esse empreendimento passou a ser comercializado como de alto luxo, chamado Ilha Pura, com expectativa de render cerca de R$ 4 bilhões em vendas. Quando questionado sobre o legado social da operação, em entrevista à BBC, em 11 de agosto de 2015, intitulada "Como é que você vai botar o pobre ali, diz bilionário dono da Barra", Carlos Carvalho classificou a iniciativa da seguinte forma:

> nós achamos que isso é que é fazer o lado social: ter a inteligência de gerar conforto para aqueles que podem usufruir dele. Se não as pessoas ficam só desejando, mas nunca che-

[21] "Imóveis da Vila dos Atletas sofrem reformas e serão entregues em junho", *Valor Econômico*, 19 de março de 2017.

> gam lá. Temos que fazer com que aquilo seja um encantamento, que faça com que muitas pessoas melhorem de vida para poderem usufruir. A Ilha Pura vai ter os Jardins do Rei. Nós vamos transformar todo mundo em rei.

No que diz respeito à outra PPP, a Carvalho Hosken compõe o consórcio Rio-Mais, junto com os grupos Odebrecht S.A. e Andrade Gutierrez, vencedor da licitação para construir o Parque Olímpico com o financiamento da Caixa de R$ 1,4 bilhões[22]. A grande área que era ocupada pelo Autódromo de Jacarepaguá e por moradores da Vila Autódromo abrigou um hotel, um centro de imprensa e diversos equipamentos esportivos. Encerrados os jogos, esse imenso terreno doado pelo poder público foi convertido em um enorme condomínio. Ao contrário do que foi proposto por um projeto vencedor de concurso internacional para o local, a Vila Autódromo foi quase totalmente removida. Dentre as quase 700 famílias que viviam ali, menos de 30 ainda permanecem na comunidade através de muita resistência. Embora com grande estoque de terras, para o empresário, a eliminação dos indesejáveis continua sendo uma condição primordial para a valorização pretendida da Barra da Tijuca.

Considerações finais

Neste artigo foram enfatizadas as potencialidades do referencial analítico dos grupos econômicos para o entendimento das complexas lógicas dos processos político-econômicos de urbanização múltipla, desigual e socialmente injusta. A análise das trajetórias de atuação dos grupos econômicos Odebrecht S.A. e Carvalho Hosken na cidade do Rio de Janeiro buscou compreender e identificar suas estratégias de acumulação urbana. Apesar de suas distintas estruturação organizacional e atuação escalar, esses grupos foram escolhidos por sua centralidade na acumulação urbana da cidade do Rio de Janeiro. Historicamente, foram responsáveis pela realização de grandes obras de infraes-

[22] "Caixa libera financiamento de R$ 1,4 bilhão para Parque Olímpico", *O Globo*, 2 de junho de 2015.

trutura e pela orientação dos vetores de incorporação imobiliária e, mais recentemente, pela construção dos equipamentos esportivos e dos demais projetos estruturantes para os megaeventos.

Desse modo, foi possível observar como os dois grupos econômicos não apenas se beneficiaram amplamente das políticas de crescimento e de infraestrutura e da valorização imobiliária delas resultante, mas também atuaram intensamente na imposição de mudanças regulatórias e institucionais favoráveis a seus interesses. Isso ocorreu especialmente por meio de relações não republicanas com o setor público, denunciadas por operações judiciais.

Além do lucro com as grandes intervenções urbanas, foram beneficiados pelos efeitos sobre a valorização do solo e preços imobiliários. Em suas operações, aliaram-se a promotores imobiliários locais e, em alguns casos, representaram uma fração considerável dos proprietários fundiários. Com isso, destacou-se sua centralidade na articulação e coordenação de estratégias de diversos agentes da produção do espaço urbano. Do mesmo modo, a análise permitiu observar como os grupos econômicos moldam o padrão da acumulação urbana e ao mesmo tempo adaptam-se às dinâmicas locais. Entretanto, algumas particularidades na estruturação organizacional e na atuação desses dois grupos foram observadas.

No caso da Odebrecht, trata-se de uma *holding* familiar, principal grupo da construção civil do país, cuja atuação se expande ao longo do tempo para múltiplas escalas espaciais, desde a internacional até a local/intraurbana. Em sua trajetória, foram centrais os contratos públicos para a construção de obras de infraestrutura. No período mais recente, sua atuação foi ampliada para diferentes segmentos, tais como agroindústria, imobiliário, transporte, defesa e tecnologia e concessões públicas. Diante dos objetivos deste artigo, cabe destacar que suas estratégias de acumulação urbana foram intensificadas nesse mesmo período. Embora tenha realizado importantes obras urbanas em períodos anteriores no Rio de Janeiro, recentemente, esse grupo tornou-se responsável por Operações Urbanas Consorciadas, concessionárias de transportes, obras de saneamento, arenas esportivas, dentre outras atividades. Conforme demonstrado, participou de

vários contratos públicos que envolveram as principais intervenções urbanas da cidade. Para tal, foram importantes os consórcios com outros grupos, o acesso a financiamento via bancos públicos (BNDES e Caixa), a influência política consubstanciada em PPPs e as concessões, bem como o financiamento de campanhas políticas. Também ampliou investimentos no ramo da incorporação e construção imobiliária, articulando-se, inclusive, ao outro grupo estudado, Carvalho Hosken.

O grupo Carvalho Hosken, por sua vez, diferentemente dos demais do setor imobiliário no país, segue sob controle familiar, é especializado no segmento de empreendimentos residenciais de alta renda e tem atuação na escala local. Em sua trajetória na cidade do Rio de Janeiro, tendo em vista seus negócios principais, destacam-se o conhecimento do mercado e a influência sobre o jogo político local, conferindo-lhe capacidade estratégica de antecipar vetores prospectivos do crescimento de parte sig-nificativa do tecido urbano da cidade. Entretanto, a acumulação de amplo estoque de terras na zona oeste carioca é a estratégia mais significativa. Como proprietário dos terrenos, esse grupo costuma associar-se a outras empresas na construção dos edifícios e comercialização de suas unidades. Seu enorme banco de terras funciona como reserva para futura incorporação, constituindo-se em importante mecanismo de controle e de ganhos especulativos.

Em ambos os casos, foram ilustrados aspectos importantes do conceito de grupo econômico como centro de poder, para dentro e para fora do grupo. Dentre os mais relevantes, estão as relações com o Estado, que foram mais de estímulos à acumulação urbana dos grupos econômicos do que de limitações, muitas vezes transbordan-do as fronteiras entre o lícito e o ilícito. Apesar da identificação das particularidades dos grupos, predominaram práticas e lógicas fundiárias e patrimonialistas, em consonância com a trajetória histórica da acumulação capitalista no Brasil. Certamente, os casos analisados neste artigo demandam estudos futuros mais aprofundados, considerando tanto a centralidade do grupo Carvalho Hoskem na produção do espaço carioca como os desdobramentos das operações judiciais enfrentadas pelo grupo Odebrecht para sua estratégia de acumulação urbana.

Por fim, cabe considerar o caráter desigual e injusto desse ciclo de acumulação urbana pautado pela atuação desses grupos econômicos. O mapa das remoções forçadas de população coincidiu com o das grandes intervenções urbanas e dos lançamentos imobiliários. Embora não seja a proposta central de abordagem deste artigo, é preciso ressaltar que isso ocorreu em uma metrópole já bastante desigual e segregada em termos socioespaciais, na qual são muito acirradas as disputas em torno do ambiente construído.

Referências

ABRAMO, P. A dinâmica imobiliária: elementos para o entendimento da espacialidade urbana. Dissertação (Mestrado), IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro,1988.

ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único.* Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 11-73.

BRENNER, N.; SCHMID, C. La "era urbana" en debate. *Eure,* v. 42, n. 127, p. 307-339, set. 2016.

CAMPOS, P. H. P. *Estranhas catedrais:* as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Editora da UFF, 2014.

CAPEL, H. Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. *Revista de Geografía*, Barcelona, v. VII , n. 1-2, p. 19-56, 1974.

CARDOSO, A. L. O espaço do capital: a Barra da Tijuca e a grande promoção imobiliária. In: RIBEIRO, L. C. Q. *Produção imobiliária e uso do solo urbano:* estudos das relações entre capital e propriedade. Rio de Janeiro: IPPUR/ UFRJ, 1987.

COSENTINO, R. Barra da Tijuca e o projeto olímpico: a cidade do capital. Dissertação (Mestrado), IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.

COX, K. Revisiting 'the city as a growth machine'. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 10, n. 3, 14, p. 391-405, oct., 2017.

FIX, M. A. B. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese (Doutorado) – IE/UNICAMP, Campinas, SP, Brasil, 2011.

GONÇALVES, R. Grupos econômicos: uma análise conceitual e teórica. *Revista Brasileira de Economia*, v. 45, n. 4, p. 489-656, out./dez. 1991.

HARVEY, D. *A justiça social e a cidade.* São Paulo: HUCITEC, 1980.

LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. *Urban Fortunes:* the political economy of place. Berkeley: University of California Press, 1987.

MARQUES, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos Cebrap*, v. 35, n. 2, p. 15-33, julho 2016.

MOLOTCH, H. L. City as a Growth Machine. *American Journal of Sociology*, 82, n. 2, p. 226-238, 1976.

OXFAM. *A distância que nos une*. Um retrato das desigualdades brasileiras. OXFAM Brasil, 2017.

PORTUGAL, J. P. (Coord.) *Grupos econômicos:* expressão institucional da unidade empresarial contemporânea. São Paulo: FUNDAP/IESP, 1994.

RIBEIRO, L. C. Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,1997.

RIBEIRO, L. C. Q. (Ed.). *A metrópole do Rio de Janeiro na transição da ordem urbana brasileira:* 1970/2010. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ROYER, L. O. *Financeirização da política habitacional*: limites e perspectivas. São Paulo: AnnaBlume Editora, 2014.

SÁNCHEZ, F.; BRODEHOUX, A. M. Mega-events and urban regeneration in Rio de Janeiro: planning in a state of emergency. *International Journal of Urban Sustainable Development*, v. 5, n. 2, p. 132-153, 2013.

TAVARES, M. C. T. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 1986.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista:* algunos elementos para su análisis. México: Edicol, 1979.

Arranjos Multiescalares da atividade imobiliária e a (re)produção da metrópole

Alexandre Yassu

Introdução

A importância do setor imobiliário para acumulação capitalista já foi destacada por Lefebvre[1] quando ele afirma que o circuito secundário (imobiliário), pela sua capacidade de absorver excedentes de capital do circuito primário (indústria), cumpriria o papel de deslocar temporalmente as crises capitalistas, de sobreacumulação, e bloquear temporariamente a queda tendencial da taxa de lucro, através de ciclos de urbanização. Harvey[2] acrescenta que a transferência entre os circuitos processa-se através do sistema de crédito e dos agentes financeiros. Esse movimento foi chamado, em inglês, de *capital switching*. O momento atual de financeirização da economia seria a exacerbação desse movimento, a partir da compreensão que a hegemonia financeira, que transforma o Estado, a empresa e o trabalho, manifesta-se em massas de capital-dinheiro à procura de valorização fictícia. Desse modo, são os canais e dutos do sistema financeiro que operam essa transferência entre os circuitos. São as redes sociotécnicas que conectam agentes, mecanismos e territórios em distintas escalas.

Essas redes que articulam fluxos de capitais a espaços na metrópole são estruturas fundamentais da financeirização do setor imobiliário e na produção do espaço metropolitano na contemporaneidade. Assim, neste artigo, apresentamos algumas operações destas redes na região metropolitana de São Paulo. Entretanto defendemos, a partir da constituição

[1] Lefebvre ([1970] 2008).

[2] Harvey (1996, 2005, 2013).

social das escalas espaciais, que essas redes, ao criar novos vínculos entre escalas, não são estruturas estáticas, perenes ou imutáveis e nem têm o poder de controlar, em direção única os processos, ao contrário, são arranjos temporários, instáveis e contraditórios, que criam vínculos e sofrem tensões em múltiplas escalas na busca de uma articulação estável que permita a acumulação ocorrer.

As metrópoles brasileiras passaram, na última década, por uma explosão da atividade imobiliária, fruto do contexto macroeconômico favorável, da disponibilidade de crédito via fundo público e da financeirização do setor, que intensificaram as desigualdades socioespaciais e a privatização do espaço. Esta conjuntura trouxe novos agentes para as dinâmicas de produção capitalista do ambiente construído. Neste momento, no Brasil, são as grandes incorporadoras nacionais, os fundos imobiliários e os agentes globais (ROLNIK; SANTORO, 2017), articulados ao Estado e ao Fundo Público, que protagonizam esse processo e conduzem a expansão das fronteiras da atividade imobiliária financeirizada. Expansão que ocorre em várias direções: para as bordas da metrópole, para as cidades médias (MELAZZO, 2013), para outras regiões do país e para outros segmentos de classe. Esses protagonistas são conectados, em grande parte, aos agentes do sistema financeiro nacional e global, como investidores institucionais, fundos mútuos, bancos de investimento e etc. Esse conjunto de agentes forma o quadro principal da financeirização do setor.

Neste trabalho pretendemos entender algumas dimensões do que a financeirização é, através do estudo de seus agentes, do seu funcionamento interno e de seus elementos constitutivos, em um foco distinto de muitos trabalhos que se concentram no que ela faz, nos seus impactos e nas suas consequências em diversas dimensões. Portanto, almejamos entender alguns aspectos de como ela se constitui socialmente, para apontar algumas particularidades desse processo no Brasil. Para isso, é necessário entender o modo de operação dos agentes que protagonizam esse processo, suas formas de atuação e suas estratégias. Além disso, é necessário identificar como se estabelecem as novas conexões, que intensificam as relações entre

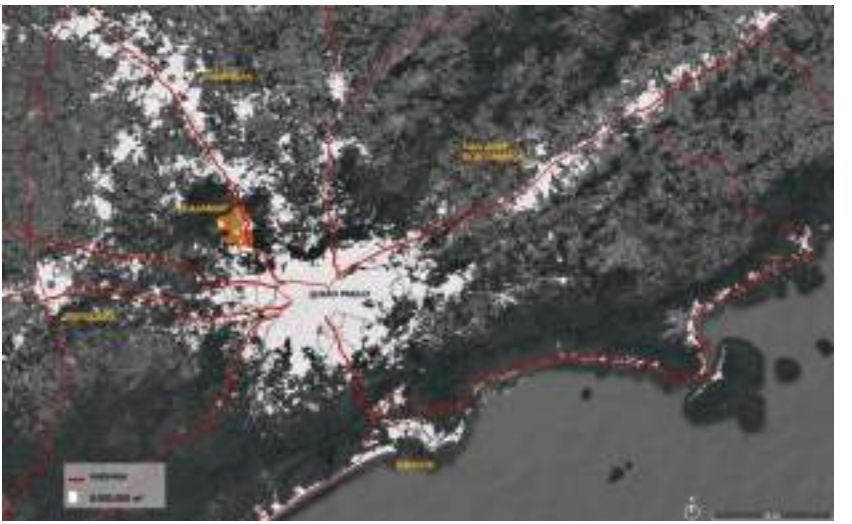
agentes localizados em escalas distintas, que acontecem por meio de extensas e intrincadas redes (SWYNGDOUW, [1997], 2017). Portanto, é desvendar alguns caminhos por onde ocorre um rearranjo dos vínculos escalares que conduzem as dinâmicas de produção da metrópole (SANFELICI, 2013, 2015; HALBERT; ROUANET, 2013).

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é, através do estudo da atividade imobiliária na cidade de Cajamar, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), compreender como ocorrem as articulações em múltiplas escalas na condução de negócios imobiliários. Cajamar recebeu, na última década, uma intensa atividade imobiliária, através de empreendimentos residenciais e, principalmente, logísticos. Essas atividades colocam Cajamar como uma nova localização de oferta residencial em escala metropolitana, nos empreendimentos do Portal dos Ipês, e transforma a cidade no principal polo logístico da RMSP. Esse processo alterou, profundamente, a paisagem do município e foi conduzido por grupos econômicos nacionais e internacionais ligados ao sistema financeiro. Portanto, aqui, sublinhamos a atuação de novos agentes, localizados em múltiplas escalas, que em consonância com Sanfelici (2013, 2015) estão promovendo o rearranjo escalar do processo de urbanização. Além de corroborarmos com a tese de Sanfelici, a contribuição deste trabalho é sublinhar que para ocorrer esse rearranjo escalar foram necessários dois fatores: as articulações estabelecidas com o agente local ligado à propriedade fundiária e o papel do grupo econômico, com seu poder político e econômico, conduzindo o arranjo multiescalar de agentes em torno de um projeto comum.

Este artigo se organiza em três partes. Na primeira abordamos a financeirização do setor imobiliário nacional e a cidade de Cajamar. A segunda parte faz um panorama do debate das escalas espaciais. Na terceira, nos debruçamos sobre os arranjos multiescalares que conduziram atividade imobiliária em Cajamar, e fechamos com algumas considerações finais.

A financeirização do setor imobiliário e a cidade de Cajamar

Mapa 1 – Mapa da Macrometrópole Paulista, em destaque o município de Cajamar.



Fonte: Google Maps (2018); elaboração: Maíra Fernandes

A financeirização da atividade imobiliária no Brasil[3], assim como em outros países (AALBERS, 2008; VAN LOON; AALBERS, 2017), prescinde de uma arquitetura regulatória que viabilize a flexibilização da propriedade fundiária e sua transformação em ativo financeiro. Aqui, essa arquitetura regulatória, no setor imobiliário, desenvolve-se a partir dos anos 1990, com a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e dos Fundos de Investimento Imobiliário (FII), ampliando as formas de financiamento do setor e disseminando novos produtos financeiros a partir da securitização de dívidas lastreadas em propriedades imobiliárias. Ela cria um primeiro arcabouço regulatório alinhado a interesses de grupos nacionais (ROYER, 2008) e aos parâmetros internacionais disseminados pelo Banco Mundial, que visam normatizar e homogeneizar os mercados. Uma adequação dos produtos, das

[3] Fix (2011), Botelho (2005), Sanfelici (2013), Rufino (2012), Shimbo (2010), Royer (2009), Volochko (2011), Tone (2016), Sigolo (2014).

práticas e dos procedimentos aos interesses de agentes privados nacionais e em diálogo com o padrão conhecido, também, pelos investidores internacionais. Um primeiro salto de escalas, saindo, estritamente, do âmbito local ao flexibilizar a propriedade fundiária, permitindo-a circular nos mercados de capitais. Inicia-se, também, neste período a entrada de incorporadoras estrangeiras no setor de lajes corporativas em São Paulo. Esse movimento atinge outro patamar a partir de 2006-2007 com a abertura de capital das empresas do setor, as incorporadoras, que atraem bilhões de reais em recursos, de investidores nacionais e internacionais, gerando novo salto de escalas. As transformações das incorporadoras prosseguem num período subsequente de fusões e aquisições, conformando um cenário de grandes incorporadoras de atuação nacional e até internacional. Assim, a financeirização do imobiliário no Brasil pode ser dividida em dois momentos[4] mais definidos, dois saltos escalares (SANFELICI, 2013): um primeiro período que se inicia com as novas regulações do SFI e na formação de fundos imobiliários. Período marcado por investimentos altamente concentrados em lajes corporativas em São Paulo e na cidade do Rio de Janeiro. Em 2007, inicia-se um segundo momento, ligado à abertura de capital das incorporadoras e a expansão do crédito com recursos do FGTS[5] e SBPE[6], atingindo outro patamar em 2009 com o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Posteriormente, em 2014, instala-se uma crise político-institucional e econômica no país, que, também, atinge o setor imobiliário. A partir de 2018, com a progressiva baixa da taxa de juros, chegando em 2019 a cerca de 5% a.a. nominalmente, agentes do setor anunciam uma possível retomada da atividade imobiliária, levando algumas incorporadoras a fazer novas captações de recursos no mercado de capitais por meio de nova emissão de ações e de certificados recebíveis imobiliários (CRI), entretanto este período ainda foi pouco estudado.

[4] Articulado, de algumas formas, a essa periodização está o processo de neoliberalização do planejamento urbano pela disseminação de operações urbanas consorciadas e os projetos urbanos (STROHER, 2019).

[5] Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

[6] Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

Nesse segundo momento, iniciado em 2009, é um ponto comum de uma série de pesquisas sobre as transformações da atividade imobiliária no Brasil o avanço do setor sobre novas áreas da cidade e para outras regiões do país. As incorporadoras, recém-capitalizadas, pressionadas para entregar resultados aos novos investidores e, nesse momento, com farta disponibilidade de recursos, iniciam um processo de expansão. Uma expansão em variadas dimensões. É uma expansão regional, de segmento social de mercado e de novos produtos.

A atividade imobiliária de Cajamar, objeto empírico deste trabalho, se encontra numa área de expansão na periferia metropolitana, entretanto essa dimensão será pouco abordada. Na RMSP tal movimento já havia sido diagnosticado por diversos autores[7], indicando a entrada de grandes grupos através de diversos tipos de empreendimentos (loteamentos residenciais, condomínios residenciais verticais e galpões logísticos), transformando a paisagem da periferia metropolitana, marcada pelo casario residencial, intensificando a privatização do espaço e produzindo novos padrões de segregação socioespacial.

A recente e intensa dinâmica imobiliária em Cajamar reuniu agentes globais em negócios no município, tendo, em pouco mais de oito anos, alterado profundamente a paisagem da cidade. Contudo, como veremos, este estudo é menos sobre Cajamar e mais sobre as dinâmicas de reprodução do espaço metropolitano. Não que a escala do município não seja relevante, mas, nesse caso, ela é considerada através de sua articulação às diversas escalas que atuaram nessa reconfiguração do município.

Cajamar é um pequeno município, com cerca de 70 mil habitantes, localizado no eixo noroeste da RMSP, nas margens das rodovias Anhanguera e Bandeirantes, que levam à Região Metropolitana de Campinas. A cidade, a partir de 2004, passa por grandes transformações promovidas pelo setor imobiliário. Nesse período a cidade também passou pelo *boom* imobiliário no setor residencial que ocorreu no país e se tornou o principal polo logístico da RMSP.

No setor residencial a cidade recebeu três grandes incorporadoras de capital aberto na produção de quase cinco mil

[7] Volochko (2011), Tone (2016), Sigolo (2014), Rolnik e Santoro (2016).

unidades habitacionais no distrito de Polvilho, no loteamento Portal dos Ipês, confirmando os apontamentos de Rufino (2016) sobre a dispersão da produção das grandes incorporadoras para a periferia metropolitana. São grandes torres de apartamentos com mais de 20 andares, em condomínios-clube, nas margens da metrópole, numa paisagem que é composta, até hoje, por um casario simples, típico da periferia metropolitana e a mata da Serra do Japi. A maior protagonista desse processo foi a Brookfield Incorporadora (BI) – hoje TEGRA –, propriedade do grupo canadense *Brookfield Asset Mannegement*, uma grande gestora de ativos multinacional. As incorporadoras HM, da empreiteira Camargo Corrêa, e a MRV foram outras que produziram unidades habitacionais no município. Aqui vamos analisar a atuação da BI, pois sua atividade foi determinante no desenvolvimento imobiliário residencial na região, e a Pillar Empreendimentos, como construtora local que teve papel-chave na viabilização de toda essa atividade.

O setor imobiliário logístico chegou a Cajamar em 2007, através do grupo Marabraz, na construção do primeiro galpão logístico da cidade, nos moldes atuais do mercado logístico A partir de então, a cidade recebeu grandes agentes globais, conforme já apontou Rolnik (SANTORO, 2016) ao falar do entorno do rodoanel metropolitano, na produção de gigantescos galpões, transformando a cidade, em cerca de cinco anos, no principal polo logístico da RMSP, superando as cidades de Barueri e Guarulhos, que à época eram, até então, os principais polos da RMSP e contavam com uma metragem de galpão muito superior a Cajamar. Cajamar, mais especificamente o distrito de Jordanésia, parte do zero e se torna a "Faria Lima dos galpões logísticos", em alusão à avenida que é um importante centro de negócios e foco do mercado de lajes corporativas em São Paulo. Apesar do papel importante do Grupo Marabraz, é a *joint venture* Prologis/CCP que capitaneia o desenvolvimento do setor imobiliário logístico no município, com importante participação da Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) através da Correios Log+. Portanto, vamos nos aprofundar nos meandros da chegada e do estabelecimento da Prologis/CCP (hoje só Prologis) em Cajamar.

As escalas espaciais nos estudos urbanos: o setor imobiliário e o Brasil

A reestruturação contemporânea do capitalismo, conduzida pelas finanças, é, também, um reescalonamento econômico e político (SWYNGDOUW, [1997] 2018). Neste artigo vamos explorar o reescalonamento da atividade imobiliária e da metrópole. Apesar de boa parte da bibliografia recente sobre escalas tratar das transformações da espacialidade do Estado, este debate não se restringe a isso. Ele é, sobretudo, uma reflexão sobre a espacialidade das relações sociais no capitalismo. A proposta de Smith ([1997] 2000) é criticar a concepção da escala espacial (local, regional, global) como algo autoevidente, estático e passivo, um receptáculo dos processos sociais; ao contrário, ele propõe que as escalas são ativamente conformadas pelas relações sociais, a partir de tensões, de disputas, de colaboração e de convergência. A escala

> [...] é produzida por estruturas geográficas de interação social [...] A produção da escala geográfica é um lugar de luta política potencialmente intensa. [...] É possível conceber a escala como uma resolução geográfica de processos sociais contraditórios de competição e cooperação (SMITH, [1997] 2000, p.139-142).

Smith ([1997]2000) destaca o Estado-Nação "como um compromisso territorial entre necessidades diferenciadas da classe capitalista. [...] Uma solução territorial duradoura, porém, em última instância, temporária e historicamente específica" (p. 142). Nessa mesma linha, Brenner[8] discute as mudanças recentes do Estado articuladas às transformações da espacialidade da acumulação capitalista, o reescalonamento do Estado. A escala Nacional, como "compromisso territorial", instância privilegiada de coordenação capitalista no período fordista keynesiano, nos países desenvolvidos, com foco no pleno emprego e no mercado interno, perde seu protagonismo em benefício de escalas subnacionais, que são geridas de forma competitiva, num

[8] Brenner ([2010] 2018, [2013] 2018, 2000).

ajuste às demandas do capital internacional. Uma competição entre territórios em busca de investimento externo direto (IED). Assim, acompanhando o movimento dos capitais internacionais em direção a territórios específicos, ganham destaque as escalas metropolitanas e outras escalas subnacionais de gestão estatal e de controle das atividades capitalistas, mas isso não ocorre sem conflitos e tensões que moldam esse reescalonamento.

Lefebvre ([1970] 2001) já afirmava que é a operação de múltiplas redes de controle sobre o território que conduzem à implosão-explosão das formas urbanas e das escalas pretéritas. Essas redes são as ferramentas para a expansão da urbanização em um novo patamar, em uma multiplicidade de novas escalas. São elas que operam os fluxos de capital do circuito primário ao secundário, e que levariam até o protagonismo do segundo, tornando a urbanização o centro da acumulação capitalista. A partir da leitura de Lefebvre, Brenner ([2010] 2018) defende que "o urbano não é somente o nível onde hierarquias supra urbanas se aninham e sim o produto de uma densa redeinterescalar, conectando localizações geográficas dispersas" (BRENNER, 2000, p. 366, tradução nossa). A partir dessa afirmação, nos questionamos sobre como se encadeia, no processo físico da urbanização, essa "densa rede interescalar" em busca de rendas e lucros? Para nos embrenharmos nas dificuldades de tecer uma resposta a essa pergunta pensamos as escalas, do ponto de vista metodológico: "Aceitamos que a escala é um instrumental metodológico [...] que nos permite adentrar na identificação de agentes e processos no território com fins de explicitar redes de relações" (VELASQUEZ, 2018).

Esse instrumental nos auxilia a entender como, a certa altura, os interesses se cristalizam e voltam a se reorganizar a partir da emergência de um novo ator, ou de uma tensão entre forças, fruto das relações interescalares estabelecidas. É uma forma de

> [...] analisar os caminhos e trajetórias contextualmente variáveis através das quais as configurações urbanas estão sendo reescalonadas, decifrar diversas estratégias políticas, forças sociais e alianças territoriais que se mobilizam em torno, ou contra, estratégias particulares para reorganizar as escalas dos processos de urbanização (BRENNER, [2013] 2018, p. 129).

Esse conjunto de alianças e estratégias constitui o que estamos chamando de arranjos multiescalares, que são sempre instáveis, flexíveis, temporários e historicamente determinados. Portanto, é através do estudo da formação desses arranjos que pretendemos explorar as transformações do setor imobiliário.

O setor imobiliário e as escalas

O setor imobiliário, por produzir uma mercadoria específica, a mercadoria imobiliária, que, como um bem durável ela demanda uma grande soma de recursos para sua produção e para sua circulação, exige um longo prazo para sua produção e sua depreciação é lenta, ou seja, ela possui uma liquidez particular. Nesse sentido, é, historicamente, dependente do sistema de crédito para sua produção e para sua circulação. Mas, apesar de compartilhar essas características, ela difere de outros bem duráveis, pois, na sua produção a propriedade da terra é um insumo e é "embutida" nessa mercadoria (TOPALOV, 1977; JARAMILLO, 1980; RIBEIRO, 1997). Isso torna específica essa mercadoria, pois a terra é um bem que não tem valor, por não ser produzido pelo homem, mas, possui um preço, a renda fundiária, que, sem lastro em um valor, é um valor fictício, sujeito à especulação e outras convenções sociais para sua precificação. Portanto, por se valorizar de maneira fictícia, essa mercadoria é propícia a se constituir como um ativo financeiro (HARVEY, 2003). Entretanto, de maneira contraditória, possui uma liquidez particular que travaria a acumulação no setor. Então, como ajustar esse objeto fixo aos fluxos de capital? As formas de resolver esse problema são parte da especificidade da forma como se organiza a atividade imobiliária e tem impacto direto no processo de acumulação de capital do setor. Assim, para a financeirização do setor é fundamental a superação dos problemas da circulação dessa mercadoria para transformá-la em um ativo financeiro dotado de liquidez. Isso ocorre através da construção de uma arquitetura regulatória, que normatize e regularize os processos e procedimentos de flexibilização da propriedade fundiária.

Somado a isso, devido à relevância da propriedade da terra no funcionamento desse circuito, como fonte dos ganhos especu-

lativos materializados na renda fundiária, os mercados imobiliários são muito mais fragmentados geograficamente que outros, pois estes guardam uma dimensão territorial irredutível, a escala local, em configurações socioespaciais existentes. Por isso, a expansão do setor imobiliário sobre outros mercados depende da criação de vínculos com a escala local (SANFELICI, 2013, 2015). Uma reafirmação de que o local importa, frente ao discurso hegemônico da globalização (MASSEY, 2000; SMITH, [1997] 2000; BRENNER, 2018; SWYNGEDOUW, [1997] 2018). Portanto, é necessário de um lado uma arquitetura regulatória, que facilita a articulação entre escalas, e de outro uma complexa gama de agentes financeiros, que através de suas práticas, métricas e procedimentos (AALBERS, 2008) operam os arranjos multiescalares, para uma melhor coordenação do movimento das massas de excedentes à procura de novos espaços para capturar rendas imobiliárias.

Sanfelici (2013) vale-se da perspectiva das escalas para analisar as transformações recentes no setor imobiliário brasileiro.

> [O autor destaca que] o êxito maior ou menor das finanças em extrair rendimentos do processo de produção do espaço urbano depende da eficácia na construção de vínculos mais duradouros entre agentes, processos e estruturas que predominam e/ou privilegiam diferentes escalas geográficas. [...] Com isso em vista, pode reler a financeirização do circuito imobiliário examinando a natureza dos elos e relações escalares construídos (SANFELICI, 2013, p. 7).

Essas formulações dialogam com os trabalhos de Halbert (; ROUANET, 2013; RUTHERFORD, 2012) sobre negócios imobiliários na Índia. Os autores orientam-se por dois pontos principais: primeiro, pela grande importância do que eles chamam de agentes locais-regionais para os negócios imobiliários; e, segundo, pela teoria do ajuste espacial de Harvey (2005), com um foco nas redes sociotécnicas que operam esse ajuste.

Esses trabalhos também tecem uma crítica à dicotomia entre global/local, presentes nos debates sobre globalização, através de um paralelo com a dicotomia entre os fluxos e os lugares. Para os autores, os lugares e fluxos se constituem mutuamente

na comutação[9]. Não existem fluxos sem origem e destino: no destino o fluxo encontra seu uso e na origem se desenham suas estratégias. Portanto, os autores defendem que a comutação é o "coração" da produção do urbano contemporâneo. Dessa forma, destaca-se o papel das cidades e das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) na globalização como pontos que emitem e recebem diversos tipos e volumes de fluxos. As cidades, então, sob essa perspectiva, modelam os fluxos e são modeladas por eles na comutação, pela concentração de grupos multinacionais e de redes de informação.

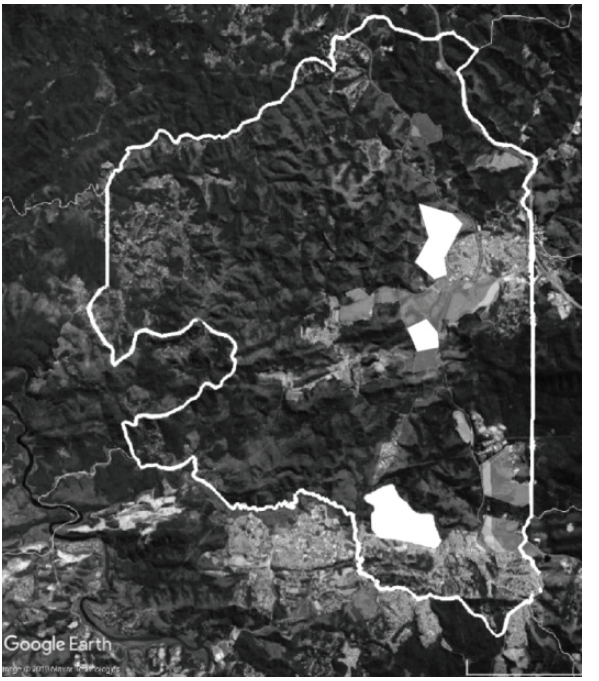
Os arranjos multiescalares e a (re)produção da metrópole

A partir desse arcabouço, esta pesquisa consiste em identificar o processo de constituição dos arranjos multiescalares que conduziram a atividade desses grupos em Cajamar. Portanto, utilizamos esse instrumental como uma forma de compreender a constituição da financeirização do setor imobiliário e como o processo de urbanização está sendo reescalonado (BRENNER, [2010] 2018). Aqui, nós faremos uma abordagem das escalas diversa da que foi empreendida por Sanfelici (2013,2015), que se debruçou sobre a arquitetura regulatória e sobre as tensões na constituição de novos vínculos escalares estabelecidos por algumas incorporadoras, do ponto de vista da coordenação econômica. O autor procurou explorar, principalmente, como se deu a relação interempresarial, entre incorporadoras nacionais e locais. Não abandonamos os aspectos regulatórios, nem as relações interempresariais, mas nós nos concentraremos em dois fatores: i) o agente local e a propriedade da terra; ii) os grupos econômicos e seu poder político e econômico sobre um amplo leque de agentes, em torno de um projeto comum. Tomamos como base esses dois eixos por entender que eles capturam as articulações multiescalares em dois momentos: i) a entrada e a viabilidade do empreendimento, ligado ao agente local; ii) as articulações em torno do projeto comum,

[9] O autor empresta o termo do meio informacional, onde comutação significa a simultaneidade da mobilização de pontos para a passagem de fluxos.

comandada pelo grande grupo, que pode apresentar diversas temporalidades, diferentes vínculos com suas tensões e suas estratégias. Portanto, é a partir desses dois eixos que iremos apresentar a atividade imobiliária em Cajamar.

Mapa 2 – Cajamar e a atividade imobiliária estudada em destaque.



Fonte: *Google Earth* – Elaboração própria.

Os grupos econômicos e a condução do projeto comum

As empresas envolvidas no desenvolvimento imobiliário de Cajamar são multinacionais com capital aberto, com diversos ramos de atuação e com grande capacidade financeira e produtiva e que possuem formas particulares de atuar no mercado. Portanto, julgamos relevante somar ao debate de escalas e sua aplicação para os estudos da atividade imobiliária, o conceito de grupos econômicos[10], como a forma de organização empresarial predominante no capitalismo contemporâneo. Esses

[10] Grupos econômicos (PORTUGAL JÚNIOR, 1994) são a expressão contemporânea da grande empresa capitalista. Estão sob controle do capital financeiro, são multissetoriais e têm como foco a acumulação de capital e poder.

grupos, orientados sob a lógica financeira, têm na centralização de capitais a sua estratégia de expansão, que se reflete numa gestão patrimonial da empresa, assim, passam a diversificar seus ramos de atuação pela fusão e aquisição, operando através de uma lógica de *portfolio* de negócios. Portanto, o capital financeiro é o centro de comando dos grupos econômicos. "Tais empresas ampliam, então, as relações patrimoniais, jurídicas ou financeiras, que unem hierarquias [...], o que faz com que um conjunto de empresas passe a agir segundo um projeto comum" (PORTUGAL JUNIOR, 1994, p. 17).

O grupo econômico: i) se orienta por uma lógica patrimonial rentista de captura de excedentes; ii) opera através do controle de outras corporações que estão em seu *portfolio*, e sob um novo prisma, na relação entre empresas que não fazem parte do "conglomerado" (TAVARES,1972). É um centro de poder de controle interno, de suas propriedades e externo "por sua capacidade de interferir no mercado, nos circuitos financeiros, nas relações políticas (partidárias ou não), na legislação e no Estado" (PORTUGAL, 1994, p. 26). Ou seja, a sua estratégia de centralização de capital e de poder opera através de relações assimétricas com outras empresas e instituições, assumindo controle de atividades para além das suas propriedades, sobre um amplo espectro de agentes. Essa forma de atuação expande, ainda mais, suas possibilidades de constituir arranjos espaciais flexíveis, com a finalidade de controlar e dominar um mercado.

Em Cajamar podemos verificar essa forma de organização e atuação dos grupos econômicos tanto na atuação da Brookfield Incorporadora (BI), como na atuação da *joint venture* Prologis/ CCP. Ambas utilizaram seu poder e sua capacidade de mobilização de recursos e agentes em múltiplas escalas para efetivar seus projetos. Entretanto, podemos apenas deduzir esse poder pela sua capacidade para constituir vínculos multiescalares com agentes relevantes, como empresas multinacionais, instituições multilaterais, o Estado etc., em movimentos sincronizados no desenvolvimento imobiliário de Cajamar.

A BI (hoje TEGRA) foi a protagonista da atividade imobiliária residencial em Cajamar na última década, construindo cerca de 2.500 apartamentos no Portal dos Ipês, no distrito de

Jordanésia. Isso foi parte do projeto de expansão das atividades da empresa a partir da constituição de um novo arranjo multiescalar. A BI é uma empresa com sede no Rio de Janeiro e controlada pelo grupo canadense Brookfield Asset Mannagement, um conglomerado que atua em diversos segmentos econômicos em todo o mundo. Esse grupo tem sua origem totalmente ligada ao Brasil. Em abril de 1899, no Canadá, foi fundada The São Paulo Trainway, Light and Power Company Limited, para operar especificamente na pequena cidade de São Paulo. A empresa atuava tanto na implantação e operação de sistemas de bondes por tração elétrica como na geração e distribuição de energia elétrica. Odette Seabra (2013) evidencia o caráter territorial desse ramo industrial de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. A autora desenvolve sua tese em torno dessa característica territorial e rentista da atuação do grupo no desenvolvimento da cidade de São Paulo, através da retificação dos seus principais rios e apropriação de suas margens em negócios imobiliários.

Através do setor elétrico a empresa conquistou enorme poder político e econômico. A Light foi uma das primeiras empresas no mundo a receber um empréstimo do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), em 1948, braço da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Banco Mundial (BM), e utilizou esse empréstimo em manobras financeiras, contando com o governo brasileiro como avalista (CPDOC/LIGHT, 2018). No fim dos anos 60, o grupo passa a se chamar Brascan, nome que mantém até o processo de abertura de capital de seu braço imobiliário na Bolsa de Valores, Bovespa (hoje B3). Logo em seguida, inicia o processo de centralização de capitais através da aquisição da incorporadora paulista Company e da empresa goiana MB Engenharia em 2009, e passa a adotar o nome de sua matriz, Brookfield Incorporadora.

Em 2006, ano da abertura de capital da Brascan na bolsa, o grupo mobiliza seu poder político e econômico e firma, novamente, uma parceria de investimento, nos moldes de uma *joint venture*, com a Corporação das Finanças Internacionais (CFI), braço financeiro para o desenvolvimento do setor privado do BM. Essa parceria no valor de US$ 70 milhões tem o objetivo de estruturar o desenvolvimento de um braço de atuação no

segmento econômico residencial na BI. É importante notar que o programa MCMV, com foco no segmento econômico, só seria criado em meados de 2009. Em 2008, o CFI exigia da BI (BROOKFIELD, 2008) que esse novo braço seria constituído pela aquisição da MB Engenharia e Marcelo Borba, o diretor da empresa à época seria, também, diretor do novo braço. A entrada da BI no segmento econômico foi estruturada pelos vínculos escalares estabelecidos com o CFI, na escala global, e com a MB Engenharia, na escala regional. A aquisição da Company visava expandir os negócios da empresa em São Paulo, com foco principalmente no seu banco de terras.

Após a centralização de capitais, a BI passa por uma reestruturação e o desenvolvimento de seu novo braço com atuação no segmento econômico é um dos eixos principais do projeto de expansão de suas atividades. O primeiro passo dessa expansão são os empreendimentos em Cajamar, no Portal dos Ipês, que representam metade de todos os lançamentos do grupo no segmento econômico no país em 2009 e 100% dos empreendimentos fora da região de atuação da MB Engenharia. Portanto, os empreendimentos do Portal dos Ipês foram um primeiro grande experimento desse novo arranjo escalar (2019) que, além da BI, do CFI, da antiga MB Engenharia, precisa estabelecer novos vínculos escalares na escala local, no caso, em São Paulo, e também em Cajamar. O que gostaríamos de destacar é que o poder da BI, vinculado a um grupo econômico, permitiu acessar recursos para além de sua captação no mercado de capitais para a expansão de suas atividades. Essa parceria diminui seus riscos e amplia seu poder financeiro nessa nova empreitada, além da CFI trazer credibilidade ao investidor, por ser uma instituição financeira ligada ao BM. Entretanto, mesmo com esses agentes, esse arranjo multiescalar não se sustentou, a empresa apresentou sucessivos prejuízos e em 2010 encerra sua expansão no segmento econômico e em 2014 faz a recompra de suas ações e encerra suas atividades na Bolsa de Valores.

Protagonista no desenvolvimento do polo logístico de Cajamar, pelo seu porte como empresa e pelo porte de seus empreendimentos, a empresa norte-americana de condomínios logísticos Prologis iniciou sua presença no município através de

uma *joint venture* com a Cyrela Comercial Properties (CCP) em 2008, para implantação de empreendimentos logísticos de alto padrão. Essa *joint venture* e esses empreendimentos são parte do projeto da Prologis de entrada no mercado brasileiro e do projeto da CCP de entrar no setor logístico. A CCP[11] é uma empresa de incorporação imobiliária com foco no desenvolvimento de imóveis de uso comercial. A empresa é um braço da Cyrela Brazil Realty, uma companhia consolidada no mercado imobiliário e uma das maiores do país, focada em incorporação e construção de imóveis residenciais. Logo após o lançamento de seu novo braço empresarial na BOVESPA, em 2007, a Cyrela transferiu à CCP suas atividades relacionadas ao desenvolvimento e aquisição de edifícios corporativos, *shopping centers* e, mais tarde, centros logísticos. Em 2008 é feita com a AMB Property Corporation, hoje Prologis, a consolidação da *joint venture* para a concretização do empreendimento Cajamar I, sendo a parceria batizada de Prologis/CCP.

Essa *joint venture* ampliou a capacidade de articulação e controle sobre agentes em múltiplas escalas para a efetivação dos projetos compartilhados e individuais. Em Cajamar, isso foi mobilizado em quatro situações: na venda de ativos à Previ[12], em prêmios e certificações que os empreendimentos de Cajamar receberam, na parceria com a gigante mundial do e-commerce Amazon e, mais recentemente, no processo de lançamento do fundo imobiliário da Prologis.

Em 2009, o grupo fez seu primeiro lançamento: o empreendimento Cajamar I. Logo, em 2011, com apenas 30% da obra executada, o grupo vende 90% do projeto ao fundo de pensão Previ. Assim, consegue recurso para alavancar a construção do segundo conjunto de galpões, o empreendimento Cajamar II, no mesmo ano. Provavelmente, a Previ foi mobilizada pela CCP, que no ano seguinte, em 2012, também adquire da CCP as Torres Matarazzo, empreendimento de lajes corporativas de alto padrão na Avenida Paulista, importante centro empresarial da cidade, também em fase de obras. São vínculos escalares constituídos

[11] Cyrela Commercial Properties S.A. Empreendimentos e Participações (BM&F BOVESPA: CCPR3), fundada em 1997 e lançada na Bolsa de Valores em 2007.
[12] Fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil.

em temporalidades específicas, ajustadas ao projeto do grupo. A Previ, em ambos os casos, entra na fase de obra. No caso do empreendimento da Avenida Paulista, a CCP entra, novamente, no negócio através da aquisição de uma cota adicional que é criada com o empreendimento quase pronto. Essa estratégia pode ser lida de várias formas: uma alternância de posições de comprado e vendido que, numa defasagem de tempo, podem apresentar uma oscilação dos valores de face dos títulos realizando lucros financeiros; pode ser a mobilização da credibilidade de um investidor institucional, como a Previ, para gabaritar o empreendimento ou mesmo a nova localização; e, até, a simples realização prévia da mercadoria para antecipar capital-dinheiro, com o lucro da transformação de uso do solo, para aplicação em outro negócio. Qualquer uma das estratégias só pode ser mobilizada através de um poder político e econômico, um poder que permite o acesso aos centros de decisão e orientam o conjunto de agentes numa direção. São lucros provenientes do exercício do poder político e econômico.

Outra camada de articulações do arranjo multiescalar são as certificações e outras validações de instituições do mercado. O empreendimento Cajamar I, além de ser vendido ainda em obra, recebe em 2012 o Prêmio Master Imobiliário, o maior prêmio do setor imobiliário, organizado pelo SECOVI[13], importante organização de classe do setor. "O Prêmio tem a função de divulgar nacional e internacionalmente os conceitos inovadores e as experiências bem-sucedidas que possam servir de modelo para o desenvolvimento global das atividades do setor" (MASTER, 2019). Além do prêmio, o empreendimento Cajamar I é o primeiro a receber o certificado *triple A* do Núcleo de Real State da Universidade de São Paulo (NRE-USP), destinado a certificar galpões de alto padrão. Essas certificações, segundo o próprio NRE-USP, têm a função de orientar tanto clientes como investidores sobre as qualidades do ativo e de seu bom desempenho e liquidez.

Essas classificações, na medida em que se consolidam, podem se tornar um notório referencial, tanto na concepção

[13] Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo.

do produto pelo incorporador como para orientar o investidor em suas estratégias de formação de *portfolio*, uma influência no ciclo completo da mercadoria, na concepção, na produção e na circulação. A disseminação de certificações que buscam homogeneizar mundialmente os ativos pode ser vista como mais uma dimensão da imposição do *sharedholder value* ou a lógica do acionista[14] (tradução livre). Essa seria a imposição das expectativas dos investidores/acionistas sobre os demais agentes privados e instituições, por ganhos crescentes de dividendos e valorização do preço de face dos títulos. Portanto, a premiação e essa certificação conquistadas pelo empreendimento Cajamar I são camadas de credibilidade ao investidor sobre a qualidade do ativo, que pode gabaritá-lo como um ativo com bom rendimento e liquidez.

Por último, e, talvez, a articulação mais importante da Prologis, após a CCP vender sua atividade logística, a Prologis, em 2017, numa transação financeira um tanto complexa, envolvendo o fundo de pensão canadense CPPIB[15], que foi monitorada pelo CADE[16]. A Prologis, em 2018, anuncia que os empreendimentos de Cajamar vão receber a operação logística da gigante do varejo eletrônico Amazon. A Amazon tem participação acionária de 10% da Prologis nos Estados Unidos da América e traçam estra-

[14] O termo ou conceito, disseminado entre agentes do mercado financeiro, foi estudado por FROUD et.al. (1999). Os autores apontaram uma dificuldade da sua definição, pois como outros "conceitos" e "práticas" de mercado surgem e logo são disseminadas por novas consultorias e empresas de marketing como um novo produto, onde cada um procura diferenciar seu produto criando sob o mesmo termo uma série de "conceitos". A autora busca no diálogo com agentes do mercado uma definição em conjunto com a pesquisa acadêmica. A autora indica uma disseminação de práticas contábeis de avaliação da *performance*, do crescimento do valor da empresa, sintetizadas em acrônimos EVA, MVA etc. Em conjunto com uma série de lições "quasi religiosas" (FROUD et.al., 2000), colocações retóricas e apontamentos exotéricos de (–) busca do sucesso e melhoria da *performance*. *Sharedholder value* seria, para os autores, a prática de "combinar páginas de tecnicismo sobre métricas com discussões curiosamente indecisas sobre política de negócios e exemplos homiléticos de sucesso corporativo" (FROUD et.al.,1999, p. 7) – "thus combine pages of technicality about metrics with curiously indecisive discussions of business policy and homiletic examples of corporate success" (tradução nossa).

[15] Canada Pension Plan Investment Board (CPPIB).

[16] Conselho Administrativo de Defesa Econômica que tem a função de arbitrar e monitorar atividades de mercado que alterem a concorrência e criem monopólios e outros tipos de restrição de mercado.

tégias espaciais de expansão de atividades em conjunto, fato que parece ter se repetido no Brasil. No início de 2019, a Amazon passa a operar sua atividade completa no país, em Cajamar, e em abril a Prologis lança seu fundo de investimento imobiliário, o Prologis Brazil Logistics Fundo de Investimento, e faz a captação de R$ 2.3 bilhões de investidores profissionais e se torna o maior fundo de investimento imobiliário do setor logístico do mercado brasileiro. A captação via investidores profissionais demonstra o poder desse arranjo multiescalar de mobilizar recursos e agentes. Investidores profissionais são aqueles que investem acima de R$ 10 milhões. Na constituição desse arranjo multiescalar não é somente a lógica imobiliária que orientou o desenho desse projeto de expansão; ele é fruto da combinação da estratégia desse gigante varejista eletrônico, a Amazon, e da incorporadora Prologis. Esse vínculo também apresenta uma temporalidade e um ritmo específico conectado a um planejamento maior do projeto de expansão desse arranjo, que tem seu mais recente movimento na abertura do fundo de investimento. Mas, de que forma as estratégias desses arranjos adentram e se confrontam com os agentes locais em busca das rendas fundiárias?

Ilustração 1 – Foto área do Portal dos Ipês.

Autor: JTO Imobiliária.

O agente local e as fronteiras da acumulação

Apesar do poder e do capital adquirido, a expansão da atividade imobiliária não ocorre sem percalços e tensões. Devido à mercadoria imobiliária ter a particularidade de se assentar sobre a propriedade da terra, como já pontuamos, o circuito de acumulação que a produz e a circula também é particular. O funcionamento do circuito imobiliário é tradicionalmente vinculado à escala local e regional. São questões culturais, o mercado de solo, as articulações políticas, os trâmites burocráticos e outros conhecimentos que estruturam o funcionamento de cada mercado, ou seja, questões de âmbito local e regional que se constituem como uma barreira à entrada de agentes externos. Soma-se a isso o fato de esse ser um setor econômico relativamente fácil de adentrar, pois exige um baixo investimento inicial (JARAMILLO, 1982) para formação de uma pequena empresa local. Assim, apesar da entrada de importantes agentes das finanças globais na constituição das grandes incorporadoras, em um processo de centralização de capitais através da fusão e da aquisição, essa centralização encontra esses limites na particularidade de constituição dos mercados imobiliários. Portanto, para os investidores acessarem as rendas imobiliárias que se encontram na escala local, eles dependem da constituição de vínculos mais estáveis entre as escalas. A concretização ou não das expectativas dos investidores passa pelo êxito do pacto constituído nos arranjos multiescalares, porque a expansão das atividades traz consigo vários riscos, como: erros de avaliação, instabilidade dos vínculos com agentes locais/regionais, diferenças nas práticas contábeis, construtivas e de gestão. A abordagem sobre as escalas no processo de urbanização no Brasil, de Sanfelici (2013, 2015), destaca que olhar para essa tensão na constituição de vínculos mais duradouros é uma importante chave para entender as particularidades do desenvolvimento desigual da financeirização do imobiliário no Brasil. Uma forma de compreender como ela vai da escala nacional, das incorporadoras e do arcabouço regulatório, para as escalas subnacionais, como regiões metropolitanas e municípios. Essa articulação entre o nacional e local já se deu, anteriormente, entre o Banco Nacional de Habitação (BNH) e as incorporadoras, construtoras e cooperativas. Entretanto, agora, com agentes financeiros internacionais

e incorporadoras nacionais, é um novo arranjo de escalas que, em alguns casos, não foi bem sucedido, levando algumas incorporadoras a reverem as suas estratégias e, mesmo, levando algumas a voltar a atuar em seus mercados de origem (SANFELICI, 2013, 2015), um recuo de escalas.

Numa abordagem que também destaca o agente local, mas, a partir da reflexão sobre o par fluxo/lugares, na comutação, se desdobra o conceito de arranjo territorial transescalar (HALBERT; ROUANET, 2013, tradução nossa), um sistema de "ancoramento" de fluxos de capital em um determinado pedaço de terra, ele reúne recursos próximos e distantes. Esse arranjo também visa diminuir o risco e, consequentemente, os custos da transação[17], principalmente em atividades nos países periféricos, supostamente mais expostos a riscos. É, também, uma metodologia que busca "seguir o dinheiro" e classificar os agentes. Nesse sentido, devido à relevância da escala local no mercado imobiliário, o agente local/regional destaca-se. Esse agente não é um indivíduo singular, mas um conjunto de agentes, uma agência local/regional que trabalha diariamente na redução das texturas sociais para o estabelecimento das condições demandadas pelo investidor, de acordo com os instrumentos, mecanismo e tecnologias que cada um dispõe. Num país periférico marcado por uma heterogeneidade socioespacial estrutural, as localizações padrão triplo A[18] devem ser produzidas, um processo duplo de diferenciação do espaço e homogeneização do contexto em relação aos padrões conhecidos pelos investidores. É uma reafirmação de que controle territorial é chave para garantir os rendimentos esperados, como já havia colocado Lefebvre ([1970] 2001). Nesse arranjo, a propriedade da terra destaca-se como o ponto de convergência. É o agente local/regional que "regulariza" a propriedade fundiária, tem o acesso ao jogo político local,

[17] Os custos de transação são os custos totais associados a uma transação. A análise de transações visa obter eficiência na gestão dessas transações ou, em outras palavras, visa à minimização dos custos de transação.

[18] Esse tipo de classificação foi importado do setor financeiro, onde é usado para classificação da qualidade de determinado título. No setor imobiliário, ele é utilizado para a mesma finalidade, porém, pela natureza da mercadoria pode designar uma localização, o padrão construtivo de um empreendimento ou mesmo para classificar os clientes.

a burocracia e, também, faz a aprovação prévia de empreendimentos, "prepara o terreno".

No caso de Cajamar, destacamos o agente local como aquele que facilita a entrada de outros agentes que operam em escalas distintas, e a escala local como um conjunto e características históricas que trazem instabilidade e conflito na constituição dos arranjos multiescalares. Nosso foco é distinto do de Sanfelici (2013, 2015), que se concentrou na coordenação econômica interempresarial entre grandes incorporadoras nacionais e pequenas empresas locais. Nossa proposta é mais alinhada à proposição de Halbert (; ROUANET, 2013), sobre um agente local/regional, mas não como agência, ou seja, o conjunto de agentes intermediários, como consultorias, escritórios de advocacia etc., mas apenas os diretamente ligados à propriedade fundiária e seus trâmites burocráticos.

O proprietário da terra possui, tradicionalmente, participação notável no processo de acumulação do setor imobiliário. No caso estudado neste trabalho, isso é potencializado, pois, todas as propriedades que serviram de base para o desenvolvimento dos empreendimentos estudados são de apenas uma família, a família Abdalla.

A origem da cidade de Cajamar está ligada às atividades da antiga Fábrica de Cimento Portland de Perus, em São Paulo, propriedade da família, que tinha suas minas de calcário onde hoje é Cajamar. A família do falecido patrono J. J. Abdalla, que foi um dos homens mais ricos do país, é, ainda, grande proprietária de terras no Estado de São Paulo. Conhecido como "mau patrão" (CPDOC/ABDALLA, 2018) pelas dezenas de processos trabalhistas que acumulava, por sonegação de impostos e outros crimes, foi preso algumas vezes. Até que no governo Geisel, na ditadura militar, grande parte de suas propriedades foi confiscada. Após o fim da ditadura e a abertura política, a família inicia a recuperação judicial de algumas delas. Em Cajamar isso ocorre no início dos anos 2000, onde a família é dona de cerca de um quarto de todas as propriedades do município. Também, no início de 2000, junto com a elaboração do Plano Diretor, todas as legislações urbanas do município foram revisadas. Foram adotados índices construtivos absurdamente altos, permitindo,

em alguns casos, a construção de doze vezes[19] a área do terreno, e autorizados uma miríade de usos para regiões lindeiras às matas da serra do Japi, com urbanização de baixa densidade, ou mesmo não urbanizadas. Nesse momento também são elaboradas algumas leis de incentivos fiscais às atividades imobiliária e industrial, concentrando-se principalmente nos aspectos imobiliários das instalações industriais.

Esse contexto, de recuperação das propriedades confiscadas, permissão de uso e altos índices construtivos é propício para a inserção dessas terras de vez no mercado imobiliário. Isto ocorre pelas mãos da Pillar Empreendimentos, que, apesar de ser uma pequena construtora, é fundamental no desenvolvimento imobiliário de Cajamar. Ela é responsável pelo desenvolvimento do "bairro planejado", loteamento do Portal dos Ipês e também pelo desenvolvimento de parte importante do loteamento do polo de logística de Jordanésia. Além disso, aprovou e construiu galpões logísticos e outros empreendimentos residenciais no município. Firmino Machado da Costa[20] é o proprietário da Pillar. A empresa tem como escopo de atividades a elaboração de projetos, sua aprovação e sua construção. Em alguns casos ela atua como incorporadora imobiliária. A atuação da empresa pode se enquadrar ao que Jaramillo (1982) chama de construtor por encomenda, que por vezes alça voos como pequeno promotor imobiliário e se orienta pela lógica mercantil. Visando a compra e venda com um pequeno ágio, vale-se de pequenas oportunidades para obter ganhos mercantis, numa defasagem de preços, mobiliza alguns recursos para o loteamento de terras, mas não possui capital para se tornar um incorporador e mobilizar massas de recursos regularmente. Nesse sentido, é profundamente enraizado no contexto local, além de conhecer os meandros burocráticos e políticos, cumpre o papel de desenvolvedor às terras do grande proprietário, a família Abdalla. Ao cumprir essa função, a partir de 2004, com o lançamento do loteamento "bairro planejado" Portal dos Ipês, conecta-se a novos agentes, nesse caso a Brookfield Incorporadora (BI) (hoje TEGRA).

[19] Na cidade de São Paulo o maior índice permitido é 4.

[20] Firmino possui, também, a Vercal Empreendimentos, outra construtora de atuação na região.

O loteamento Portal dos Ipês é um empreendimento muito bem localizado no município, com equipamentos públicos e boa infraestrutura, entretanto com um padrão periférico de ocupação com loteamentos irregulares autoconstruídos e algumas favelas. Localizado no distrito de Polvilho e junto à Avenida Tenente Marques, o empreendimento foi executado em três fases: a primeira lançada em 2004, entregue somente em 2008; a segunda em 2005. Mas, é com a chegada da BI, em 2009, que a paisagem se transforma. Os empreendimentos do Portal dos Ipês são parte fundamental da estratégia da BI após abertura de capital e diversificação e expansão de atividades por meio da fusão e aquisição da Company e da MB Engenharia, como já mencionamos. A BI tinha suas atividades concentradas no Rio e em São Paulo, com seu plano de expansão, suportado pelo CFI, para o setor econômico pela aquisição da MB Engenharia. Esta empresa que tinha sede e atuação concentrada no Estado de Goiás e no mesmo segmento econômico. Portanto, a expansão do segmento econômico se deu em direção ao Sudeste, foco de atuação e base da BI e não para fora do Sudeste, como ocorreu com as outras incorporadoras que expandiram suas atividades. Nessa expansão, 95% dos empreendimentos estão no Portal dos Ipês, onde construiu cerca de 2.500 apartamentos, dentro de um planejamento de cerca de 10 mil unidades, no Portal, em cerca de 10 anos. Para isso, o controle sobre essa expansão é condição básica, uma produção monopolista, a exploração exclusiva de novas fronteiras de acumulação. Essa condição foi dada pela Pillar Empreendimentos em parceria com a família Abdalla[21] por seu controle sobre as terras no Portal dos Ipês, que, em meio à construção da fase 2 do Portal, reserva e reparcela quase toda a fase 2 para a BI, permitindo que esta consiga prever o preço da terra no seu plano de expansão através de uma produção monopolista. Como parte dessa estratégia, a BI produziu imensas torres em condomínios clube características pouco comuns

[21] É interessante frisar que a Brookfield já havia feito negócios milionários com a família Abdalla nos anos 1940, vendendo uma imensa gleba na várzea do rio Pinheiros, que nos anos 1990 foi desapropriada, no maior valor pago numa desapropriação no Brasil, R$ 2.5 bilhões.

na produção do MCMV, modelo de empreendimento que vai se consolidar no MCMV posteriormente, entretanto, em áreas mais consolidadas, como forma de ampliar os ganhos por conta do aumento do preço da terra e não nas bordas da metrópole como foi em Cajamar. Contudo, em 2011 a empresa passou por diversos problemas devido à alavancagem financeira e a acumulação de dívidas, que a levou a interromper sua atividade no segmento econômico e posteriormente encerrar o capital na Bolsa de Valores. Portanto, o Portal de Ipês ficou como o principal experimento no segmento econômico da BI no Sudeste e que foi viabilizado pela sua articulação com os agentes locais.

A Pillar Empreendimento também atuou como agente local para a entrada da *joint venture* Prologis/CCP em Cajamar, no distrito de Jordanésia, na construção de empreendimentos logísticos, parte do planejamento da entrada do grupo americano no mercado brasileiro e da entrada da CCP no setor logístico. Os galpões logísticos[22] demandam grandes áreas para sua implantação, áreas na casa das dezenas de milhares de metros quadrados, uma localização em torno de 30 quilômetros dos mercados consumidores, uma boa infraestrutura rodoviária e um teto de preço do m^2, pois, em função dessa localização flexível, o que determina em grande parte a sua localização é o preço da terra. Esses três fatores foram encontrados em Cajamar. Aqui, coloca-se novamente o controle sobre essa nova fronteira de expansão como essencial para atingir os ganhos planejados, porém, de um novo jeito. Demandando grandes áreas para sua implantação e sendo um tipo específico de empreendimento, a abertura dessa nova fronteira de acumulação ocorreu na articulação da Prologis/CCP, Pillar Empreendimentos, Prefeitura de Cajamar e José João Abdalla Filho. Ou seja, é a articulação entre um agente global, uma grande incorporadora nacional, o poder público, uma empreiteira local e o grande proprietário de terras. A materialização desse arranjo se dá em um loteamento para galpões logísticos, com abertura de avenidas, canalização de córregos, intervenções na área pública e privada, inclusive,

[22] Os galpões logísticos atuais são, em sua grande parte, para armazenamento e operação logística de grandes grupos de varejo físico ou digitais, como *sites* de comércio eletrônico.

cometendo alguns crimes ambientais[23], onde a Prologis/CCP fez sua expansão nessa nova fronteira. Essa expansão e consolidação da Prologis/CCP através de três grandes empreendimentos logísticos em Jordanésia, numa produção monopolista, só foram viáveis através da constituição desse arranjo multiescalar, com vínculos específicos com a escala local e seus agentes.

Portanto, a partir desses dois arranjos podemos verificar o papel essencial desempenhado pelos agentes locais, ligados à propriedade fundiária, nos arranjos multiescalares. Através deles viabiliza-se o controle monopolista das fronteiras de acumulação, que podem dar acesso a *rent gaps* (SMITH, 2007), ou seja, um montante de renda que pode ser apropriada pela atividade imobiliária entre uma frente de expansão e outra. Esse controle monopolista tende a garantir a lucratividade esperada para o empreendimento, em oposição à produção concorrencial, onde boa parte da renda vai para o proprietário fundiário.

Conclusão

A partir deste estudo, podemos concluir que, diferentemente do apontado por grande parte da bibliografia sobre a constituição da financeirização no Brasil, que indica uma financeirização particular conduzida, principalmente, por agentes nacionais, privados e públicos, o processo ocorrido em Cajamar é um processo de financeirização do imobiliário, protagonizado por grupos econômicos globais, investidores institucionais e outros agentes financeiros globais, com participação do Estado e com papel-chave do agente local, algo mais próximo a financeirização idealizada (STROHER, 2019).

Ao longo do trabalho, nós ressaltamos, as escalas espaciais como uma forma de compreender a constituição da financeirização do setor imobiliário no Brasil. A financeirização, ao conectar agentes em múltiplas escalas, do local, ao nacional e ao global, altera as configurações escalares preexistentes. Essa

[23] Esse conjunto de agentes foram autuados, na execução das obras desse loteamento logístico, pela CETESB, por crimes ambientais como: a supressão de nascentes e a execução de aterros irregulares, mas, já estão executando medidas compensatórias.

forma de abordar a questão se volta para a espacialidade dos processos contraditórios e conflitivos de constituição de vínculos entre escalas, na formação de arranjos multiescalares. As "redefinições de escalas alteram a geometria do poder social, fortalecendo o poder e o controle de alguns e enfraquecendo outros" (SWYNGEDOUW, [1997] 2018, p. 60). Esses arranjos são instáveis, temporários e tensos, e são produtos da luta política constante entre os agentes. Uma arena de reorganização de interesses.

Utilizamos esse prisma analítico para entender as particularidades do desenvolvimento das atividades imobiliárias na periferia metropolitana de São Paulo, mais especificamente em Cajamar. Para isso, nos focamos nas redes sociotécnicas (HARVEY, 2005), que transmitem os fluxos financeiros até os lugares, e a comutação, que é a expressão da constituição simultânea de fluxos e lugares (HALBERT; ROUANET, 2013; HALBERT; RUTHERFORD, 2012).. A partir desses autores, demos atenção especial a dois fatores: ao agente local, como elo inexorável a ser constituído pelo arranjo multiescalar com a propriedade privada da terra, para extrair dela a renda fundiária; e aos grupos econômicos, como a forma de organização empresarial contemporânea que, orientada sob a lógica financeira, faz uso do seu grande poder político e econômico para controlar e orientar um vasto conjunto de agentes em torno de um projeto comum. A junção dessas matrizes teóricas pretende trazer novos elementos para

> [...] enxergar os processos socioespaciais como uma sucessão de momentos de conflito e de estabilização de interesses, implicando em um jogo de identificação de processos com contexto ou em ocasiões-contextos com agentes que se movem em dimensões territoriais diversas em momentos específicos e diferentes (VELASQUEZ, 2018, p. 120).

Portanto, em concordância com Sanfelici (2013, 2015), são os agentes em múltiplas escalas reunidos em arranjos multiescalares e com objetivos e temporalidades distintos que estão conduzindo o processo de urbanização no contexto contemporâneo da financeirização da economia.

A atenção dada ao agente local, ligado à propriedade fundiária, nos permitiu perceber como ele foi fundamental para

desenvolvimento das atividades imobiliárias em Cajamar, tanto residencial como logística. Ele permitiu aos agentes globais, Brookfield Incorporadora e Prologis/CCP, acessar novas fronteiras de acumulação e as explorarem de maneira monopolista para atingir o objetivo de seus respectivos projetos de expansão. Isso demonstra uma possível transformação desse agente, antes conhecido por seu caráter rentista dentro de uma lógica mercantil, agora conectado a agentes orientados pela lógica financeira, um rentismo 2.0 que precisa ser mais estudado.

O encontro entre a abordagem por escalas e o conceito de grupos econômicos nos auxiliaram a entender como, através do seu poder político e econômico, eles mobilizam uma série de agentes, supostamente exteriores ao setor imobiliário, para efetivar suas estratégias e atingir seus objetivos. Isso nos incentivou a olhar a relação entre os setores e estudar, mais profundamente, a constituição histórica desses grupos. Identificar indivíduos (executivos) e sua circulação por diversas instituições nos ajudou nesse caminho. Por isso, como apontamentos de pesquisa, primeiro gostaríamos de enfatizar a necessidade de aproximar teoricamente, as escalas espaciais do conceito de grupos econômicos, na intenção de entender como discernir o núcleo do arranjo escalar, que conduz o projeto comum do grupo, e as articulações conjunturais e suas distintas temporalidades. Segundo, a partir da compreensão das relações entre agentes sob o controle direto e indireto do grupo econômico, julgamos ser importante entender como ocorrem os lucros financeiros nas transações com títulos e papéis, como a forma dominante de negociação de propriedades.

A financeirização tem produzido profundas transformações na atividade imobiliária como vimos, com a entrada de grandes grupos econômicos e uma reconfiguração do papel dos proprietários fundiários nas estratégias do acumulação do setor. Esta ampliação do poder do capital na produção da cidade traz novos impactos sociosespaciais, através de uma intensificação da privatização do espaço e da segregação. Promove impactos ambientais ao ampliar as bordas da metrópole, com uma política urbana voltada ao desenvolvimento do setor imobiliário, como vimos em Cajamar. Este novo quadro exige estratégias renovadas para a promoção de uma cidade mais justa e democrática.

Referências

BRENNER, Neil. A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia, p. 63-104. [2010] In: BRENNER, Neil. *Espaços da urbanização*: o urbano a partir da teoria crítica / Neil Brenner. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

BRENNER, Neil. The Urban Question: Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of scale. p. 361-378. In. IJURR, *International Journal of Urban and Regional Research*. v. 24, issue 2, 2000.

AALBERS, Manuel. The financialization of home and the Mortgage Market Crisis. In: *Competition & Change*, v. 12, 2008.

VAN LOON, Jannes; AALBERS, Manuel. How real estate became 'just another asset class': the financialization of the investment strategies of Dutch institutional investors. *European Planning Studies*, 25, 2017, p. 221-240. 10.1080/09654313.2016.1277693.

HALBERT, Ludovic; ROUANET, Hortense. Filtering Risk Away: Global Finance Capital, Transcalar Territorial Networks and the (Un)Making of City-Regions: An Analysis of Business Property Development in Bangalore, India. *Regional Studies*, 2013. DOI: 10.1080/00343404.2013.779658.

HALBERT, Ludovic; RUTHERFORD, J. Flow-Place Reflections on cities, commutation and urban production processes. *Ga WC – Research Bulletin*, 352, 2012.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. Tradução: Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. *Os limites do capital*. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. *Condição Pós-Moderna*: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Ed. Loyola, 1996.

JARAMILLO, Samuel. *Produccion de vivienda y capitalismo dependiente*: el caso de Bogota. Bogotá, Colômbia: Editora Dintel,1980.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Tradução: Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008 [1970].

MASSEY, Doreen. Um sentido Global do Lugar, p.176-185. In: ARANTES, Antonio A. (Org.) *O espaço da diferença*. [1997] 2000.

PORTUGAL JUNIOR, José Geraldo (Coord.) *Grupos econômicos*: expressão institucional da unidade empresarial contemporânea. São Paulo: FUNDAP/IESP; 1994, p. 62.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados*: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; IPPUR/UFRJ; FASE, 352 p., 1997.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. *Cadernos Metrópoles*, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 407-431, 2017.

ROYER, Luciana de Oliveira. Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas. Tese (doutorado na área de contração Habitat), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. A incorporação da metrópole: centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. 2012. Tese (doutorado em Habitat), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Transformação da periferia e novas formas de desigualdades nas metrópoles brasileiras: um olhar sobre as mudanças na produção habitacional. *Cadernos Metrópoles* (PUCSP), v. I, p. 217, 2016.

STROHER, Laisa Eleonora. A constituição da financeirização urbana no Brasil: O papel das operações urbanas com Cepac / Laisa Eleonora Maróstica Stroher – 2019. 283 fls.: il. Orientador: Jeroen Johannes Klink. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. São Bernardo, 2019.

TAVARES, Maria Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TOPALOV, Christian. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil. In: FORTI, Reginaldo (Org.) *Marxismo e urbanismo capitalista*: textos críticos. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979, p. 53-80.

SANFELICI, Daniel. *A financeirização do circuito imobiliário como rearranjo escalar do processo de urbanização*. Confins [En ligne], 18. 2013.

SANFELICI, D. M. As escalas de acumulação na produção das cidades. In: CARLOS, A. F. A; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (Org.) *A cidade como negócio*, 1. ed. São Paulo: Contexto, 2015, p. 121-144.

SMITH, Neil. Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção da escala geográfica, p. 132-175. In: ARANTES, Antonio A. (Org.) *O espaço da diferença*. [1997] 2000.

SMITH, Neil. "Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano." Tradução do original: Daniel de Mello Sanfelici. *Revista Geousp, tempo e espaço*, n. 21, 2007, p.15-31.

SWYNGEDOUW, Erik. Globalização ou glocalização? Redes, territórios e reescalonamento. In. BRANDÃO, Carlos Antônio; FERNANDEZ, Víctor Ramiro; RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. (Org.) *Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades*: lições e desafios da América Latina Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018 [1997].

VELASQUEZ, Blanca Rebeca Ramírez. Do debate de escalas à apologia loca-

lista na América Latina. In: BRANDÃO, Carlos Antônio; FERNANDEZ, Víctor Ramiro; RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. (Org.) *Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades*: lições e desafios da América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

Mídias

BROOKFIELD. Relatório da administração. *Site* de documentos e relatórios aos investidores. Disponível em: <http://ir.br.brookfield.com/mobile/conteudo_mobile.asp?tipo=37674&id=0&idioma=0&conta=28&ano=2008>. Acesso em: 20/08/2018.

CPDOC/ABDALLA. Portal de informações de personalidades Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-joao-abdalla>. Acessado em: 06/09/2018.

CPDOC/LIGHT. Portal de informações de personalidades Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-gallotti>. Acessado em: 06/09/2018.

MASTER, Prêmio. *Site* da premiação Master Imobiliário, destinado ao setor imobiliário. Disponível em: <http://www.premiomasterimobiliario.com.br/site/vencedoresAno.asp?ca=2012> Acesso em: 15/09/2018.

Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo[1]

Alvaro Luis dos Santos Pereira[2]
Gabriel Maldonado Palladini[3]

Introdução

Este trabalho busca oferecer uma contribuição ao debate sobre as tendências recentes no campo da política habitacional a partir da experiência de formulação de um projeto de parceria público-privada (PPP) de produção de moradia popular pela Agência Casa Paulista do governo do Estado de São Paulo, abordando sobretudo a dimensão institucional desse processo.

O setor habitacional vem figurando como um importante campo de incubação de ambientes regulatórios forjados sob a hegemonia do pensamento neoliberal, podendo-se observar ações recorrentes no sentido da difusão de arranjos de mercado nesse segmento econômico. Podem-se mencionar ao menos duas razões principais por trás desse fenômeno: em primeiro lugar, o caráter estratégico de se impulsionar o desenvolvimento de relações de mercado num setor com tamanha dimensão econômica; em segundo lugar, a necessidade de se forjar tecnologias institucionais consideravelmente sofisticadas para que seja possível contornar as barreiras à introdução de relações de mercado num campo árido como esse.

O ímpeto de incorporação do setor habitacional à esfera do mercado esbarra em diversos obstáculos, tais como a tempo-

[1] Capítulo originalmente publicado nos *Cadernos Metrópole*, Número 43, 2018.

[2] Universidade Federal de São Paulo, Escola Paulista de Política, Economia e Negócios. Osasco, SP/Brasil. https://orcid.org/0000-0001-6553-997X. alvaro.pereira@unifesp.br.

[3] gmpalladini@gmail.com - https://orcid.org/0000-0002-0360-0437

ralidade de realização do capital investido, a fixidez territorial do produto, a carência de demanda solvente, a existência de lutas sociais por sua desmercantilização, sua assimilação como direito social por legislações e decisões judiciais, entre outros. Tais fatores fazem com que a internalização do setor habitacional ao mercado seja um processo truncado, exigindo o emprego de doses consideráveis de imaginação e experimentalismo institucional. Tais dificuldades tornam-se ainda mais intensas no contexto de países periféricos como o Brasil, em que o acesso à moradia digna nunca foi socialmente assimilado como parte integrante do custo de reprodução da força de trabalho (OLIVEIRA, 1976; KOWARICK, 1979; MARICATO, 2001), e em que parte significativa das relações de ocupação e posse de imóveis não se enquadram em formatações jurídicas reconhecidas pelo direito estatal.

Argumenta-se que as dificuldades envolvidas e as possibilidades oferecidas pela incorporação do setor habitacional ao mercado fazem com que esse setor figure como alvo estratégico da agenda teórica e prática da chamada nova economia institucional[4], que acompanhou a ascensão do pensamento neoliberal. Como será discutido ao longo deste trabalho, essa agenda teve forte impulso no Brasil a partir dos anos 1990, podendo-se observar um processo lento, porém persistente, de introdução de mudanças regulatórias e institucionais de caráter incremental voltadas para a promoção do aprofundamento de uma lógica de mercado no setor habitacional, assim como a implementação de políticas públicas voltadas para a ampliação do acesso à casa própria com base em mecanismos que emulem uma relação de mercado[5].

Há significativa produção bibliográfica sobre os impulsos do processo de mercantilização ocorridos no setor habitacional no

[4] A pesquisa de doutorado de Luciana Royer (2014), intitulada "Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas", pode ser apontada como um estudo pioneiro na investigação do processo de aplicação de uma agenda política inspirada no pensamento da nova economia institucional no campo da regulação do setor habitacional no Brasil. Segundo a autora, a nova economia institucional figurou como "matriz ideológica" das reformas regulatórias e institucionais promovidas nesse setor a partir dos anos 1990.

[5] A expressão "habitação social de mercado", utilizada por Lúcia Shimbo (2012), sintetiza de modo preciso os fundamentos das políticas habitacionais a que estamos nos referindo.

contexto de difusão das políticas neoliberais, bem como sobre processos anteriores de ação estatal voltadas para a estruturação de uma dinâmica de mercado nesse setor, como a amplamente estudada experiência do Banco Nacional da Habitação (BNH) – política habitacional forjada no âmbito de um modelo econômico dirigista e centralizado que exerceu papel-chave na transformação do setor habitacional brasileiro num circuito de acumulação de capital. Ainda que algumas referências a períodos anteriores sejam necessárias, fugiria aos objetivos deste trabalho fazer uma recapitulação em detalhes de toda essa trajetória. Buscamos oferecer uma contribuição específica para o estudo do tema a partir da análise de transformações recentes no modo de organização do setor habitacional, tendo por objeto de análise principal a disseminação de parcerias público-privadas como forma de provisão habitacional para segmentos sociais de baixa e média renda. Trataremos especificamente de experiências situadas no Estado de São Paulo. Esse recorte analítico se justifica pelo fato de haver uma trajetória minimamente estabelecida de formulação e implementação de ações desse tipo no contexto paulista (ainda que em pequena escala até o presente momento), e por sua possível influência na consolidação de uma agenda de política pública para o setor.

Como metodologia, avaliou-se como opção mais adequada o estudo de caso. A PPP de habitação do centro de São Paulo foi o primeiro projeto do Estado de São Paulo a utilizar o instrumento jurídico contratual da PPP para a provisão de moradia popular. Nesse sentido, optou-se por estudar essa experiência em profundidade em virtude do entendimento de que ela figure como uma espécie de projeto-piloto, tendo sido concebida com o intuito de ser replicada. Como forma de coleta de dados, optou-se pela realização de entrevistas em profundidade com alguns dos principais agentes envolvidos no projeto, divididos em dois grupos: funcionários do governo paulista e representantes do setor privado de diferentes áreas (consultores, advogados, empreendedores do setor de construção civil, entre outros). Além das entrevistas, a pesquisa envolveu também a análise documental de processos administrativos da Secretaria de Habitação (Processo SH n°. 625/05/2011 vol. I – XVIII), bem como de editais de licitação

(Chamamento Público nº 004/2012 e Concorrência Internacional nº 001/2014) e de atas de reuniões disponibilizados pelo governo estadual.

O neoliberalismo, a nova economia institucional e o avanço da lógica de mercado sobre o setor habitacional no Brasil

Os impulsos de disseminação e aprofundamento de relações de tipo mercantil que se sucederam à ascensão do neoliberalismo — receituário que se consolidou como agenda governamental no Brasil a partir dos anos 1990 — manifestaram-se de modo heterogêneo conforme o segmento econômico considerado. O setor habitacional brasileiro pode ser apontado como um campo de implantação tardia e relativamente truncada de ambientes regulatórios e padrões organizacionais característicos da agenda neoliberal. Outros segmentos econômicos, tais como telecomunicações, finanças, energia elétrica, metalurgia e certos ramos da indústria de transformação, foram mais diretamente atingidos pelas reformas neoliberais em seu estágio inicial. Diante do processo de reconfiguração do capitalismo que se sucedeu à emergência desse "novo" receituário econômico em escala mundial, tais segmentos tornaram-se alvos de uma agenda de reformas que almejou aproximá-los ao máximo das condições que caracterizariam o funcionamento de um mercado ideal, teoricamente fundado na livre iniciativa e na concorrência, sendo submetidos a processos de maior ou menor alcance de desestatização, quebra de monopólios, abertura a fluxos internacionais de capital, precificação de bens e serviços e sujeição de agentes e atividades econômicas a regimes jurídicos de direito privado.

Como amplamente ressaltado em estudos de diferentes matrizes teórico-metodológicas (EVANS, 1998; FARIA, 1999; PANITCH & KONINGS, 2009; AALBERS, 2016), a despeito da difundida caracterização do ajuste neoliberal como um processo de retração do Estado e desmantelamento de seus aparatos regulatórios, o que ocorreu efetivamente foi uma redefinição de objetivos e instrumentos de atuação estatal, e não a mera passagem de uma ordem dirigista e burocrática a outra marcada pelo absten-

cionismo estatal. Ao invés de uma mera desregulação econômica, o que se observou na prática foi a montagem de novos aparatos regulatórios, frequentemente mais complexos que os anteriores (LEVI-FAUR, 2005; BRAITHWAITE, 2008; RACO, 2014). Nos termos propostos por Mark Purcell (2009), a metáfora que designaria o papel assumido pelo Estado na ordem econômica neoliberal em sua real complexidade não seria a ideia de *laissez-faire*, mas sim a de *aidez-faire*, que expressa simultaneamente o engajamento estatal e a progressiva perda de sentido de oposições dicotômicas entre Estado e mercado.

Em diversos segmentos econômicos, o processo de implementação da agenda neoliberal deparou-se com entraves à introdução do que seriam arranjos ideais na ótica de seus defensores — ou seja, uma ordem fundada na livre iniciativa, na concorrência e na ausência de interferências e controles por parte de forças supostamente estranhas ao mercado. Nesses casos, como apontam Pierre Dardot e Christian Laval (2016), a tônica da agenda neoliberal foi a introdução parcial de relações de mercado, a criação de quase-mercados, a mobilização de dispositivos de regulação menos intrusivos, buscando promover a maximização do princípio mercantil nos limites de sua aderência à realidade.

É importante atentar para as imbricações entre a agenda de reformas que vem sendo efetivamente implementada ao redor do mundo ao longo das últimas décadas e a recente ascensão de uma das vertentes do institucionalismo no âmbito do debate teórico e da ação governamental — a chamada nova economia institucional[6]. Seja enquanto referencial analítico ou enquanto

[6] O chamado neoinstitucionalismo não se caracteriza como uma corrente de pensamento uniforme, com um conjunto de premissas teórico-metodológicas e objetos de investigação comuns claramente definidos. Trata-se de um campo epistêmico amplo e bastante heterogêneo, que integra diversas áreas do conhecimento e que tem como fator de convergência o interesse pelo tema das "instituições". No artigo "The Theoretical Core of the New Institutionalism", que se tornou um dos trabalhos de maior repercussão no debate sobre o neoinstitucionalismo, Ellen Immergut (1998) destaca três vertentes principais: a da "escolha racional", a da "teoria das organizações" e a do "institucionalismo histórico". Em linhas simplificadas, a autora mostra como o espectro das teorias institucionalistas se estende desde variantes do utilitarismo, elaboradas a partir da assimilação de proposições da teoria dos jogos, até perspectivas metodologicamente alinhadas à Escola da Regulação e ao neomarxismo, mostrando o ecletismo desse campo de reflexão. Outra obra

projeto normativo, essa corrente de pensamento constitui uma das mais acuradas representações discursivas do capitalismo contemporâneo. A paisagem ideológica assentada na hegemonia da nova economia institucional não se traduz nem numa crença ilimitada na possibilidade de se alcançar uma ordem econômica eficiente de modo "espontâneo", a partir do consentimento à atuação livre e desimpedida das forças atomizadas do mercado, nem numa busca consciente de se conter as esferas de atuação do princípio utilitarista enquanto dispositivo de racionalização do comportamento de agentes econômicos e de alocação de recursos, mas sim na disseminação de modelos analíticos e/ou prescritivos em que o Estado e as instituições figuram como catalisadores da estruturação e do desenvolvimento de forças de mercado. O subtítulo de um relatório publicado pelo Banco Mundial em 2002 – "Building institutions for markets" – expressa de modo preciso o *leitmotiv* da agenda política subjacente à regulação do

---

de referência no debate sobre o institucionalismo em se que se propõe uma tipologia bastante semelhante à de Immergut é o artigo "Political Science and the three New Institutionalisms", de Peter Hall e Rosemary Taylor (1996). No artigo "Institutional Economics and Planning Theory: a Partnership between Ostriches?", Frank Moulaert (2005), por sua vez, traça uma distinção bastante clara entre o que seria o "neoinstitucionalismo" e a "nova economia institucional". Segundo a diferenciação estabelecida por esse autor, o "novo institucionalismo", tendo o economista Geoffrey Hodgson como um de seus principais expoentes, manteria proximidade com a "velha economia institucional" norte-americana do final do século XIX (referenciada na obra de Thornstein Veblen), e com a escola histórica alemã. Essa vertente beberia também das teorias evolucionistas (que remetem ao darwinismo de modo mais ou menos imediato) e à escola da regulação francesa. Teria como traço central o coletivismo metodológico, abarcando preocupações com o contexto, os processos históricos, as relações de poder, os processos de cognição e os conflitos e negociações coletivas. A "nova economia institucional", por sua vez, teria o mérito de refutar as premissas do sujeito plenamente racional e do mercado competitivo que fundamentam o discurso neoliberal *mainstrem*, enfatizando problemas como a racionalidade limitada, a assimetria de informações e os custos de transação. Entretanto, não se contraporia ao individualismo metodológico do pensamento econômico dominante. Teria uma forte carga normativa, gravitando em torno da problemática da correção de falhas de mercado, principalmente por meio da minimização dos chamados custos de transação. Teria Ronald Coase e Oliver Williamson como seus principais precursores, remetendo também à tradição da Escola Austríaca. O emprego da expressão "nova economia institucional" neste trabalho faz referência fundamentalmente a essa segunda acepção do termo.

capitalismo contemporâneo. Tal enunciado evidencia, ao mesmo tempo, a condição de dependência dos mercados em relação às instituições, bem como a disseminação de um projeto normativo de instrumentalização das instituições ao imperativo de expansão dos domínios da forma mercadoria[7].

A introdução das PPPs habitacionais no Estado de São Paulo constitui um fenômeno representativo da difusão dessa agenda. Tal processo, entretanto, não representa um divisor de águas na configuração do ambiente regulatório e institucional da habitação, mas fundamentalmente um novo impulso numa agenda persistente de desenvolvimento de instituições para o mercado. Ao longo das próximas seções, elencamos alguns marcos importantes dessa trajetória, buscando dar subsídios para a reflexão sobre o que as PPPs habitacionais representam em termos de mudança e de continuidade.

O governo do Estado de São Paulo e a Provisão de Habitação

A década de 1980 foi marcada por uma forte retração do papel exercido pelo governo federal na esfera da política habitacional, o que fez com que muitos estados e municípios criassem suas próprias estruturas administrativas, ou ampliassem aquelas já existentes, para prover habitação à população de baixa e média renda, resultando no que Arretche (1996) chamou de "descentralização por ausência". A extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986 marcou o início de um período de progressiva perda de capacidade de gestão por parte do governo federal com relação à política habitacional (ARRETCHE, 1996). Para além da questão da crise fiscal, esse processo foi impulsionado também pela própria estrutura do pacto federativo estabelecido na Constituição de 1988, em que se buscou promover

[7] Nesse sentido, o estudo desenvolvido por Pedro Arantes (2004) sobre o papel exercido pelo Banco Mundial na definição do rumo de políticas urbanas em cidades da América Latina nos anos 1990 identificou a difusão de uma agenda política de teor fortemente programático, protagonizada pela referida instituição financeira, na qual se buscava orientar as práticas governamentais para o estímulo ao desenvolvimento de ações "no" mercado e "para o" mercado.

maior descentralização político-administrativa e ampliar as competências das esferas de poder local. Como exemplo desse processo, definiu-se como competência comum dos três entes federativos a promoção de programas habitacionais, de modo que as atividades de formulação e implementação de políticas públicas nessa área foram institucionalizadas como poder-dever da administração pública em todos os seus níveis[8]. É importante ressaltar que a atuação de estados e municípios na provisão habitacional não se iniciou nesse contexto, podendo-se observar a presença desses entes federativos nessa área já na época marcada pelo protagonismo do BNH, e mesmo em momentos anteriores à sua criação. No entanto, seu engajamento na política habitacional intensificou-se nesse contexto.

Em São Paulo, no final dos anos 1980, constituiu-se um sistema estadual de habitação com programas próprios e formulou-se, no âmbito da companhia estadual de habitação, uma política de produção, comercialização e concessão de subsídios, cujos mecanismos de decisão passaram a ser inteiramente independentes do governo federal (ARRETCHE, 1998, p. 116).

A constituição de um fundo público foi o ponto de maior relevância na estrutura criada para suportar os investimentos em habitação no estado. A principal fonte de financiamento foi a previsão de destinação de uma parcela da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) — tributo de competência estadual — a essa finalidade[9]. O fluxo contínuo de recursos destinado exclusivamente ao setor foi o que propiciou o surgimento de um sistema estadual próprio de habitação. Em virtude de uma decisão judicial que considerou inconstitucional a vinculação de receitas ao financiamento de políticas públicas setoriais específicas, a obrigatoriedade do repasse deixou de

[8] Nesse sentido, vale mencionar os seguintes dispositivos da Constituição de 1988: "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico".

[9] O artigo 3º da Lei Estadual nº. 6.556/ 1989 elevou a alíquota de 17% prevista no inciso I do artigo 34 da Lei Estadual nº. 6.374/ 1989 em 1 ponto percentual, passando para 18%. O artigo 5º da lei estadual previu a obrigatoriedade de se destinar os recursos adicionais decorrentes do aumento da alíquota ao financiamento de programas habitacionais.

existir a partir de 1998. No entanto, segundo Royer (2002), o governo estadual seguiu repassando o valor equivalente à referida quota, apesar da inexistência de obrigatoriedade.

Uma análise atenta da dinâmica da política habitacional promovida pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e de sua evolução ao longo do tempo permite identificar a simultaneidade de lógicas e modos de atuação estatal associados a momentos históricos distintos, consubstanciando a passagem gradual de um modelo de Estado intervencionista, calcado no ideário nacional-desenvolvimentista, em direção a um modelo de Estado neoliberal, orientado para a ampliação das esferas de atuação do setor privado. Por um lado, o arranjo de política habitacional centrado na CDHU tem como traços gerais a primazia de uma empresa estatal e do financiamento público como expedientes de organização da ação governamental, o que expressa a relativa permanência das estruturas burocráticas associadas ao período nacional-desenvolvimentista. Por outro lado, o *modus operandi* desse arranjo de política pública passa a sofrer mudanças consideráveis em face dos ajustes macroeconômicos e do chamado processo de "reforma do Estado" dos anos 1990 (BRESSER PEREIRA, 1996). De uma companhia habitacional propriamente dita, dotada de corpo técnico especializado, equipamentos e recursos próprios empregados na produção habitacional pública, a CDHU vai se convertendo progressivamente numa gestora de licitações e contratos, passando a delegar um rol crescente de obras e serviços antes executados diretamente pelo setor público a agentes privados (PULHEZ, 2016). Embora a aparência da sistemática de provisão habitacional organizada por uma empresa como a CDHU seja a de um serviço público prestado por uma estrutura burocrática do Estado, sua materialidade, ou seja, as atividades de elaboração de projetos, construção civil, implantação de equipamentos urbanos, prestação de serviços de administração e manutenção predial, entre outros, assume progressivamente o caráter de atividade empresarial privada. Essa transformação, que avança de modo gradual, porém continuado, é representativa do processo de reorganização das atividades estatais sob a égide de um dos mantras da difusão do modelo da chamada "New Public Management" e do "Estado Regulador", em que se preconiza que este deve se concentrar em conduzir o

barco, abstendo-se de remá-lo – a conhecida máxima do *steer, don't row* (HOOD, 2009; LYNN JR., 2009).

A reorganização do sistema estadual de política habitacional a partir dessa racionalidade veio ganhando novo impulso a partir do início da década de 2010, quando se deu a criação da Agência Casa Paulista em vista da introdução de um modelo de provisão habitacional centrado no instrumento contratual da parceria público-privada. Como buscamos evidenciar, a introdução desse "novo" modelo não representa uma ruptura radical em relação à sistemática anterior, mas sim uma mudança de natureza incremental, em que algumas tendências que já estavam em andamento se acentuam. Sua caracterização como modalidade de provisão habitacional centrada no protagonismo da iniciativa privada, em contraste com um modelo anterior supostamente baseado na primazia do Estado, é antes de mais nada uma construção simbólica, por meio da qual se busca difundir a imagem da superação de um paradigma alegadamente anacrônico de administração burocrática — representado de forma caricatural em discursos hegemônicos — e da adaptação dos aparatos de implementação de políticas públicas a uma lógica gerencial, que teoricamente os tornaria mais modernos, enxutos e eficientes.

Feita essa ressalva quanto aos exageros presentes nas representações discursivas das mudanças supostamente trazidas pela introdução das PPPs, argumentamos que algumas transformações relevantes de fato vêm ocorrendo no bojo da adoção do modelo de política habitacional centrado nesse instrumento. Destaca-se, nesse sentido, o modo como as PPPs vêm interferindo em dois aspectos de importância fundamental nas políticas habitacionais: sua formulação e seu financiamento. Entretanto, para que se possa colocar em perspectiva histórica a entrada em cena das PPPs no setor habitacional em São Paulo e no Brasil e avaliar o que elas de fato representam em termos de mudança e de continuidade, é necessário resgatar alguns acontecimentos importantes da trajetória da política habitacional e da regulação do setor imobiliário na escala nacional no período recente. Com essa finalidade, tratamos sucintamente das experiências do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na próxima seção.

Governo federal e a política habitacional nos anos 2000.

No final dos anos 1990, uma importante inovação no setor, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Tal ambiente regulatório foi introduzido com o intuito de se estruturar um mercado de securitização de hipotecas semelhante ao existente nos EUA (FIX, 2011; ROYER, 2014; SANFELICI, 2013). Um acontecimento anterior à criação do SFI, e que já sinalizava as mudanças que seriam introduzidas no ambiente regulatório do financiamento imobiliário no Brasil naquele período, foi a criação dos fundos de investimento imobiliário (FIIs) em 1993 – figura inspirada nos Real Estate Investment Trusts (REITs) norte-americanos. A promoção de reformas legais com tais características foi uma diretriz amplamente defendida por agências internacionais como alternativa para se ampliar o acesso à habitação pela via do mercado. O raciocínio baseava-se na tese de que a introdução de um ambiente institucional visto com bons olhos pelos agentes do mercado de capitais levaria à redução da percepção de risco, o que propiciaria a elevação do volume de investimentos e a redução dos custos de crédito para o financiamento habitacional no contexto de economias ditas "emergentes", como a brasileira. A premissa por trás da introdução dos FIIs e do SFI no ordenamento jurídico brasileiro era a de que seria estratégico ampliar os elos entre o mercado de capitais e o setor imobiliário. Não é por acaso que, paralelamente à estruturação jurídica desses novos ativos e modalidades de investimento de base imobiliária, a agenda de reformas regulatórias promovida no período promoveu também uma série de medidas orientadas para o fortalecimento da segurança jurídica de credores em atividades de financiamento à produção e à compra de imóveis, tais como a alienação fiduciária, o patrimônio de afetação e o regime fiduciário. Em síntese, defendia-se que a estruturação de um ambiente institucional e regulatório adequado tenderia a impulsionar o desenvolvimento do mercado de habitação, eventualmente possibilitando sua extensão a segmentos populacionais de menor renda e contribuindo para o enfrentamento das carências habitacionais.

Tal aposta, entretanto, não se concretizou conforme os prognósticos dos idealizadores das reformas mencionadas. O SFI vem sendo operado de forma praticamente "artesanal" desde a sua criação (ARAGÃO e CARDOSO, 2013; PEREIRA, 2017). Embora apresente uma curva de crescimento relativamente alta, está longe de ter desencadeado um salto no volume de crédito imobiliário no Brasil. Sua contribuição enquanto fonte direta de financiamento para imóveis em geral, e para imóveis residenciais em particular, é pouco significativa, e praticamente inexistente no caso de empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa renda. Os recursos provenientes desses canais de financiamento são direcionados sobretudo a edifícios corporativos, *shopping-centers*, galpões de logística e hotéis.

Embora não tenham impulsionado diretamente o avanço da produção habitacional mercantil em direção a segmentos de renda mais baixa, pode-se identificar uma contribuição indireta dessas reformas para transformações nesse sentido. Como se pode depreender dos estudos de Royer (2014), Fix (2011) e Sanfelici (2013), a tentativa de replicação do modelo de securitização de hipotecas dos EUA desencadeou um esforço abrangente de reformas orientadas para a montagem de um ambiente regulatório palatável ao mercado. Se a securitização de recebíveis não se desenvolveu de modo vigoroso, a regulação introduzida para lhe dar suporte pavimentou o caminho para o aprofundamento de relações de tipo mercantil no setor por outras vias, contribuindo para a afirmação de um paradigma da habitação enquanto *commodity* no país.

Já nos anos 2000, pode-se observar uma nova onda de transformações na dinâmica de funcionamento do mercado imobiliário no país. Acompanhando o movimento geral de aquecimento econômico, o setor imobiliário teve forte impulso nesse período. Um dos fatores constitutivos desse processo foi a diversificação do perfil dos produtos imobiliários ofertados pelas empresas do setor, destacando-se o crescimento exponencial da produção de imóveis residenciais para grupos de renda mais baixa — o chamado "segmento econômico" (SHIMBO, 2012) —, nunca atendidos pelo mercado imobiliário formal.

Um dos fatores que impulsionaram tal processo foi a doção de novas formas de capitalização pelas principais empresas do setor imobiliário. Especialmente a partir de 2005, muitas dessas empresas, buscando aproveitar-se do cenário de elevada liquidez no mercado de capitais no período que antecedeu a crise financeira internacional, abriram seu capital na Bolsa de Valores, passando a ser mais diretamente influenciadas por dinâmicas, padrões gerenciais e métricas de desempenho características do mercado financeiro. Como apontam diversos estudos (FIX, 2011; SHIMBO, 2012; SANFELICI, 2013), muitas dessas empresas — grupos até então geridos em bases familiares em sua maioria — foram induzidas a adotar práticas mais "agressivas" para aumentar suas projeções de resultados, sendo levadas a "desbravar" o até então incipiente mercado habitacional de baixa renda. Embora seja frequentemente caracterizada como um processo de desenvolvimento endógeno do "mercado", a entrada massiva de capitais que impulsionou tal mudança de cenário no setor imobiliário brasileiro, conforme já apontado acima, foi amplamente favorecida pelas reformas regulatórias da década anterior. Se a implementação dessas reformas não foi condição suficiente para que tal processo ocorresse, combinando-se com fatores como o forte desempenho da economia brasileira e a abundância de liquidez no cenário internacional no período, certamente figurou como condição necessária para que houvesse um afluxo de capitais de tal proporção para o setor imobiliário brasileiro, e particularmente para que o processo alcançasse o segmento habitacional de baixa renda.

O ciclo de expansão do circuito da habitação de mercado no Brasil vivenciado durante os anos 2000, aparentemente capitaneado por forças do próprio mercado, atingiria seu esgotamento com a eclosão da crise financeira internacional. Diante da inversão do cenário econômico mundial, da contração generalizada do crédito e do refluxo de recursos financeiros para as economias centrais, as bases de sustentação do crescimento do circuito imobiliário brasileiro do período anterior se esvaíram. As empresas do setor viram-se subitamente diante de uma tendência de forte retração da demanda, combinada a uma situação de alavancagem excessiva, forte exposição a dívidas e

acumulação de estoques de insumos e produtos de baixa liquidez. Configurou-se inclusive um temor de quebra generalizada das grandes empresas do setor nesse período. A crise internacional teria interrompido drasticamente o processo de expansão do mercado para habitação no país se não fosse o advento de uma nova rodada de intervenção estatal que, nas palavras de Mariana Fix (2011), levou tais empresas "do inferno ao céu": o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O Programa Minha Casa Minha Vida

Em 2009 o governo federal lançou o que veio a se tornar o maior programa habitacional dos últimos 20 anos: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). A extensa literatura existente sobre o programa mostra que, mais do que atacar o problema das necessidades habitacionais não atendidas, pretendia-se mitigar os impactos da crise a partir dos efeitos multiplicadores da indústria da construção civil. A utilização de políticas públicas no setor da habitação para mitigar efeitos de crises ou para aquecer a economia é uma prática que vem sendo adotada pelo menos desde a época do BNH (AURELIANO, 1976; BOLAFFI, 1972). Além da questão macroeconômica, o programa também tinha por intuito solucionar a crise específica das empresas do setor de construção civil, seriamente ameaçadas pela súbita inversão do cenário econômico decorrente da crise financeira internacional.

O PMCMV foi fortemente inspirado nas experiências de política habitacional chilena e mexicana, calcadas no protagonismo do setor privado (ROLNIK, 2015). No caso brasileiro, conforme relatou Andrade (2011), foram os representantes das empresas do setor imobiliário que apresentaram a proposta que mais se aproximou do que veio a ser o programa efetivamente implementado.

A sistemática adotada no PMCMV, assim como ocorre nas políticas habitacionais mexicana e chilena, tem como pilar fundamental a concessão de subsídios à demanda por meio de recursos públicos. O programa conta com um conjunto de modalidades específicas, com públicos-alvo, fontes de financia-

mento, critérios de seleção de demanda e volumes de subsídio distintos. A maior parte das unidades produzidas no âmbito do programa enquadra-se na modalidade "PMCMV – Empresas", observando-se forte protagonismo das empresas privadas de construção civil na produção habitacional promovida no âmbito dessa política pública.

A aposta na iniciativa privada como protagonista do programa é acompanhada de um discurso de falta de capacidade gerencial da administração pública, em especial dos municípios. Como aponta Fix:

> A justificativa é a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos induzindo o governo federal a optar por uma produção diretamente de mercado. Deste modo, ao invés de atuar para reverter o quadro de entraves à gestão pública, fortalecendo-a, assume a premissa de que a eficiência está mesmo do lado das empresas privadas (FIX, 2011, p. 52).

O arranjo constituído no PMCMV poderia ser caracterizado como exemplo de criação de um "quase-mercado" por meio da ação do Estado. A produção da mercadoria imobiliária fica a cargo da iniciativa privada. A realização dessa mercadoria, por sua vez, é garantida pelo Estado. Nas diferentes modalidades e linhas de financiamento existentes no programa, o Estado garante, direta ou indiretamente, a existência de demanda solvável para as mercadorias produzidas pelas empresas privadas. As construtoras não se sujeitam ao risco de inadimplência do mutuário final ao produzirem no âmbito do programa, sendo tal risco absorvido pelos fundos públicos que financiam de modo subsidiado a compra das unidades – Fundo de Arrendamento Residencial(FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), conforme a modalidade e a faixa de renda em questão.

O elevado volume de recursos públicos e da poupança de fundos semipúblicos (FGTS) canalizados para o programa permitiu que se suprisse a ausência de demanda efetiva (ou seja, com capacidade de pagamento) em volume suficiente para dar

vazão aos estoques e à alta capacidade instalada que as empresas de construção haviam constituído no período anterior à crise, evitando que se configurasse um cenário de crise de superprodução no setor no curto prazo. Esse programa deu sustentação ao processo de desenvolvimento de relações de mercado no âmbito do assim chamado "segmento econômico". É importante ressaltar que, ao ampliar a escala de atividades empresariais voltadas para esse nicho populacional, o programa não apenas permitiu a absorção das tendências de crise gestadas no ciclo anterior, como também estimulou um processo de mudanças técnicas e gerenciais no processo produtivo da habitação que reduziram seus custos (SHIMBO, 2012; BARAVELI, 2014). Dessa forma, possibilitou que se desenvolvessem condições objetivas para um processo mais perene de avanço do circuito imobiliário mercantil sobre a produção habitacional destinada a segmentos de menor renda.

O PMCMV constituiu um momento importantíssimo na trajetória recente de provisão de estímulos institucionais e regulatórios para o desenvolvimento de um mercado de habitação no país. Embora não seja denominado dessa forma, o programa apresenta diversas semelhanças com as parcerias público-privadas, podendo ser considerado um catalisador do atual processo de difusão desse modelo no campo da política habitacional. A sistemática estabelecida no âmbito do programa atribuiu protagonismo às empresas privadas em aspectos como a elaboração de projetos arquitetônicos, a aquisição de terrenos e a construção dos empreendimentos. No entanto, manteve a primazia do setor público em atribuições como a elaboração de modelagens econômico-financeiras e jurídicas, o financiamento dos empreendimentos e a prestação de serviços posteriores à entrega das unidades habitacionais. A tentativa de transferência — ainda que parcial — dessas atribuições à iniciativa privada é o que representa um passo adicional na agenda de estruturação de um circuito mercantil para a habitação, como buscamos evidenciar na próxima seção por meio do caso das PPPs promovidas pela Agência Casa Paulista.

A atividade privada no setor de habitação paulista

A criação da agência de habitação popular Casa Paulista se insere em um contexto de crescente participação da atividade privada na prestação de serviços públicos no Estado de São Paulo. O objetivo do órgão, segundo texto do decreto de sua criação, é o de "atuar como agente indutor e estimulador da atividade privada para o setor de habitação de interesse social" (Decreto nº. 57.370 de 2011).

Desde a sua criação, a agência tem atuado em duas frentes principais: a promoção de parcerias com o PMCMV e a constituição de uma espécie de laboratório de modelagem de projetos de moradia popular[10]. Foi com o intuito de promover a atividade privada no setor e de desenvolver um arcabouço jurídico para fomentar um ambiente de negócios que se concebeu o Chamamento Público nº 004/2012, por meio do qual se encomendou a elaboração de estudos técnicos e modelagens de projetos de parceria público-privada de Habitação de Interesse Social por agentes privados.

A possibilidade de participação da iniciativa privada na modelagem de serviços públicos já havia sido prevista no artigo 21º da Lei Federal n°. 8.987/1995, conhecida como a lei geral de concessões. Essa lei prevê que o trabalho de modelagem realizado por instituições privadas seja remunerado pelo concessionário vencedor da licitação. Diferentemente de alguns países em que se proíbe a participação de instituições privadas que atuaram no desenvolvimento de estudos no processo licitatório principal, no caso brasileiro, a participação de instituições que desenvolveram os estudos na licitação subsequente é permitida pelo artigo 31º

[10] A parceria do governo estadual com o PMCMV consistiu no aporte adicional de até 20 mil reais por unidade habitacional construída no estado, de modo que se pudesse viabilizar a construção de empreendimentos em regiões onde os custos de produção eram demasiadamente elevados em face dos limites financiáveis por unidade no âmbito do programa. Segundo relato obtido em entrevistas realizadas com funcionário da agência, essa parceria resultou na construção de 150 mil unidades no Estado de São Paulo. Apesar da quantidade expressiva de unidades da parceria com o governo federal, o cerne da criação da Agência Casa Paulista era a proposição de novas formas de produção de moradia popular a partir da atuação da iniciativa privada.

da Lei Federal n°. 9.074/1995. Esse tipo de prática, que até então não havia recebido nomenclatura e tratamento jurídico específico, passou a ser regulamentada nas casas legislativas dos estados e municípios a partir de 2004, após a aprovação da Lei Federal n°. 11.079/2004[11]. No Estado de São Paulo, a Lei Estadual n°. 11.688/2004 regulamentou as parcerias público-privadas e o Decreto n°. 57.289/2011 criou o conceito de Manifestação de Interesse Privado (MIP), definindo-o em seu artigo 2° como "a apresentação de propostas, estudos ou levantamentos, por pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada, com vistas à inclusão de projetos no Programa de PPP".

O instrumento da MIP foi primeiramente utilizado no Estado de São Paulo em 2011 na elaboração de estudos para um projeto de parceria público-privada a ser estabelecida com a Fundação para o Remédio Popular (Furp), englobando a realização de obras de adequação da infraestrutura existente, bem como sua gestão, operação e manutenção. A ideia de publicar um edital de chamamento no setor de habitação popular, segundo funcionário da Secretaria de Habitação, veio dessa primeira experiência da Furp, tida como exitosa.

A PPP de Habitação consiste num projeto de parceria público-privada para a construção de 14 mil unidades no centro expandido da capital, com aproximadamente 9 mil unidades de Habitação de Interesse Social (HIS) e 5 mil unidades de Habitação de Mercado Popular (HMP). A modelagem inclui a prestação de serviços pelo concessionário (serviços de pré e pós ocupação a serem prestados aos futuros residentes dos empreendimentos, apoio à gestão condominial e manutenção predial), conforme definido no Contrato SH 001/2015. O prazo de vigência do contrato previsto no edital é de 20 anos, período ao longo do qual são distribuídas as contraprestações pecuniárias pagas pelo governo paulista ao concessionário vencedor da licitação.

[11] Os estados e municípios atribuem dois principais nomes aos estudos, levantamentos e projetos visando ao desenvolvimento de PPPs: Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) e Manifestação de Interesse Privado (MIP). Com algumas variações entre as unidades estaduais e municipais, essas são as denominações pelas quais o instrumento aparece com mais frequência na legislação.

A tentativa de se transferir o protagonismo na provisão de moradia popular para o setor privado tem como ponto de partida uma mudança no significado do próprio conceito de déficit habitacional. Conforme observou funcionário da Casa Paulista em entrevista:

> Nas condições de uma economia de mercado, quem tem necessidade e poder de compra, vira demanda. O poder de compra da habitação, ou seja, a capacidade do cidadão de comprar uma casa, quase que para a maioria da população, é a capacidade que ele tem de contrair um financiamento habitacional. Tem um contingente enorme da população que tem necessidade, mas não consegue alavancar crédito. Como ele resolve essa situação? Na oferta irregular: favela, área invadida, área de risco. Esse é o problema da política habitacional. É essa oferta irregular que satisfaz essa demanda que não consegue se resolver no mercado.

Pode-se perceber uma mudança no tratamento do próprio setor habitacional, que deixa de ser tratado como política social. A necessidade habitacional da população de baixa renda que, sob a perspectiva de políticas públicas sociais poderia ser encarada como um direito social, se transforma em demanda por moradia, obedecendo ao raciocínio intrínseco à relação oferta/ demanda. Segundo o funcionário entrevistado, o objetivo da criação da Agência Casa Paulista foi o de criar um mercado em que a população de baixa renda pudesse ser vista como demanda por moradia pelo setor privado. Em suas palavras:

Em uma economia capitalista ninguém atende necessidade, atende demanda. Como fazemos para pendurar essa população de baixa renda na curva da demanda? Se o problema é a capacidade de contrair crédito, começamos a estudar a possibilidade de ter uma política de fomento. Foram nessas bases que começou a se estruturar uma política de fomento ao setor privado para que ele oferecesse imóveis para a população-alvo da política pública habitacional.

Figura 1 – Estrutura Governamental Paulista – Setor de Habitação Popular

Fonte: Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, 2015

A agência é então criada com foco no fomento ao setor privado e na proposição de novas formas de produção de moradia popular com protagonismo do setor privado (ver Figura 1). A proposta de parceria público-privada, formulada pelo setor privado a partir do instrumento de MIP, priorizou grandes construtoras e empreiteiras, reservando papel secundário às construtoras de pequeno e médio porte que historicamente atuavam no setor de moradia popular como subcontratadas de empresas públicas como a CDHU e as companhias municipais de habitação. O próprio desenho do programa foi pensado de modo que a apresentação de propostas se restringisse aos grandes *players* do mercado, deixando a construção da moradia *stricto sensu* como mais um de vários elementos de um contrato com um conjunto de obrigações mais complexas. Conforme sintetizou um dos idealizadores da PPP habitacional no governo:

> A PPP queria introduzir um modelo de risco no mercado de habitação popular, para quem conhece estruturação do mercado financeiro. Construir os apartamentos poderia ser qual-

> quer empresa, é como uma *commodity*, a construção é a parte menos complexa da PPP. O que a gente queria de verdade era criar um modelo diferente de oferta de habitação e ampliar o volume de oferta de moradia popular no estado. Queríamos criar um mercado do tamanho que é o negócio do metrô. A ideia era que a gente trouxesse grandes *players* como tem os de metrô, por exemplo. Era a criação de um novo mercado.

Essencialmente, são duas as principais mudanças que ocorreram na PPP habitacional em relação aos programas anteriores: i) processo de formulação da política; e ii) sistemática do seu financiamento. Conforme explicado no tópico anterior, com a aprovação da lei federal das PPP em 2004, o Estado de São Paulo regulamentou a Manifestação de Interesse Privado (MIP), que foi o artifício jurídico usado pela Secretaria de Habitação para construir o projeto de PPP Habitacional em conjunto com o setor privado. Diferentemente dos projetos anteriormente realizados pela CDHU, em que o setor público era o responsável pelo desenho do programa, a PPP da Casa Paulista transferiu essa responsabilidade ao setor privado, utilizando o instrumento da MIP para tal. Em entrevista, um advogado que atua no mercado de consultorias relacionadas a projetos desse tipo definiu a MIP como:

> um instituto que procurou pavimentar as conversas entre a iniciativa privada e o setor público. Essas conversas existem hoje, sempre existiram e sempre vão existir. Como essas conversas ocorrem em bases institucionais? Como você regula esses diálogos para serem transparentes, republicanos, pautados em regras iguais para todos?

É interessante notar que, apesar de caracterizado como republicano pelo entrevistado, nenhum dos decretos e leis que regulam o instrumento faz menção à participação popular no processo de modelagem dos projetos. Trata-se de um instituto criado fundamentalmente para mediar a relação entre a administração pública e empresas privadas, não atribuindo qualquer papel relevante à população em geral, nem mesmo a grupos diretamente impactados pelos projetos em questão.

Do ponto de vista dos gestores públicos, a MIP é apontada também como uma forma de financiar estudos com equipes

dotadas de qualificação técnica e diversificação profissional. Conforme apontou um funcionário público em entrevista:

> É a possibilidade de o mercado trazer coisas que a gente não viu. Porque a gente é muito burocrático, tradicional, não gosta de mudar. Na escala que queríamos atuar, não tínhamos dinheiro para bancar o estudo. O URBEM gastou no mínimo R$ 10 milhões para fazer o estudo. O Estado pôde receber uma proposta muito melhor do que ele faria. Se você pegar a composição técnica do URBEM, são 70 pessoas, um sociólogo, um urbanista, advogado, economista, é uma gama de equipe que eu jamais conseguiria pagar. É uma oportunidade que o Estado tem de se bancar e receber estudos sem custo direto aos cofres públicos[12].

As empresas privadas, por sua vez, têm como uma das motivações para se envolver no processo de criação em conjunto com o setor público a possibilidade de construir um edital que lhe garanta condições competitivas na concorrência licitatória a partir da captura da assimetria de informação[13] gerada no processo da MIP. Conforme colocou um dos entrevistados que participou como proponente da MIP da Casa Paulista:

> As construtoras entram nisso (MIP) para ganhar a concessão. Trata-se de uma assimetria de informação que todas as empreiteiras costumam capturar para poder ganhar a concessão, ou seja, elas investem numa modelagem de estrada de rodagem ou hidrelétrica, por exemplo, para depois quando sair o edital de licitação elas saberem mais do que os concorrentes. No final das contas, quem tem a assimetria de informação acaba ganhando a concorrência.

[12] O funcionário faz referência ao Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (URBEM), organização do terceiro setor que ganhou a fase de modelagem da PPP habitacional e desenvolveu 58% do conteúdo presente no edital de licitação. A remuneração por esse estudo, segundo legislação federal, é de responsabilidade do concessionário vencedor da licitação.

[13] Assimetria de informação ocorre quando dois ou mais agentes econômicos estabelecem transações entre si com uma parte detendo informações que a outra desconhece, tanto de ordem qualitativa quanto quantitativa. Na microeconomia, assimetria de informação é considerada como falha de mercado (PINDYCK; RUBINFELD, 2008).

Outro ex-funcionário da Prefeitura de São Paulo, especialista no mercado de concessões e PPPs, afirmou que os governos, no geral, têm dificuldade de manter internamente equipes com capacitação necessária para modelar projetos de grande porte e que, por isso, existe uma necessidade de se recorrer ao mercado:

> Há duas alternativas possíveis nos casos de projetos de grande porte: ir ao mercado e contratar consultores ou fazer a MIP. Para contratar é complicado, tem a lei 8.666, a lei de licitações, que tem um monte de dificuldades, limitações, privilegia custo ao invés da qualidade. Às vezes o processo é moroso, pode ter questionamento dos tribunais de contas. Aí surge o PMI, que funciona da seguinte forma: tenho uma ideia do que fazer, mas não sei exatamente como. É ir a mercado e capturar a sua engenhosidade para desenvolver o projeto.

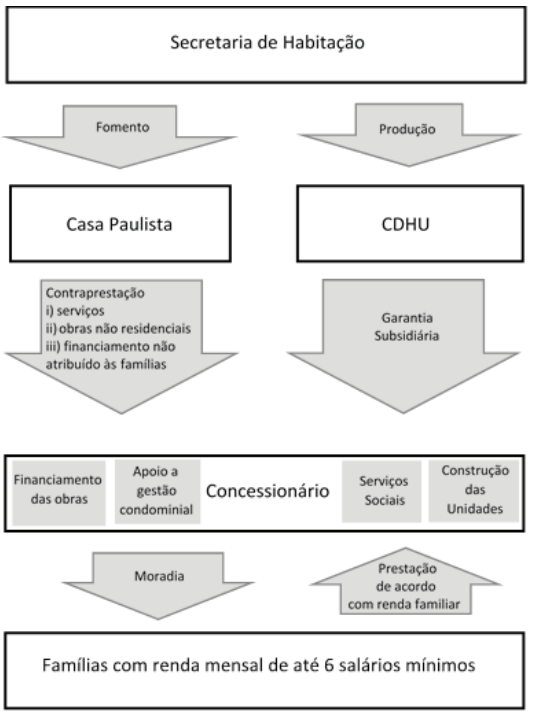
Diferentemente dos projetos anteriores, em que a Secretaria de Habitação era a responsável pela execução e pelo desenho dos projetos de habitação popular, com a criação da Casa Paulista e a estruturação da política de fomento ao setor privado, delegou-se também a definição da política habitacional ao setor privado por meio da MIP.

É difícil determinar com precisão, a partir da fala dos funcionários públicos entrevistados, qual era a inovação que se esperava conseguir no caso da PPP de habitação. Em contraste com alguns setores que lidam diretamente com tecnologia, como foi o caso do projeto de parceria público-privada para iluminação pública na cidade de São Paulo, a produção de moradia popular e serviços inerentes a essa produção vem sendo feita pelas companhias estaduais e municipais desde os anos 1940. Dessa forma, entende-se que, mais do que atender a uma necessidade específica da população, o objetivo da Agência Casa Paulista é o de desenvolver novos modelos para a provisão habitacional, figurando como um laboratório de incubação de projetos com forte atuação da iniciativa privada.

A segunda mudança relevante do projeto da PPP habitacional é a sistemática de financiamento. Na produção via CDHU, é a companhia pública a responsável pelo financiamento às famílias para aquisição da moradia. A CDHU contrata a construção do empreendi-

mento, paga a construtora após a entrega da obra e financia a venda das unidades às famílias beneficiárias. A diferença entre os valores envolvidos nessas duas transações (ou seja, entre o valor pago pela CDHU às construtoras e o valor pago por cada família à CDHU ao longo do período de amortização do financiamento) configura o subsídio público paulista à política habitacional. Na PPP Habitacional, o concessionário faz o investimento necessário à construção do empreendimento (com recursos próprios ou com crédito obtido no mercado financeiro), sendo remunerado ao longo do período de execução do contrato de PPP, e não logo após a conclusão da obra. O financiamento da compra das unidades pelas famílias é feito pela Caixa Econômica Federal (CEF). A diferença entre o valor global de remuneração da concessionária da PPP e a somatória dos valores pagos pelas famílias beneficiárias ao longo da amortização do financiamento é coberta pelo governo estadual sob a forma de contraprestação pecuniária prevista no contrato da PPP.

Figura 2 – Modelo proposto na PPP habitacional



Fonte: Elaboração própria

Em ambos modelos de produção estatal, tanto pela CDHU quando pelo PMCMV, o tempo entre o investimento inicial e o momento em que as construtoras recebem pela construção das unidades não passa dos 24 meses (exposição ao mercado). No caso da PPP habitacional, o pagamento pela construção dos conjuntos é diluído ao longo de 20 anos. A remuneração, portanto, no modelo CDHU ou PMCMV, ocorre pela construção das unidades habitacionais propriamente ditas, enquanto que o valor unitário pela habitação na PPP inclui não só os custos inerentes à sua construção, mas também uma remuneração pelo capital investido do concessionário ao longo dos 20 anos de contrato. Em síntese, a relação econômica estabelecida é análoga a de uma concessão de crédito pelo concessionário da PPP ao governo estadual, de modo que a equação financeira prevista no contrato leva em conta o tempo de recuperação do investimento.

Essa mudança no regime de financiamento do projeto demandou do governo a estruturação de um esquema de garantias de pagamento ao concessionário que fosse visto como confiável, de modo a evitar que um eventual calote do governo fizesse com que o concessionário ficasse sujeito a receber eventuais débitos pela via de precatórios[14]. Como é de praxe no governo do Estado de São Paulo, seis contraprestações mensais são garantidas pela Companhia Paulista de Parcerias (CPP), um fundo com recursos dos cofres estaduais instituído para garantir pagamentos em projetos de PPPs. A novidade na PPP habitacional foi a forma como se estruturaram as garantias subsidiárias: criou-se um fundo provisório com os recebíveis da CDHU[15] e se ofereceu um penhor provisório desse fundo à concessionária no caso de

[14] Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva. Segundo entrevistas com consultores privados, disputas judiciais por falta de pagamento do setor público frequentemente ultrapassam os 20 anos e acabam sendo executadas pela via de precatórios. Foi possível notar, ao longo das entrevistas, uma desconfiança generalizada por parte do setor privado em relação a contratos com o setor público, encarando as garantias de pagamento previstas em contrato como essenciais para projetos de longo prazo que envolvem a remuneração do capital privado investido.

[15] Os recebíveis da CDHU são as prestações que as famílias pagam mensalmente pelas unidades habitacionais adquiridas.

inadimplência do governo estadual. Foi possível perceber ao longo das entrevistas a existência de uma preocupação grande por parte de agentes do mercado com relação às garantias de pagamento. Um consultor de projetos de infraestrutura ressaltou que as garantias são um elemento essencial em projetos de longo prazo, sendo exigidas pelas instituições bancárias que financiam esses projetos.

A PPP é caracterizada pelos seus próprios idealizadores como uma forma de financiar o Estado:

> O negócio da PPP é fundamentalmente um negócio financeiro. Alguém que está botando dinheiro no Estado em uma obra e recebendo, obtendo retorno pelo risco tomado, que é o que a gente chama de taxa interna de retorno do capital.

Outro entrevistado, representante do mercado privado, afirmou que o concessionário atuaria como uma unidade de financiamento de todos os serviços inerentes à oferta de habitação (construção dos empreendimentos, manutenção predial, auxílio à gestão condominial) e não apenas à construção dos edifícios. Segundo o entrevistado, as atribuições do concessionário seriam as atividades que antes eram realizadas pela própria CDHU:

> a PPP Casa Paulista é nada mais do que uma desestatização da CDHU. O que a CDHU faz? Pra você entender a PPP, entenda o que a CDHU faz. Historicamente no Brasil, quem fazia o papel dos atuais concessionários ou parceiros privados são as empresas estatais. Por que uma Petrobras, Eletrobrás foi criada? Para que a CDHU foi criada? Foi criada não só para construir unidades habitacionais, mas para prestar uma série de serviços para que uma pessoa se fixe no lugar, tenha boas condições de vida. A atuação da CDHU é muito mais ampla do que apenas a construção de novos conjuntos.

A comparação do custo final por unidade habitacional em relação ao modelo de produção via CDHU é de difícil estimativa, visto que a PPP inclui obras públicas[16], serviços de

[16] Consta no contrato assinado (lote I) duas principais intervenções: i) a construção

pré e pós ocupação e de manutenção predial, além do fato de o projeto encontrar-se ainda em fase inicial de implementação[17]. No entanto, apesar de a PPP habitacional ser exaustivamente caracterizada em discursos como uma alternativa que poderia proporcionar custos inferiores aos do modelo de produção da CDHU, tanto um ex-secretário estadual de Habitação estadual[18], quanto gestores públicos da própria Casa Paulista entrevistados, admitiram a possibilidade de o modelo da PPP vir a custar mais caro ao governo estadual. Segundo relato de um gestor público, funcionário da Casa Paulista, o modelo da PPP pode custar mais ao Estado em razão da remuneração do capital privado:

> Qual o custo do capital? Para o privado utilizar recursos próprios ou buscar crédito privado para depois receber do Estado, quanto custa isso? A PPP eventualmente pode ficar mais cara não é porque o modelo de operação é mais caro, mas porque estou remunerando o capital de terceiros, um dinheiro que eu não tenho e quero antecipar a meta.

---

de uma passarela para transposição dos trilhos da CPTM, interligando a praça Nicolau de Moraes Barros e a rua Lopes Chaves e ii) a requalificação paisagística da Praça Nicolau de Barros (recuperação de calçamento, plantio de grama e recuperação de mobiliário urbano) (Contrato SH nº001/2015, item 2.1.3.1.1.b). No entanto, está previsto em contrato que os equipamentos públicos mudem, desde que representem 3% da área computável do projeto. De acordo com funcionário da Casa Paulista entrevistado, essa cláusula foi colocada de modo que, devido à dificuldade na definição dos terrenos, os equipamentos públicos possam ser redefinidos de acordo com as necessidades do entorno dos terrenos. No lote I, por exemplo, os equipamentos públicos previstos foram uma escola de música (Escola de Música Tom Jobim) e uma creche para 200 crianças. Ao longo das entrevistas, não foi possível identificar qual o critério para definição dos equipamentos públicos.

[17] Dos três lotes ofertados pela Secretaria de Habitação totalizando 14 mil unidades em 2014, apenas um teve contrato assinado, com 3.600 previstas (habitação de interesse social e habitação de mercado popular). Até março de 2018, o concessionário havia entregue dois empreendimentos com menos de 200 unidades, o que tornaria qualquer estimativa de custo por unidade habitacional superficial.

[18] Numa fala no evento "Formação em PPPs", ocorrido nos dias 23 e 24 de novembro de 2016 no Hotel Meliá Paulista, em São Paulo, o então secretário estadual de Habitação mencionou a possibilidade de o modelo da PPP custar mais aos cofres públicos do que a CDHU. Segundo o secretário, a opção pelo modelo seria ainda assim justificável devido às externalidades que o projeto traria para a região central da cidade.

A justificativa para o uso de PPPs permeia a baixa capacidade de investimento do setor público e coloca o investimento privado, mesmo que mais caro aos cofres públicos no longo prazo, como essencial para "antecipar a meta". Segundo estimativa da própria Secretaria de Habitação, o déficit habitacional do Estado de São Paulo é de 1.2 milhão de unidades. Com orçamento anual de 2 bilhões de reais e um custo por unidade habitacional de 70 mil (números trazidos por funcionário da Casa Paulista para o ano de 2016), seriam necessários 42 anos para zerar o déficit de 2017. O argumento que o governo utiliza para justificar a utilização da PPP como forma de financiamento do Estado é de antecipar o cumprimento dessa meta utilizando recursos privados.

Parcerias público-privadas têm sido cada vez mais utilizadas como alternativa para a provisão de moradia popular, e a PPP de Habitação do centro vem figurando como referência nesse processo. O próprio governo do estado lançou em 2016 a segunda PPP de Habitação, conhecida como Fazenda Albor, com características parecidas com as do projeto do centro no tocante à sua modelagem econômica e jurídica. No âmbito local, é possível identificar a proliferação de propostas voltadas à provisão de moradia popular pela via das PPPs. No município de São Paulo, por exemplo, foi realizada uma apresentação pública sobre a estruturação de um programa de locação social utilizando o instrumento da PPP. As garantias dessa PPP municipal seriam o penhor temporário dos recebíveis da COHAB, algo muito parecido com o que foi feito pela Casa Paulista com os recebíveis da CDHU. O objetivo de política pública perseguido por meio da concepção da PPP do centro, muito mais do que a entrega de unidades habitacionais, foi o desenvolvimento de um modelo replicável de utilização do instrumento jurídico-contratual da parceria público-privada para a construção de moradia popular. A Agência Casa Paulista coloca-se, dessa forma, como um laboratório de novas formas de provisionamento de moradia popular, tendo como foco atribuir à iniciativa privada papel central na proposição e execução de projetos.

Conclusão

A experiência da PPP promovida pela Agência Casa Paulista para a produção de moradia destinada à população de baixa renda na área central de São Paulo constitui um exemplo bastante ilustrativo da dinâmica das articulações entre Estado e mercado que vêm se proliferando com a ascensão do neoliberalismo e a difusão de uma agenda de políticas públicas calcada na hegemonia teórica e política da nova economia institucional. Esse caso mostra a existência de entraves à introdução de relações de produção e consumo de caráter propriamente mercantil em determinadas esferas da vida, como a habitação, bem como a necessidade do emprego intensivo de expedientes de intervenção na esfera econômica por parte do Estado, que abrangem fatores como a provisão de condições regulatórias, a estruturação de arranjos institucionais e a alocação de subsídios, para que se possa, em alguma medida, promover a incorporação dessas esferas à racionalidade e aos circuitos de acumulação propriamente mercantis. Buscamos mostrar que, nesse contexto, o Estado nem sai de cena para dar espaço ao mercado, nem se impõe como obstáculo ao seu desenvolvimento, mas que, ao contrário, as instituições públicas exercem o papel de catalisadoras da estruturação e do desenvolvimento de forças do mercado, figurando como pilares fundamentais de uma ordem política e econômica que poderia ser sintetizada na noção de *aidez-faire*. A análise de discursos de gestores públicos revelou que, para além de uma alternativa de política pública que venha proporcionar redução de custos, ganhos de qualidade ou outros aspectos percebidos como vantajosos no curto prazo, o engajamento do governo paulista na organização de uma sistemática de provisão habitacional pela via da PPP é, antes de mais nada, uma ação de caráter estratégico e programático, orientada para a incubação de novos circuitos mercantis.

Buscamos mostrar, a partir da análise da trajetória recente de transformações no aparato de política habitacional do Estado de São Paulo, as mudanças e continuidades que podem ser observadas na passagem do período desenvolvimentista para o período neoliberal, argumentando haver um aprofundamento da

lógica mercantil nessa transição. As relações de tipo mercantil não surgem nem se estabelecem de modo pleno e irrestrito na esteira dessa passagem, mas avançam de modo incremental sobre esferas cuja internalização ao mercado deparava-se com entraves de difícil superação. A construção institucional exerce papel fundamental nesse processo, figurando como mediação indispensável à ampliação dos domínios da forma mercadoria.

Dentre os principais indicadores de mudança associados à introdução das PPPs no setor habitacional no Estado de São Paulo, destacam-se o que se poderia entender como uma tentativa de deslocamento da primazia nas atividades de formulação e financiamento de políticas habitacionais para o setor privado.

No tocante à formulação, o uso crescente dos chamados Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) na concepção e modelagem de ações governamentais vem operando um processo de paulatina transferência dessa atribuição tradicionalmente exercida por entes públicos à iniciativa privada. Tal processo desencadeia uma crescente subordinação dessas políticas a um paradigma mercadológico, colocando o equilíbrio econômico-financeiro dos projetos à frente do interesse público.

No tocante ao financiamento, a sistemática introduzida pela PPP busca estimular o maior engajamento da iniciativa privada no esforço de financiamento da habitação, introduzindo uma dinâmica de prazos mais longos para a recuperação de investimentos em comparação às formas anteriores de articulação entre os setores público e privado. O principal gargalo enfrentado para a concretização de um objetivo como esse — que, a princípio, implica na elevação do risco dos parceiros privados — é a estruturação de formas de garantia tidas como confiáveis, o que vem se configurando como um dos aspectos centrais na agenda de mudança institucional das PPPs.

Referências

AALBERS, M. "Regulated deregulation". In: SPRINGER, S; BIRCH, K; MACLEAVY, J. (Org.). *Handbook of Neoliberalism*. Londres: Routledge, 2016.

ANDRADE, L. Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. *Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 18, p. 117-148, 1976.

ARAGÃO, T.; CARDOSO, A. "Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida". In: CARDOSO, A. (Org.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013.

ARANTES, P. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. Dissertação de mestrado. São Paulo, FAU/USP, 2004.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 11, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, M. "Política habitacional entre 1986 e 1994". In: ARRETCHE, M.; RODRIGUEZ, V. (Orgs.) *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo: FUNDAP/IPEA/FAPESP, 1998.

BANCO MUNDIAL. *Building institutions for markets*. Nova York: Oxford University Press, 2002.

BARAVELI, J. Trabalho e Tecnologia no programa MCMV. Tese de doutorado. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2014.

BOLAFFI, G. Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação. Tese de doutorado. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1972.

BRAITHWAITE, J. *Regulatory Capitalism*: How it Works, ideas for making it work better. Reino Unido: Edward Elgar publishing, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 120, n. 1, p. 7-29, 1996.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo*: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

EVANS, P. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 4, p. 51-85, 1998.

FARIA, J. E. *O direito na economia globalizada*. São Paulo, Malheiros, 1999.

FIX, M. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de Doutorado. Campinas, IE UNICAMP, 2011.

HALL, P.; TAYLOR, R. As Três Versões do Neoinstitucionalismo. *Lua Nova*. São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

HOOD, C. "Public management: the word, the movement, the science". In: FERLIE, E.; LYNN, L. E. J.; POLLITT, C. (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009.

IMMERGUT, E. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics Society*, Nova Iorque, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

KOWARICK, L. *A Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEVI-FAUR, D. The global diffusion of regulatory capitalism. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Filadélfia, n. 598.1, p. 12–32, 2005.

LYNN, L. "Public Management: a concise history of the field". In: FERLIE, E.; LYNN, L. E. J.; POLLITT, C. (Eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009.

MARICATO, E. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOULAERT, F. Institutional economics and planning theory: a partnership between ostriches? *Planning Theory*, Auckland, v. 4(1), 2005.

OLIVEIRA, F. Acumulação capitalista, estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *Revista Contraponto*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 5-13, 1976.

PANITCH, L.; KONINGS, M. Myths of neoliberal deregulation. *New Left Review*, Reino Unido, v. 57, p. 67-83, 2009.

PEREIRA, A. Financialization of Housing in Brazil: New Frontiers. *International Journal of Urban and Regional Research*, Nova Jersey, v. 41(4), p. 604-622, 2017.

PINDYCK, R.; RUBINFELD, D. *Econometric Models and Economic Forecast*. Irwin, McGraw-Hill, 2008.

PULHEZ, M. A gestão da política habitacional em São Paulo: notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 105, p. 99-116, 2016.

RACO, M. Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, Nova Jersey, v. 38(1), p. 176-197, 2014.

ROLNIK, R. *A guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo, 2017.

ROYER, L. Política habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Dissertação de mestrado, São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2002.

_____. *Financeirização da política habitacional*: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014.

SANFELICI, D. (2013) Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *EURE* (Santiago), Santiago, vol. 39 n. 118, 2013.

SHIMBO, L. *Habitação social de mercado:* a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2012.

Parte V

Roteiro de leituras a partir da experiência do Grupo Metrópole, Estado e Capital: bibliografia comentada

O que se segue é um breve roteiro de algumas leituras já realizadas pelo Grupo Metrópole, Estado e Capital, na forma de uma bibliografia comentada. Acredita-se que esse roteiro pode contribuir com esforços subsequentes de pesquisas individuais e/ou coletivas acerca dos temas dos quais nos ocupamos até aqui, sobretudo no que tange às relações entre financeirização e transformações urbanas/metropolitanas contemporâneas.

ARANTES, Pedro. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do Bid para as cidades. *Pós.* Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP, n. 20, p. 60-75, 2006.

O texto traz uma análise sobre a influência de organizações internacionais multilaterais – notadamente o Banco Mundial e o BID – na construção e/ou alteração de políticas públicas voltadas para as cidades. O fio condutor da análise é a ideia de que estaria em curso uma espécie de ajuste urbano, em escala mundial, com essas organizações atuando como difusoras/gestoras desse ajuste.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 1996.

Publicado, originalmente, em 1994 e ganhador do Prêmio Distinguished Scholarship da American Sociological Association, *O longo s*éculo *XX* oferece uma perspectiva que busca compreender a atual crise da hegemonia estadunidense à luz da comparação com os processos de formação, expansão e crise das hegemonias anteriores que moldaram o capitalismo histórico como sistema mundial em sua longa duração. Para tanto, estabelece a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação, de inspiração braudeliana, que permite interpretar a atual fase de expansão financeira como um processo cíclico e recorrente.

BIENEFELD, Manfred. Suppressing the double movement to secure the dictatorship of finance. In: BUGRA, Ayse;

AGARTAN, Kaan. *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century:* market economy as a political project. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

Escrito no âmbito de uma obra coletiva que retoma a teoria do duplo movimento de Karl Polanyi para refletir sobre a economia de mercado no século XXI, esse artigo orienta-se por um argumento que sugere a supressão ou o retardamento dos contramovimentos de proteção da sociedade diante do que seu autor denomina como o advento da ditadura das finanças. Ou seja, essa ditadura seria responsável pela intensificação dos movimentos de expansão dos mercados globais autorreguláveis, os quais não encontrariam, necessariamente, resistência nos princípios de proteção social que Polanyi vislumbrou em sua análise das transformações que acompanharam o advento da Revolução Industrial.

BRAGA, José Carlos de Souza. Financeirização global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *Poder e dinheiro*: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

Inserido na coletânea de artigos intitulada *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*, esse texto está organizado em torno da definição da financeirização como o atual padrão sistêmico de riqueza do capitalismo. Seu autor descreve e analisa, sucessivamente, a "financeirização originária" dos Estados Unidos, a ascensão da lógica financeira geral das corporações capitalistas e o advento do que denomina como a macroestrutura financeira. Macroestrutura onde se dão as operações monetário-financeiras e patrimoniais dos principais agentes financeiros contemporâneos.

BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

Como estabelecido pelo próprio autor, esse pequeno volume reproduz os argumentos de três conferências proferidas, em 1977, na Universidade de Johns Hopkins nos

Estados Unidos. Cada uma das quais correspondentes aos três volumes de sua obra *Civilização material, economia e capitalismo*, que seriam publicados posteriormente, em 1979. Grosso modo, esse livro pode ser lido como uma introdução ao pensamento de Fernand Braudel.

BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII:* I. As estruturas do cotidiano; II. Os jogos da troca; III. O tempo do mundo. São Paulo: Martins Fontes, 1995. 3v.

Obra mais importante do historiador francês Fernand Braudel, comparável somente, talvez, ao seu *O Mediterrâneo e o mundo mediterrâneo na época de Felipe II*. Aqui, encontram-se as principais contribuições analíticas e teóricas do autor, dentre as quais se destacam, no que tange aos possíveis aportes aos estudos acerca da financeirização contemporânea, sua referência às recorrentes fases de expansão financeira como o "sinal do outono" dos grandes desenvolvimentos da história de longa duração do capitalismo.

CHRISTOPHERS, Brett. Revisiting the urbanization of capital. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 101, n. 6, p. 1.347-1.364, 2011.

Como o próprio título sugere, esse artigo é uma retomada das contribuições teóricas de Henri Lefebvre e David Harvey sobre a urbanização do capital. Refere-se, em primeiro lugar, ao modo como Harvey, inspirado nos argumentos de Lefebvre, propôs a ideia de que as recorrentes crises de sobreacumulação do capitalismo são, parcial e temporariamente, superadas por transferências de capital (*capital switches*, no original em inglês) do circuito primário (produtivo) para o circuito secundário (financeiro-imobiliário). Além disso, considerado o contexto do pós-crise de 2007-9, seu autor busca encontrar padrões de transferência de capital entre esses circuitos nos Estados Unidos e, principalmente, no Reino Unido.

CHRISTOPHERS, Brett. The limits to financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 183-200, 2015.

Nesse artigo, propõe-se uma reflexão em torno do que seriam os principais limites da financeirização. Financeirização entendida tanto como conceito quanto como processo. Trata-se de uma revisão crítica do debate a respeito desse conceito, que assinala, sobretudo, a diminuição do poder explicativo do referido conceito, na medida em que ele se expande demais e tende a se transformar no que o autor designa como uma *buzzword*, um termo excessivamente em voga e utilizado sem maiores rigores. Cabe ressaltar, ainda, que, no volume de *Dialogues in Human Geography* em que esse artigo foi publicado, há um conjunto de contestações aos argumentos de Christophers, bem como uma tréplica do autor.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo:* ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

Nessa obra, os autores realizam uma análise sobre os diversos aspectos que envolvem o neoliberalismo como ideologia dominante na atualidade. Retomam o histórico de seu surgimento, traçando e sublinhando as diferenças em relação ao liberalismo, bem como discutem o surgimento de um *ethos* e de uma governamentalidade neoliberal que seriam fundamentais para a compreensão das mudanças econômicas, políticas e sociais da atualidade.

FERNANDEZ, Rodrigo; AALBERS, Manuel. Financialization and housing: between globalization and varieties of capitalism. *Competion & Change*, v. 20, n. 2, p. 71-88, 2016.

O artigo trata do processo de financeirização do imobiliário como parte de um cenário macroeconômico de dominância financeira. O imobiliário é definido como um instrumento preferencial de absorção de capitais excedentes, embora nem sempre de maneira homogênea. No artigo são analisadas as trajetórias de quatro países no que se refere à

financeirização do imobiliário, buscando relacionar as diferenças entre eles com variações do próprio capitalismo, que se apresenta de maneira distinta em diferentes contextos geográficos, políticos e econômicos.

FIORI, José Luis. A propósito de uma construção interrompida. *Economia e Sociedade*, v. 9, n.1, p. 1-19, 2000.

Nesse artigo, José Luiz Fiori dialoga com a hipótese de Celso Furtado de que o ressurgimento de uma agenda política liberal-internacionalizante na década de 1990 corresponderia a uma interrupção do processo, iniciado nos anos 1930, de construção de uma formação econômica nacional no Brasil capaz de autodirigir-se através de centros de decisão endógenos e autônomos. De acordo com Fiori, na verdade, o período desenvolvimentista deve ser entendido como um interregno que, ao chegar fim, recolocou o Brasil de volta nos trilhos de uma história que remonta às origens de sua inserção periférica no sistema interestatal. Para sustentar seu argumento, expande a tese do "duplo movimento" de Karl Polanyi de forma a destacar que os princípios do liberalismo econômico e da autoproteção social se manifestam de maneiras distintas no centro e na periferia do sistema. A periferia latino-americana caracterizou-se por não gerar reações protecionistas ou de expansionismo regional. Uma vez que sempre estiveram articuladas às ordens mundiais liberal-internacionalizantes e nunca precisaram desenvolver um projeto nacional e popular para defender a acumulação de suas riquezas, o projeto secular das elites econômicas brasileiras estaria mais associado à transnacionalização dos centros de decisão e das estruturas econômicas do país.

FOX GOTHAM, Kevin. Creating Liquidity out of Spatial Fixity: The Secondary Circuit of Capital and the Subprime Mortgage Crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 33, n. 2, p. 355-371, 2009.

O artigo trata do papel do Estado na configuração e fluxo das atividades do mercado imobiliário por meio do controle

da liquidez dos ativos. Nesse cenário, a análise tem como foco a dimensão legal/regulatória e seu papel na expansão dos títulos lastreados em hipotecas e no desenvolvimento de um mercado imobiliário financeirizado. Na visão do autor, haveria um esforço do Estado – expresso em sua atuação legal/regulatória para tornar os ativos imobiliários aptos a transitar em mercados globais de capital.

GARCÍA-LAMARCA, Melissa ;KAIKA, Maria. "Mortgaged lives": the biopolitics of debt and housing financialisation. ***Transactions of the Institute of British Geographers*****, v. 41, n. 3, p. 313-327, 2016.**

O artigo busca analisar o aspecto biopolítico do fenômeno da financeirização das hipotecas pelo mundo. A partir do estudo de caso da crise hipotecária espanhola, o artigo destaca o caráter ideológico e de capilaridade na vida cotidiana dos moradores das hipotecas, sem os quais não seria possível levar seu mercado ao nível que permitiu a eclosão da grande crise de 2008. No cenário dessa crise, o artigo descreve como o mercado hipotecário se tornou uma tecnologia punitiva para a classe trabalhadora, ressaltando os aspectos relacionados à sua imbricação na vida cotidiana.

GOMES, Helder (Org.). ***Especulação e lucros fictícios*****. São Paulo: Outras Expressões, 2015.**

Essa obra contém um conjunto de artigos escritos por Reinaldo A. Carcanholo, Paulo Nakatani, Maurício S. Sabadini, François Chesnais e seu próprio organizador. Artigos que lidam com a atual dominância da lógica de valorização do capital fictício, o que assume o aspecto da emergência do que os autores designam como o capital especulativo e o capital especulativo parasitário. Trata-se, em suma, do resgate e da atualização das categorias da economia política marxista – como capital portador de juros, sistema de crédito e capital fictício – para investigar os atributos fundamentais do capitalismo contemporâneo.

HAILA, Anna. Four types of investment in land and property. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 15, n. 3, p. 343-365, 1991.

A autora inicia o artigo apresentando o que seria uma dicotomia entre teorias sobre a propriedade fundiária. A autora defende que essa suposta dicotomia é falsa e não resiste ao crivo da análise empírica sobre a propriedade da terra. A autora apresenta quatro teorias de investimento em terra e propriedade, destacando que uma das características do investimento na terra é a variedade de usos, investidores e motivos de investimento, o que já afastaria teorias baseadas em apenas um foco de análise. A partir disso constrói uma tipologia de quatro formas de investimento em terra e propriedade. Essa tipologia se baseia em duas dimensões principais: o propósito e os horizontes temporais dos investimentos em relação a seus agentes. Apresentada sua tipologia, a autora faz uma relação desta com as teorias sobre a terra e a propriedade. Para ela, é possível, a partir das tipologias propostas, diferenciar etapas do desenvolvimento urbano que terão diferentes agentes, investimentos e lógicas dominantes. Na conclusão do artigo, a autora sugere a superação da suposta dicotomia representada pelas duas correntes (neoclássicos x institucionalistas/marxistas) a partir do recurso à empiria na análise do desenvolvimento urbano.

HARVEY, David. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

Nessa obra fundamental, David Harvey estabelece as bases teóricas que vão orientar grande parte de suas pesquisas e trabalhos futuros. A teoria marxista da crise é reconstruída em torno de três diferentes recortes – considerados não como momentos separados e sequenciais, mas aspectos simultâneos dentro da unicidade orgânica do capitalismo: o primeiro recorte se refere às contradições internas da produção capitalista que resultam numa tendência à sobreacumulação de capital; o segundo recorte examina os "ajustes temporais",

ou seja, os aspectos financeiros e monetários de formação/resolução das crises; o terceiro recorte incorpora os "ajustes espaciais", as expansões e reestruturações geográficas que produzem configurações espaciais e desencadeiam desenvolvimentos geográficos desiguais como respostas às contradições internas do capitalismo. Ao integrar os aspectos espaço-temporais da acumulação dentro da estrutura geral do argumento de Marx, Harvey oferece uma importante contribuição para a construção de um "materialismo histórico-geográfico".

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014 (Capítulo 2).

No contexto dos debates subsequentes à crise no mercado financeiro-imobiliário nos Estados Unidos, esse capítulo busca retomar o argumento de Harvey de que o processo urbano no capitalismo está relacionado com as tendências cíclicas de sobreacumulação de capital na produção. Nesse sentido, apresenta a hipótese das transferências recorrentes de excedentes de capital do circuito primário (produção) para o circuito secundário (imobiliário) em ondas de investimento no meio ambiente construído que, por sua vez, deslocam as tendências de crise para as cidades. Por fim, apresenta uma análise da recente urbanização chinesa e seus efeitos sistêmicos na economia mundial.

HARVEY, David. *O enigma do capital*: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011 (Capítulo 6).

Esse capítulo, que integra um livro que retoma as análises da dinâmica de acumulação de capital e da formação das crises, trata especificamente da produção de uma geografia própria do capitalismo. Argumenta que a diversidade geográfica é uma condição necessária para a reprodução do capital e que ela é recriada constantemente através de processos inerentes à acumulação – como a competição e as crises, por exemplo. Assim, o desenvolvimento geográfico desigual capitalista (re)constrói um mundo complexo e dinâmico interligado por diferentes paisagens e atividades humanas.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2005.

Escrito no contexto da invasão do Iraque pelos Estados Unidos, em 2003, *O novo imperialismo* superou essa conjuntura específica, tornando-se fundamental para a compreensão do capitalismo contemporâneo por ao menos três motivos. Primeiro, por resgatar, sintetizar e, ao mesmo tempo, ampliar a teoria dos ajustes espaço-temporais, acomodando-a ao debate sobre o imperialismo, algo que estava desenvolvido apenas de forma incipiente em *Os limites do capital*. Segundo, por oferecer uma leitura renovada do que Marx chamou de acumulação primitiva, sugerindo, por intermédio do conceito de acumulação por despossessão, sua permanência no decorrer da longa geografia histórica do capitalismo. Argumento que, diga-se de passagem, não é completamente novo e remonta, no mínimo, às elaborações de Rosa Luxemburgo e Hannah Arendt, as quais o autor reconhece e incorpora à sua própria formulação. Por último, cumpre destacar o modo como Harvey assimila a ideia arrighiana da interdependência entre as lógicas capitalista e territorialista do poder. O que está na origem da elaboração, em obras subsequentes, do conceito de nexo Estado-finanças. Conceito a partir do qual o autor propõe a fusão entre as duas lógicas supramencionadas na forma de um conjunto de mecanismos e instituições de poder e de acumulação que estão no centro da coordenação do sistema de crédito, bem como da expansão e da estabilização do capitalismo.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2008.

Nessa obra, que se tornou uma importante referência para o campo dos estudos urbanos, David Harvey descreve uma série de mudanças nas práticas culturais, políticas e econômicas ocorridas a partir dos anos 1970. Argumenta que essas mudanças estariam relacionadas a uma transformação mais geral nas formas de acumulação de capital – transformações superficiais, uma vez que não confrontam ou superam os fundamentos da acumulação capitalista. Ao invés disso, elas indicariam o ocaso do fordismo do pós-Guerra e a emer-

gência de padrões mais flexíveis de acumulação associados a um novo ciclo de compressão do tempo-espaço na organização do capitalismo, com especial destaque para o florescimento e expansão dos mercados financeiros.

JESSOP, Bob. Knowlegde as a fictitious commodity: insights and limits of a polanyian perspective. In: BUGRA, Ayse; AGARTAN, Kaan. *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century:* market economy as a political project. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

O texto trata da crescente visão do conhecimento como uma mercadoria no capitalismo. A partir de uma análise do tema com base na obra de Karl Polanyi, e portanto do paradigma das mercadorias fictícias, o texto aborda o caminho que levou o conhecimento à posição de fator de produção mais importante e chave da economia competitiva. O texto lança também um olhar sobre as resistências a esse processo.

LAGNA, Andrea. Derivatives and the financialisation of the Italian State. *New Political Economy*, v. 21, n. 2, p. 167-189, 2016.

Esse artigo parte do pressuposto de que a maioria das pesquisas em torno da financeirização tende a desconsiderar o modo como os governos manejam e utilizam instrumentos e inovações financeiras para atingir seus objetivos estratégicos. Nesse sentido, levando em conta a gestão da dívida pública italiana por intermédio do uso de derivativos, a partir dos anos 1990, toma como objeto principal a reestruturação das instituições e do poder do Estado em consonância com a crescente influência das finanças no mundo contemporâneo. Tudo isso correspondendo, nos termos do autor, ao processo de financeirização do próprio Estado.

LAPAVITSAS, Costas. Financialised capitalism: crisis and financial expropriation. *Historical materialism*, v. 17, n. 2, p. 114-148, 2009.

Partindo da retomada das teorias marxistas do imperialismo e do capital financeiro, sobretudo da formulação

clássica de Hilferding, Lapavitsas define a financeirização como uma transformação sistêmica das economias capitalistas avançadas. Transformação descrita conforme os seguintes aspectos básicos: i) as grandes corporações não financeiras diminuíram sua dependência de empréstimos bancários, adquirindo capacidades financeiras relativamente autônomas; ii) os bancos expandiram suas atividades de mediação nos mercados financeiros, bem como seus empréstimos aos indivíduos e às famílias; e iii) as famílias tornaram-se crescentemente envolvidas no domínio das finanças, tanto como devedoras quanto como proprietárias de ativos. Ademais, o autor propõe o conceito de expropriação financeira, com o qual sublinha a conversão de rendas, ativos e passivos de indivíduos e famílias em fontes de lucros financeiros.

PAULANI, Leda. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 237-261, 2013.

O artigo discute o papel do Brasil em um cenário de dominância financeira internacional, defendendo a tese de seu funcionamento como uma plataforma de valorização financeira a partir de políticas de juros elevados e baixo investimento produtivo. O argumento da autora relaciona esse tipo de funcionalização da economia nacional com a manutenção do país em uma posição subordinada, com acentuação de sua dependência econômica.

PAULANI, Leda. Inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 10, p. 89-102, 2012.

O artigo pretende trazer uma retrospectiva histórica das diferentes fases atravessadas pela economia brasileira em sua relação com o capitalismo mundial. A partir de um panorama mais geral, a autora foca nos últimos 40 anos para analisar, de forma mais detida, a consolidação da posição

brasileira como potência financeira emergente, a partir de um modelo de plataforma de valorização de capitais.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Variegated capitalism. *Progress in Human Geography*, v. 31, n. 6, p. 731-772, 2007.

Na década de 1990, em meio ao discurso hegemônico do triunfo histórico do capitalismo, uma série de autores busca recolocar em pauta a heterogeneidade existente nos diferentes contextos nacionais. Os estudos sobre as "variedades de capitalismo" enfatizaram as diferentes formas de organização das instituições nacionais e a lógica de atuação de suas empresas. Entretanto, Peck e Theodore afirmam que esses trabalhos tenderam a uma "reificação" das fronteiras econômicas nacionais, deram um excesso de centralidade à lógica de operação empresarial, além de não terem considerado suficientemente as relações de interdependência entre os países. Frente a esses pontos críticos, os autores propõem que a abordagem de "variegações do capitalismo" pode contribuir ao incorporar as "grandes geografias" da reestruturação capitalista, o desenvolvimento desigual e os processos de globalização e financeirização, ampliando as análises a partir de outras dimensões escalares e de processos de longa duração.

TAYLOR, Peter J. World cities and territorial states under conditions of contemporary globalization. *Political Geography*, v. 19, n. 1, p. 5-32, 2000.

Nesse artigo o autor pretende rever a ideia segunda a qual as cidades substituem os Estados como centro espacial e institucional chave do mundo moderno, que fica no centro das teorias da globalização. A partir da concepção de capitalismo de Braudel, o autor defende que as cidades mundiais contemporâneas são uma forma específica do nexo antimercado regionalismo. As cidades mundiais são as principais concentrações de inúmeros poderes de monopólio. Mais precisamente a ideia é de analisar em que medida as empresas participam do processo de formação das cidades mundiais. Onde ficam e qual o critério que se deve utilizar

para definir uma cidade mundial, levando a uma lista de 55 cidades que abrigam os serviços superiores. Na conclusão, o autor critica a concentração no Estado nos estudos sobre globalização e aponta necessidade de estudar a rede global de cidade como um tudo.

TAYLOR, Peter J. et al. Explosive city growth in the modern world-system: an initial inventory derived from urban demographic changes. *Urban Geography*, v. 31, n. 7, p. 865-884, 2010.

Esse artigo tem com objetivo identificar as mudanças econômicas nas cidades a partir da análise da demografia urbana. A partir da base teórica de Wallerstein e Jacob, e sua visão sobre as cidades no desenvolvimento econômico, os autores procuram os casos de crescimento – explosivo – de cidade de 1500 até o período atual. O rápido crescimento da população sendo assim um indicador do crescimento econômico das cidades. Os resultados mostram que a frequência e a magnitude desses 184 surtos econômicos aumentam com a expansão geográfica e econômica do sistema-mundo moderno. A geografia dos surtos econômicos releva duas categorias de cidades: a primeira remete às cidades concentradas em regiões mundiais, revelando processos de formação de centros; a segunda corresponde às cidades isoladas, caracterizando centros nas regiões periféricas, definindo a semiperiferia. O autor conclui defendendo que as cidades são o motor do crescimento econômico. Assim, elas não são resultados da hegemonia, mas produtoras da hegemonia.

TOPALOV, Christian. *Capital et proprieté foncière: introduction a l'étude des politiques foncières urbaines.* Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1973.

A obra busca definir o papel da propriedade do solo urbano nas transformações do modo de produção capitalista e nos processos de urbanização que são por ele gerados. O debate proposto passa pelos processos de reprodução do capital que têm por base as cidades, bem como por uma análise detida sobre a temática da renda da terra urbana.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Impensar a ciência social*: os limites dos paradigmas do século XIX. São Paulo: Ideias e Letras, 2006 (Capítulos 1 e 10).

Como o próprio título da obra sugere, Wallerstein propõe o desafio de identificar e superar os limites dos paradigmas que influenciaram o desenvolvimento das ciências sociais desde o século XIX. De fato, nos termos do autor, esses paradigmas teriam se tornado verdadeiros obstáculos à compreensão da sociedade contemporânea. Nesse sentido, destacam-se, particularmente, os capítulos 1 e 10. O primeiro, por enfatizar o modo como a Revolução Francesa, entendida como um evento-mundo histórico, abriu caminho para a constituição de três conjuntos de instituições culturais indispensáveis à expansão da economia-mundo capitalista como sistema-mundo, quais sejam: i) as ideologias; ii) as ciências sociais; e iii) os movimentos antissistêmicos. O segundo, por retomar e ampliar as categorias do tempo social tal como concebidas por Fernand Braudel, problematizando a hipótese da existência de espaços correlatos aos tempos dos eventos, das conjunturas e das estruturas.

WANG, Yingyao. The rise of the "shareholding state": financialization of economic management in China. *Socio-Economic Review*, v. 13, n. 3, p. 603-625, 2015.

O autor desse artigo apresenta uma leitura alternativa da financeirização tendo em vista o caso repleto de singularidades que é o da economia chinesa. Grosso modo, em sua opinião, não só os estudos sobre a dominância financeira contemporânea deveriam considerar o que se pode chamar de financeirização do Estado, como deveriam levar em conta casos em que esse mesmo Estado conduz o processo de financeirização segundo seus próprios objetivos e sem comprometer, necessariamente, sua soberania.

ISBN 978-85-7785-730-2

inct
institutos nacionais
de ciência e tecnologia

CNPq

FAPERJ

CAPES