



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

TEXTO PARA DISCUSSÃO 012

**AS METRÓPOLES E O DIREITO À CIDADE NA
INFLEXÃO ULTRALIBERAL DA ORDEM
URBANA BRASILEIRA**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Professor titular IPPUR/UFRJ
Coordenador Geral Observatório das Metrópoles

Rio de Janeiro
2020

Sobre o Observatório das Metr6poles

Rede de pesquisa vinculada ao Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTs) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Composta por dezesseis núcleos regionais, desde 1998 trabalha de forma sistemática e articulada sobre os desafios metropolitanos colocados ao desenvolvimento nacional.

Visite nosso website:

www.observatoriodasmetropoles.net.br/

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES

Coordenação

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Comitê Gestor

Adauto Lúcio Cardoso

Juciano Martins Rodrigues

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Correa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Luis Renato Bezerra Pequeno

Marcelo Gomes Ribeiro

Maria do Livramento M. Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

Sérgio de Azevedo

COMITÊ EDITORIAL

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Tuanni Rachel Borba

Massami Saito

A série Texto para Discussão tem como objetivo divulgar resultados parciais de pesquisas desenvolvidas no Observatório das Metr6poles, os quais, por sua relevância, levam informações para outros pesquisadores e estabelecem um espaço para debate e reflexão. A divulgação por meio da série não constitui publicação, portanto, não impede a edição em outros locais já que o Copyright permanece com os autores.

É permitida a reprodução parcial deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções do texto completo ou para fins comerciais são expressamente proibidas.

As Metr6poles e o Direito à Cidade na Inflexão Ultraliberal da Ordem Urbana Brasileira

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro¹

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objetivo do texto

Este texto foi elaborado com o objetivo de servir de apoio às discussões internas do INCT Observatório das Metr6poles, tendo em vista a atualização do Programa de Pesquisa 2017-2020 (“As Metr6poles e o Direito À Cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano”) frente ao contexto político e econômico que se configurou desde a derrubada de Dilma Rousseff em 2016.

O objetivo principal é apresentar referências conceituais – e eventualmente metodológicas – sobre a hipótese da inflexão ultraliberal da ordem urbana capitalista nas metr6poles brasileiras.

O termo “inflexão” está aqui sendo usado para sinalizar uma ruptura em relação a certas dinâmicas que tinham sido identificadas em nosso programa de pesquisa anterior², onde ficou evidenciada a continuidade de um determinado padrão de organização social do território, ao longo das últimas décadas. Defendemos que o golpe parlamentar e o conseqüente processo de *impeachment* sofrido por Dilma Rousseff, marcou o fim um longo ciclo de experimentos institucionais – iniciado com o processo de redemocratização na década de 1980 – que vinha 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 abertamente neoliberal e um regime de reprodução social baseado naquilo que Karl Polanyi denominou de “reciprocidade e redistribuição”. A Assembleia Constituinte de 1988 materializou no arcabouço institucional brasileiro diversos princípios e conceitos – tais como: a universalização dos direitos sociais, a seguridade social, a proteção social – 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) esta ambigüidade. 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 –

¹ Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP), professor titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenador Geral do Observatório das Metr6poles. E-mail: lcqribeiro@gmail.com

² Que resultou na coleção de livros “[METR6POLES: transformações na ordem urbana](#)”.

setor bancário/rentista, agronegócio, corporações internacionais, grandes empresas de capital nacional – mas de outro, um compromisso com os setores populares representados pelo avanço do “projeto lulopetista”. No plano da cidade uma ambigüidade 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 (Porto Alegre, São Paulo, Santo André, dentre outras), mas também se disseminaram uma série de programas de caráter neoliberal, orientados pelos princípios do “empreendedorismo urbano”, do “planejamento estratégico”, “da 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. Por este motivo, a inflexão ultraliberal em curso teria como foco a reforma do Estado brasileiro, retomando com mais força princípios e concepções experimentadas no ciclo neoliberal dos anos dos 1990. 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 ainda esclarecer nesta introdução as razões do uso dos termos “golpe” e “ultraliberal”. O primeiro explicita o caráter conspiratório e revanchista que marcou o desenvolvimento do 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 (a exemplo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP e da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN), envolvendo operações cinematográficas e desproporcionais realizadas no âmbito das investigações da Operação Lava-Jato, que contaram com uma cobertura altamente tendenciosa por parte da grande mídia. Esse contexto gerou uma onda de grandes manifestações de rua e a completa desarticulação da base parlamentar do governo, que

não teve força para barrar as frágeis denúncias apresentadas contra a presidência. 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 desmantelamento dos marcos institucionais, previamente existentes com outras de construção e consolidação de novos modos de governança (PECK e TICKEL, 2000). 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 Estado de Bem-Estar. Mas, em muitos casos essa destruição é feita de maneira imediata e acelerada, como aconteceu em situações históricas bem particulares, a exemplo do golpe de Augusto Pinochet no Chile e da revolução conservadora da promovida por Margareth Thatcher no Reino Unido. Este padrão de liberalismo visa potencializar as tendências de crise sistêmica do capitalismo e suscitar os conflitos que diminuem a legitimidade social do projeto conservador. Souza (2013) mostra 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 (avançando na regulação extra mercado) e a maior intervenção social”. (SOUZA, 2013). Peck e Theodore (2007) ressaltam a importância de considerar os contextos históricos em que esses processos ocorrem para interpretar adequadamente seus efeitos. O uso dos conceitos de *path dependency* e de *path shaping* mostra-se fundamental na consideração do papel do marco regulatório, herdado na explicação de distintas trajetórias de neoliberalização e de seus efeitos.

No caso brasileiro, estaríamos vivendo um momento semelhante de desregulação acelerada (e em grande medida violenta), voltada para a desarticulação dos sistemas de proteção existentes e para liberação das forças de mercado das amarras institucionais contingentes. Algo semelhante ao ocorrido no governo de Pinochet. 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. Como decorrência desse processo, colocamos também como hipótese a ocorrência de transformações radicais nos modelos de governança urbana associados a essa virada. A conjuntura anterior permitia a convivência de projetos conflitantes que se expressavam

nas articulações existentes 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-empresarial” e o “planejamento estratégico”. A inflexão ultraliberal ocorrida no plano nacional 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 ocorra uma prevalência do segundo modelo e uma deslegitimação do primeiro.

2. INFLEXÃO ULTRALIBERAL E HEGEMONIA FINANCEIRA NO BRASIL: EVIDÊNCIAS ESTILIZADAS

2.1. Crise mundial de 2008 e o ensaio social-desenvolvimentista

André Singer (2012), em um conhecido livro sobre o período em que o Partido dos Trabalhadores esteve à frente da Presidência da República, caracterizou os avanços sociais realizados nos governos do Presidente Lula enquanto um “reformismo fraco”. Várias das bandeiras defendidas pelo Partido desde a sua fundação precisaram ser readequadas para se adaptar aos arranjos políticos que se constituíram durante o primeiro mandato, possibilitando a implementação de programas efetivos de combate à pobreza, sem afrontar os interesses do capital. A regra era evitar os confrontos e ampliar as coalizões. As políticas de redistribuição se concentraram em quatro pilares – transferências de renda, ampliação do crédito, valorização real do salário mínimo, aumento do emprego formal – que conseguiram produzir efeitos consideráveis em termos de redução das desigualdades sociais e regionais. Devido ao caráter “fraco” desse programa, não foram superadas fraturas históricas presentes no Brasil, mas os avanços não podem ser desconsiderados. Principalmente, se considerarmos a estagnação ocorrida entre o final da década de 1970 e 2000. O aumento do emprego formal, aliado à valorização do salário mínimo, representou benefícios reais para a classe trabalhadora – ampliando o seu acesso ao mercado do consumo – e as políticas de transferência de renda garantiram segurança alimentar para os mais pobres. Por outro lado, há que reconhecer que o avanço na universalização de serviços básicos, como o saneamento, seguiu andando a passos lentos. Mesmo assim, foi possível constituir uma base social consistente que serviu de suporte para a reeleição de Lula em 2006 e a eleição de Dilma Rousseff em 2010 (SINGER, 2012).

A política econômica manteve durante o primeiro mandato e parte do segundo a tríade juros altos/superávit primário/câmbio flutuante, para acalmar o capital após as desconfianças geradas pela eleição de 2002. O autor ressalta que não houve mudanças significativas nos regimes tributários – particularmente no que diz respeito a tributação

de grandes fortunas ou dividendos financeiros – nem iniciativas para reverter as privatizações ou ampliar os processos de reforma agrária para diminuir a concentração de terra. O princípio do não-embate com as forças do capital também relegou a segundo plano as discussões sobre conflito capital/trabalho, bem como as desregulamentações neoliberais que tinham se iniciado na década de 1990, fazendo com que elas não se intensificassem nem regredissem. Esse tom mediador refletiu em uma expansão do mercado formal de trabalho que ampliou o acesso aos benefícios trabalhistas para parte significativa da população, mas é importante ressaltar que grande parte dos empregos criados se concentraram em setores que tendem a assumir condições precárias e orientadas pela lógica do superexploração, como é caso do terciário de baixa qualificação e a construção civil que fomentaram um novo ciclo de acumulação em um capitalismo já relativamente desregulado (SINGER, 2012).

A emergência da crise econômica de 2008 propiciou a implementação de medidas que deram novos contornos a esse modelo. A nomeação de Guido Mantega para o Ministério da Fazenda em 2006 foi o ponto de partida para a formulação de iniciativas, voltadas para um maior intervencionismo estatal, que resultaram no ensaio social-desenvolvimentista, cujo auge foi no primeiro mandato de Dilma.

No ano de 2007 foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e no ano de 2009 lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que promoveram um aquecimento importante no setor da construção civil e na geração de empregos. Em 2006, houve o anúncio da descoberta da Camada do Pré-Sal e o volume de investimentos feitos na Petrobrás aumentou significativamente e teve impactos importantes na indústria naval e na siderurgia. Em 2007 e 2009 o Brasil foi anunciado, respectivamente, como sede da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 inaugurando a “Era dos Megaeventos” no país, que teve impactos importantes na escala urbana. Paralelo a esse aumento dos investimentos diretos do Estado, os bancos públicos – Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES – aumentaram o seu intervencionismo na economia ao induzir o crescimento da iniciativa privada com o apoio de novos incentivos fiscais ao setor produtivo (SINGER, 2015). O aumento no uso de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS para o financiamento imobiliário e a viabilização de obras públicas também deve ser considerado.

A eleição de Dilma Rousseff deu continuidade a esse programa de desenvolvimento, através do lançamento da Nova Matriz Econômica em 2011, que se configurou em uma grande política anticíclica, que pretendia acelerar o ensaio social-desenvolvimentista iniciado no segundo mandato de Lula. O Produto Interno Bruto - PIB deveria crescer 5% ao ano para viabilizar a continuidade das reformas graduais e reforçar a coalizão industrial-popular. André Singer (2015) destaca as seguintes ações:

- a) Redução da taxa de juros. Considerada pelo governo como uma mudança estrutural e fundamental pelo Ministério da Fazenda, o Banco Central baixou os juros de 12,5% a.a. (em agosto de 2011) para 7,25% a.a (em abril de 2013). Com isso, a SELIC atingiu o nível mais baixo desde 1986. Em abril de 2013 a taxa de juros real chegou a menos de 1% a.a. se considerarmos a inflação acumulada no período.
- b) Uso intensivo do BNDES. O aporte de crédito subsidiado chegou a atingir a marca 400 bilhões de reais no primeiro mandato de Dilma Rousseff.
- c) Aposta na industrialização. Em 2011 foi lançado o Plano Brasil Maior para alavancar o setor industrial, através de medidas que foram da redução do IPI sobre bens de investimento à ampliação MEI.
- d) Desoneração da folha de pagamentos. Em 2014 ela chegou a atingir 42 setores intensivos em mão-de-obra e reduzir em 25 bilhões de reais anuais os custos do empresariado.
- e) Plano para infraestrutura. Em 2012 foi lançado o Programa de Investimentos em Logística, para estimular investimentos em rodovias e ferrovias. A primeira aplicação previa um aporte de 133 bilhões de reais.
- f) Reforma do Setor Elétrico. Criado com o objetivo de diminuir em 20% o preço da energia elétrica, reivindicação da indústria para reduzir os custos e aumentar a sua competitividade.
- g) Desvalorização do Real. A partir de 2012 o Banco Central começou a agir desvalorizar a moeda em relação ao dólar para corrigir “distorções” que estariam atrapalhando a indústria nacional.
- h) Controle de capitais. Foram implementadas medidas para controlar os fluxos dos capitais estrangeiros, de forma a não prejudicar a competitividade dos produtos brasileiros via efeitos de valorização do real frente ao dólar.
- i) Proteção ao produto nacional. Em 2011 foi elevado em 30% o valor do IPI sobre veículos importados ou que tivesse menos de 65% de conteúdo local. Em 2012 a Petrobrás fechou acordo para uso de 26 navios-sonda a serem produzidos Brasil. No mesmo ano foi lançado o Programa de Compras Governamentais para beneficiar diversos setores da indústria nacional e foi aumentado o imposto de importação de cem produtos.

O autor mostra que esse pacote de incentivos à indústria acabou ‘batendo de frente’ com interesses do capital financeiro, em especial o interesse em baixar a taxa básica de juros e combater o alto *spread* bancário praticado no país. Isso posicionou o núcleo econômico do governo e os representantes do setor bancário em lados opostos. A diminuição dos ganhos dos bancos foi tomada como uma “palavra de ordem” pelo governo – inclusive fazendo uso dos bancos públicos para isso – e defendido abertamente por Guido Mantega e Dilma Rousseff em seus pronunciamentos. Tal postura adotou um “tom” muito acima do praticado por Lula em seus governos e impregnado de um espírito combativo que destoava da postura conciliadora praticada pelo Partido dos Trabalhadores até então. Algo favorecido pelos altos índices de

aprovação da Presidenta e um desemprego estabilizado em torno dos 4%. Para André Singer esse momento pode ser considerado como o auge do ensaio social-desenvolvimentista iniciado em 2008 (SINGER, 2012).

2.2. Golpe parlamentar e a inflexão ultraliberal

No início de 2013, a inflação volta a dar sinais de crescimento e o tema começou a ser explorado pela mídia. André Singer aponta que essa foi a “deixa” para os investidores voltarem a apostar na alta dos juros e com isso ameaçar o projeto desenvolvimentista do governo. No mesmo ano, o Banco Central deu início a uma série de aumentos progressivos na taxa de juros e o executivo implementou cortes significativos em seus programas de investimento. O nível de emprego seguia estável e o PIB apresentava um crescimento pequeno, porém positivo. Mas, não havia garantias que esse quadro conseguiria permanecer durante o ano de 2014.

No cenário nacional e internacional, os formadores de opinião publicavam uma série de editoriais atacando as políticas econômicas implementadas no primeiro governo de Dilma Rousseff e defendendo uma virada de teor neoliberal, centrada em políticas de austeridade fiscal, flexibilização da legislação trabalhista, privatizações, reforma na previdência, corte de impostos (SINGER, 2012).

Em junho de 2013 – às vésperas do início da Copa das Confederações – uma onda inesperada de manifestações tomou conta do país e deixou o governo acuado. Novos cortes se seguiram e promessas de reformas econômicas foram feitas. Mas o discurso de Dilma Rousseff durante a campanha para a reeleição em 2014 seguiu defendendo o seu projeto desenvolvimentista e negava qualquer possibilidade de volta ao modelo neoliberal dos anos 1990. Ao assumir o segundo mandato, após uma eleição disputada e marcada por uma polarização agressiva de ambos os lados, uma inesperada (mas previsível) virada: Dilma Rousseff nomeia o conservador Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda e decreta o fim do ciclo desenvolvimentista.

André Singer (2015) ressalta que durante os mandatos de Lula, duas coalizões com interesses opostos se estruturaram e conseguiram coexistir dentro do pacto constituído no âmbito do “lulismo”. Uma “rentista”, alinhada ao ideário neoliberal e 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. Mas o que teria motivado essa virada? O autor apresenta os seguintes fatores:

- a) Permanência da luta de classes. O avanço das intervenções estatais teria levado a um aumento considerável dos níveis de emprego formal e um consequente

empoderamento da classe trabalhadora organizada. Seguindo a tese de Michael Kaleki: toda a vez que são postas em prática políticas de pleno-emprego, os empresários se afastam, pois perdem seu poder de regular a oferta de empregos por meio dos níveis de investimento. Contra isso os empresários usariam como arma “a greve de investimentos”. O aumento da quantidade de greves ilustra a força assumida pelos sindicatos: de 87 mil horas paralisadas em 2012 para 111 mil horas paralisadas em 2014. O aumento do salário médio real também deve ser considerado: foi verificado um aumento de 13% entre 2011 e 2013.

- b) Correlação de forças internacionais. Dilma Rousseff teria desconsiderado em seu governo o poder do constrangimento externo. Seu posicionamento a favor da integração em acordos de cooperação econômica sul-sul – como o MERCOSUL e os BRICS – teria contrariado interesses da burguesia, que se mostravam mais afeitos a uma aproximação com os Estados Unidos e acordos como o TTIP e TPP³.
- c) Motivação ideológica. Tese de Bresser-Pereira mostra que mesmo os empresários ligados ao setor produtivo tendem a ser “simpáticos” aos argumentos propagadas pelo setor rentista. A piora objetiva da situação econômica teria favorecido a posição crítica em relação ao modelo desenvolvimentista de Dilma Rousseff. Também deve ser considerada a participação da mídia na disseminação diária de análises econômicas negativas e escândalos de corrupção associados ao governo federal.
- d) Grande quantidade de embates assumidos pelo governo. Em seu primeiro mandato, Dilma Rousseff teria aberto, simultaneamente, um número excessivo de frentes de atuação se envolvido pessoalmente na efetivação de inúmeros processos. Motivada por seu projeto desenvolvimentista, ela seguiu em frente, e foram travados vários embates com o setor privado, que acabou se reunindo de forma solidária em um bloco de oposição ao crescente intervencionismo.
- e) Financeirização do capital produtivo brasileiro. Ao longo das últimas décadas o processo de financeirização da economia capitalista teria levado a uma mistura entre o capital industrial e o capital financeiro, colocando diversos setores sob controle direto de bancos e fundos de investimento. No caso brasileiro, a manutenção durante longo tempo de elevadas taxas de juros teria levado o conjunto do empresariado a investir em atividades puramente rentistas, apostando em ganhos elevados em investimentos seguros e de elevada liquidez.

Ao lado desse 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 Rousseff. A subida ao poder de Michel Temer foi apoiada pela coalização burguesa formada e o teor das reformas propostas reflete a desejada virada para uma agenda abertamente neoliberal. Mas, gostaríamos de tomar como referência o último fator acima citado, para seguir em nossa

³ Trans Pacific Partnership (Tratado Trans-Pacífico, ou TPP em sua sigla em inglês) e o Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP).

reflexão sobre o peso assumido pela financeirização do capitalismo nesse processo de *impeachment*, por essa dupla condição produtivista-rentista da burguesia industrial brasileira.

3. RENTISMO, FINANCEIRIZAÇÃO E MERCANTILIZAÇÃO

3.1. O rentismo na lógica do capital

O termo “rentismo” vem sendo usado para iluminar teoricamente a relação entre lucro e renda, na lógica de funcionamento e de organização do capital nos tempos atuais. Para entendê-lo, é necessário um rápido retrospecto da sua origem. Como formularam David Ricardo e Karl Marx, com efeito, neste ramo há uma dependência do capital em relação à terra. Considerando que ela não é um bem produzido, é passível de fundar uma forma de propriedade privada externa às relações capitalistas de produção, que dá aos seus titulares o poder social de extração de uma parte da mais-valia nele gerado na forma de renda fundiária. Marx, no conhecido livro III de “O Capital”, busca demonstrar como apesar disto, o desenvolvimento capitalista no campo tenderia a subordinar o poder social decorrente do monopólio do uso da terra – a propriedade fundiária – ao poder econômico do capital em organizar os processos de produção e de circulação do valor. As categorias de renda diferencial, renda absoluta e renda de monopólio expressam três condições distintas que presidem a transformação de parte da mais-valia em renda da terra. No exame de cada uma delas, Marx busca demonstrar os mecanismos que definem a propriedade da terra em relação à sua distribuição, portanto de submissão da renda ao lucro.

Entretanto, alguns analistas que vêm se dedicando a estudar as transformações contemporâneas do capitalismo, observam que renda vem assumindo uma posição central nos processos de produção e circulação do valor e, conseqüentemente, 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 capitalista. Leda Paulani (2016) examina como muita lucidez esta 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. Este 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 (PAULANI, 2012, p.21). Seu uso nos processos de produ o e circula o do valor decorre do papel do conhecimento protegido na especifica o das condi es gerais de produ o e circula o do valor, assim como atua a fertilidade natural da terra na produ o agrícola. A renda-saber assume no ramo de produ o de conhecimento a forma de renda de monopólio de ramo, como   a renda absoluta proposta por Marx. Conforme afirma Paulani:

A propriedade intelectual, ao tornar o conhecimento uma mercadoria e ao torná-lo um insumo tão indispensável   produ o de todas outras como o  , por exemplo, o transporte, obriga a transforma o de parte do valor no processo de forma o da taxa geral de lucro que engloba todos os outros setores. Assim, apesar de aparecer formalmente como lucro, o ganho das empresas que produzem esse tipo de bem   de fato constituído por renda, uma renda do saber, que se estabelece simplesmente porque alguém se apresenta como dono do conhecimento e, enquanto tal, exige uma renda para “liberá-lo” apara os demais. Trata-se, portanto, de uma forma moderna de renda absoluta (PAULANI, 2012, p.21).

Já a patente da marca permite a especifica o das condi es gerais de realiza o do valor das mercadorias gerando um *preço premium* (PAULANI, 2012, p.22) ao seu detentor. Por estes motivos, na organiza o empresarial, o conhecimento e a marca passaram a ser considerados como ativos intangíveis que fazem parte do capital circulante das empresas e devem ser contabilizados nos balanços.

O objetivo da marca, portanto, não   simplesmente ajudar a vender a mercadoria, mas, bem mais do que isto,   “gerar valor”, produzir um *price premium*, em nossos termos aqui, garantir uma renda de monopólio. Daí a marca ter sido transformada num ativo, um patrimônio intangível, que faz parte dos ativos não-circulantes da empresa, tanto quanto o imobilizado e os investimentos financeiros. O fundamental não   que a marca tenha se transformado oficialmente em ativo. O fundamental   que esse ativo faça parte do grupo dos mais importantes, em detrimento do imobilizado, atrelado   produ o enquanto tal (máquinas, equipamentos e instala es físicas) (PAULANI, 2012, p.22).

A crescente importância desta categoria de ‘capital fictício’ – conhecimento e marca – na acumula o, tem gerado transforma es nas estratégias das empresas, que passam a focar centralmente na gerência dos ativos intangíveis. A terceira fonte do rentismo no capitalismo contemporâneo decorre da penetra o da lógica do clássico capital fictício portador de juros e dividendos. Desde as considera es 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 do capitalismo se constituir em um modo de produ o dominante. Com ele, o capital-dinheiro portador de juros e dividendos, exerce uma fun o importante na produ o e circula o do valor, na medida em que assegura a estabiliza o dos processos de acumula o ampliada do capital, mas expressando uma posi o subordinada na distribui o da mais-valia entre lucro, renda e juros. A tese da financeiriza o do capitalismo contemporâneo funda-se na considera o da hipótese da lógica da

valoriza o deste capital portador de juros e dividendos ter sido internalizada no próprio espaço produtivo do valor. Como expressa Paulani:

Não se trata de asseverar que a valoriza o financeira tornou-se mais importante do que a valoriza o 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, mas três últimas décadas, o crescimento da riqueza financeira se deu a um ritmo mais elevado que o crescimento da riqueza real (o que   verdadeiro, de qualquer forma, a julgar pelos dados. Trata-se de insistir que, além da parcela do lucro que sempre assumiu a forma de renda, pois juro,   encarado inclusive como custo do capital (que enquanto tal deve ser pago!), atualmente, pelo menos no que concerne aos capitais mais ou menos estabelecidos,   a posi o externa do detentor de a es que acaba por comandar as decisões atinentes   produ o. Hoje, além da primeira grande disputa 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 lucro líquido de outro, há agora, de modo cada vez mais incisivo, outra disputa, que coloca, de um lado, lucros retidos (a serem reinvestidos) e de, outro, lucros distribuídos (dividendos) (PAULANI, 2016, p.23).

O processo de financeiriza o teria colocado este segundo tipo de remunera o em evidência. Algo que envolveu a cria o de inúmeros mecanismos para subordinar o capital produtivo às lógicas do capital rentista, levando os capitalistas a atrelar o processo de acumula o   cria o de diferentes formas de *rentseeking*. O avanço das políticas neoliberais voltadas para a desregula o dos mercados financeiros nacionais teve um papel importante para a constitui o desse cenário, ao estimular a cria o de mecanismos institucionais que favorecessem a livre circula o dos fluxos de capital e restringissem as barreiras aos investimentos externos. Mas, cabe considerar também a dimensão geopolítica desse processo e as novas rela es de dependência, que refletem a centralidade exercida pelos países centrais e a inser o subordinada dos países periféricos nessa nova etapa do desenvolvimento da economia capitalista.

Trataremos de forma mais sistemática o tema da financeiriza o no t pico seguinte e mais adiante os seus efeitos nas várias dimensões que constituem a ordem urbana. Antes, porém, parece-nos fundamental considerar outros aspectos do rentismo presentes na economia brasileira decorrentes da nossa posi o periférica no sistema capitalista global.

3.1.1. Rentismo e a nova dependência

Como apresentado anteriormente, o rentismo   parte de um processo indiscutivelmente global, que vêm acompanhando as transforma es ocorridas no capitalismo, enquanto realidade sist mica ao longo da segunda metade do século XX. Isso vem provocando mudanças nas rela es entre as economias nacionais da periferia e as economias dos países centrais, expressas em novas condi es de dependência, piores daquelas prevalecentes na condi o clássica, por deteriorarem os termos desiguais de

troca e diminuir6m a capacidade daqueles pa6ses em comandarem de maneira aut6noma os seus destinos.

Apesar do ciclo recente de experimentos neodesenvolvimentistas nos anos 2000 – essencialmente impulsionados pela combinaç6o de governos de base popular e do ciclo de elevaç6o dos preç6os das *commodities* no mercado internacional – o Brasil e os pa6ses na Am6rica Latina aprofundaram a sua depend6ncia do capital excedente global, que aqui entra na forma de poupança externa. Estabeleceu-se uma din6mica rentista, traduzida no fato das economias nacionais precisarem gerar excedente em divisas, com a finalidade de remunerar este capital-dinheiro global. Segundo Paulani (2012; 2013), na atual forma de depend6ncia o Brasil vem sendo transformado em uma plataforma internacional para a circulaç6o e valorizaç6o do capital rentista global. Uma express6o evidente desse processo 6 o volume cada vez maior de recursos que s6o subtra6dos da economia nacional, para fazer face ao pagamento das rendas dos capitais externos aplicados no pa6s. A autora ressalta que se compararmos o fluxo de valores enviados ao exterior, em raz6o da remuneraç6o de investimentos reais e financeiros, vemos que esse valor cresceu 356% entre 1990 e 2011, enquanto o PIB cresceu apenas 87% nesse mesmo per6odo (PAULANI, 2013, p.238). Esses dados podem ser visualizados na Tabela 1.

Tabela 1 - Pagamento de rendas decorrentes da exist6ncia de investimentos externos - Brasil: 1990/2011 (US\$ bilh6es)

Ano	1990	1995	2000	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Despesas com rendas de investimento total	12,7	14,2	21,3	21,8	33,7	40,7	52,9	42,4	46,9	57,9
Despesas com rendas de investimentos diretos	1,9	3,3	4,2	6,0	13,9	19,7	28,8	21,0	26,6	31,7
Despesas com rendas de investimentos em carteira	0,4	4,9	9,4	10,1	14,1	14,0	16,7	15,0	14,9	19,2
Despesas com rendas de outros investimentos	10,4	6,0	7,7	5,7	5,7	7,0	7,4	6,4	5,4	7,0

Fonte: PAULANI, 2013

A origem desse processo estaria ligada às escolhas pol6ticas realizadas desde o final do ciclo desenvolvimentista implementado pelo Regime Militar. Com efeito, ainda segundo Paulani (2013), na d6cada de 1970 os pa6ses centrais passavam por uma crise de sobreacumulaç6o, que direcionou para o pa6s um robusto aporte de capital financeiro sob a forma de empr6stimos internacionais a juros flutuantes. Isso resultou na crise da d6vida vivida na d6cada de 1980 que s6o foi superada com a ediç6o do Plano Real em 1994. Mas, essa superaç6o implicou em uma completa submiss6o da pol6tica econ6mica

nacional às exigências dos credores internacionais e das agências multilaterais – como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e o Fundo Monetário Internacional - FMI, acompanhada pela adoção em peso do discurso e da prática neoliberal. A crise da dívida foi resolvida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, através de medidas que envolveram a securitização dos débitos nacionais, a abertura do mercado brasileiro de títulos públicos e privados, além da retirada gradativa dos controles que obstaculizavam o livre fluxo internacional de capitais (PAULANI, 2013, p.92).

A estabilização econômica produzida pelo Plano Real ajudou a viabilizar o ingresso ativo do país na era da financeirização. Foi adotada uma estratégia de neoliberal de ajuste econômico, fundado no tripé: superávit fiscal/meta inflacionária/dólar flutuante, que estabilizou a economia nacional, como condição para a nossa inserção no movimento global do capital financeiro. Estas medidas de ajuste foram complementadas, por um lado, pela política monetária que manteve os juros altos como fator de atratividade do capital financeiro e geração de saldos positivos em nossa balança de pagamento, capazes de financiar a constante entrada do capital financeiro e, de outro lado, por um programa de privatizações que permitiu a constituição de um capital financeiro local em conexão com o capital internacional. Na era do governo do Partido dos Trabalhadores, iniciada em 2003, não houve alteração dessas diretrizes e outras medidas foram tomadas, com o objetivo de completar a inserção da economia brasileira nos circuitos mundiais de acumulação financeira, tais como: “extensão da reforma da previdência ao funcionalismo público, reforma da lei de falências no sentido de priorizar os interesses dos credores financeiros, adoção de medidas para aumentar o grau de abertura financeira” (PAULANI, 2013, p.93).

No segundo governo de Lula, as altas taxas de juros seguiram sendo atrativas ao capital rentista, em um período em que as taxas internacionais eram irrisórias, momento em que a indústria se enfraquece e as exportações primárias voltam a ganhar força. Esse contexto permitiria ganhos para o capital em moeda forte dos mais elevados do mundo e tornou o país em um agente ativo do processo de financeirização em curso, que absorve continuamente poupança externa e pode conviver com déficits em transações correntes que se elevam a cada ano (PAULANI, 2013, p.95). 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% no período entre 2003 e 2008, frente a um crescimento do PIB que chegou a apenas 28%. A autora ressalta que o papel desempenhado pelo Estado foi fundamental para o esse crescimento da importância do capital rentista:

A principal ferramenta para a engorda dos recursos de rentistas internos e externos é o Estado. É o Estado que sustenta, sem nenhuma razão teórica ou empírica que a justifique, a maior taxa real de juros do mundo. Por essa via, ele destina uma parte substantiva da renda real gerada pela economia

brasileira para a sustentação do rentismo. Do ponto de vista externo, isso significa que uma parte da mais valia extraída dos trabalhadores torna-se renda dos detentores de ativos fictícios emitidos por agentes domésticos, sendo o Estado justamente o maior deles. Colocando-se como emergente plataforma de valorização financeira, a economia brasileira atrai capital de forma crescente, o que sobrevaloriza ainda mais nossa moeda, aumentando os ganhos e fechando o circuito. Com a taxa de câmbio valorizada, ficam também muito mais baratas as transferências de lucros e dividendos para o exterior, o que estimula essas remessas (PAULANI, 2013, p.98).

3.1.2. Rentismo e a desindustrialização

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 Partido dos Trabalhadores. O Gráfico 1 a seguir, evidencia com clareza este processo. Ele mostra a perda da importância da indústria, comparando os pesos do valor adicionado da indústria de transformação em relação ao PIB no período 1996-2008. Fica evidente que a maior participação dos anos 2003-2004 prosseguiu nos anos seguintes.

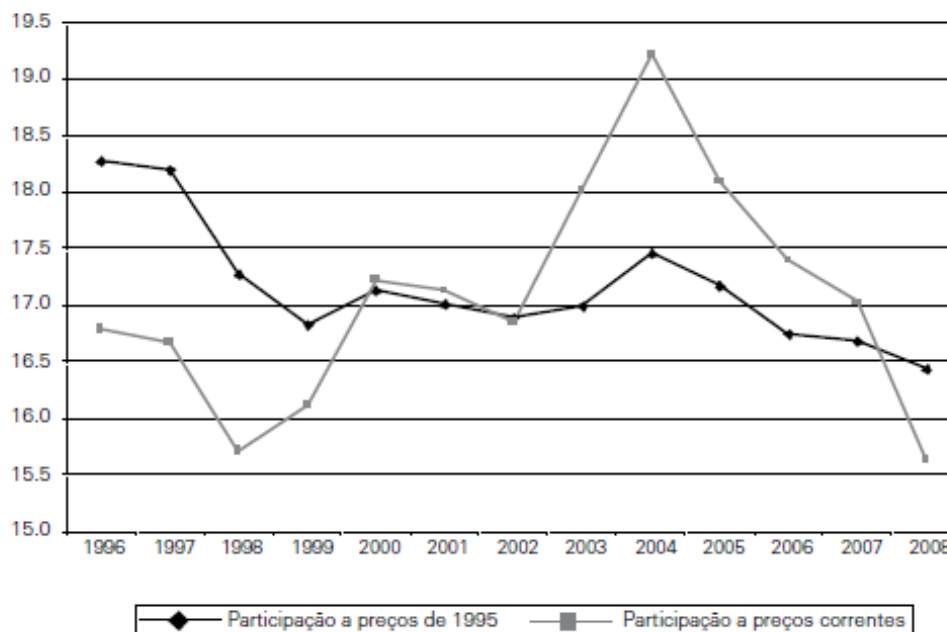
A segunda consequência decorre da associação entre desindustrialização e reprimarização da economia nacional. Oreiro e Feijó (2010) concluem que, embora existam interpretações distintas sobre a conexão, “estudos recentes a respeito da composição do valor adicionado da indústria brasileira mostram sinais inquietantes da ocorrência da ‘doença holandesa’, ou seja, de desindustrialização causada pela apreciação da taxa real câmbio que resulta da valorização dos preços das *commodities* e dos recursos naturais no mercado internacional” (OREIRO e FEIJÓ, 2010, p.231). Em razão disto, 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 dizer 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 interesses rentistas internamente, que assume a condição de hegemonia no bloco de poder dominante e sustenta as políticas macroeconômicas, orientadas pela inserção ativa do Brasil na dinâmica da financeirização do capitalismo mundial. Não é sem razão, então, a estabilidade da política macroeconômica baseada no tripé: superávit primário/meta inflacionária/câmbio flutuante⁴. Embora tenha sido instituído no segundo governo Fernando Henrique Cardoso em 1999, este tripé da política macroeconômica manteve-

⁴Lembrando que: o superávit primário é a economia que o governo faz (apuradas suas receitas e despesas), excluídas as receitas e despesas relacionadas a dívida pública; a política de metas de inflação é a inflação que o governo persegue, que possui um centro e um limite de tolerância (acima e abaixo daquele valor); o câmbio flutuante determina que a taxa de câmbio será formada no mercado, enquanto o governo se limitará à atuará no máximo para evitar oscilações bruscas.

se durante dos governos petistas, na medida em que integra a imposi o da agenda neoliberal, necessária   integra o passiva do Brasil na mundializa o financeira do capitalismo. Algo que deixa a economia nacional mais suscetível aos efeitos das constantes crises financeiras.

Gráfico 1 - Participa o do valor adicionado da indústria de transforma o a preços de 1995 (1996/2008)



Fonte: PAULANI, 2013

3.2. Sobre o conceito de financeiriza o

A importância assumida pelo rentismo no capitalismo contemporâneo mant m rela o direta com o processo de financeiriza o, em fun o da crescente centralidade assumida pelo capital portador de juros, no âmbito da atividade econômica mundial. Essa centralidade   parte das transforma es das condi es da reprodu o do capital ocorridas nos anos 1970-1990, como consequência dos efeitos conjuntos da globaliza o, da reestrutura o produtiva e da neoliberaliza o que desmantelaram as bases do regime fordista de acumula o, constituído após a Segunda Guerra Mundial. Um dos mais importantes efeitos foi a transforma o do papel das finanças, que deixam de cumprir a fun o de coordena o espaço-temporal do processo de circula o do capital e adquirem, paulatinamente, autonomia como circuito de acumula o. Segundo a clássica análise de Harvey (1992), sobre a transi o do regime fordista de acumula o surgida com a crise econômica dos anos 1970:

O que parece realmente especial no período iniciado em 1972   o florescimento e transforma o extraordinários dos mercados financeiros. Tem havido fases da histórica capitalista – de 1890 a 1929, por exemplo – em que o ‘capital financeiro’ (como quer que seja definido) parece ocupar uma posi o de fundamental importância no capitalismo – apenas para perder essa posi o nas crises especulativas que sobrev m. Na atual fase, contudo, o que

importa não é tanto a concentração de poder em instituições financeiras quanto a explosão de novos instrumentos e mercados financeiros, associada à ascensão de sistema altamente sofisticados de coordenação financeira em escala global. Esse sistema permitiu boa parte da flexibilidade geográfica e temporal da acumulação do capital (HARVEY, 1992, p.181).

Ou seja, 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 crise de 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. Esta análise está expressa na seguinte passagem do referido texto de Harvey:

Estou, portanto, tentado a ver a flexibilidade conseguida na produção, nos mercados de trabalho e no consumo como resultado da busca de soluções financeiras para as tendências de crise do capitalismo do que o contrário. Isso implicaria que o sistema financeiro alcançou um grau de autonomia diante da produção real sem precedentes na história do capitalismo, levando este último a uma era de iscos igualmente inéditos (HARVEY, 1992, p.181).

E mais adiante no mesmo texto, Harvey já assinalava a nova relação entre finanças e a redução do capital como um novo traço do capitalismo que se desenha com o fim do regime fordista de acumulação.

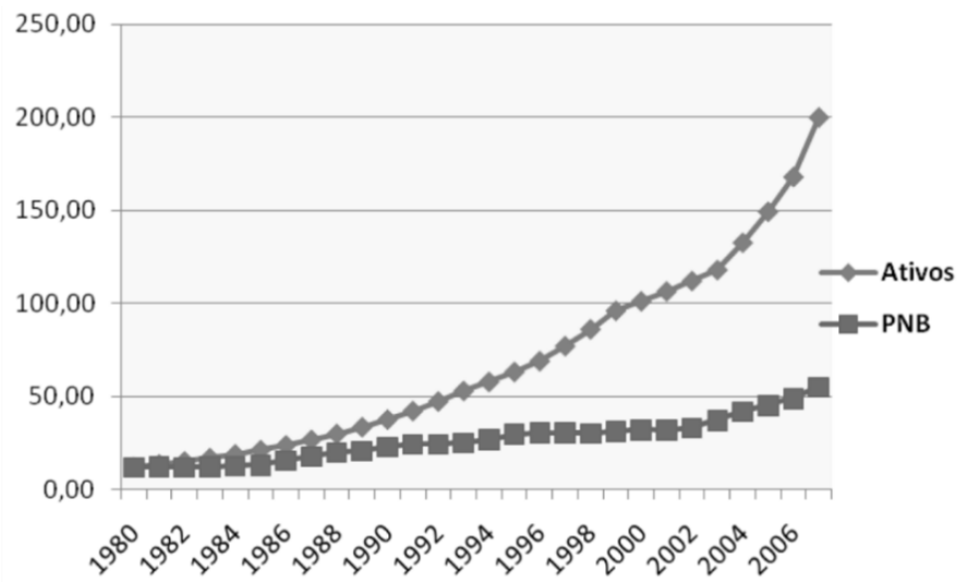
Duas conclusões básicas (embora provisórias) se seguem. Em primeiro lugar, se quisermos procurar alguma coisa verdadeiramente peculiar (em oposição ao capitalismo de sempre) na atual situação, deveremos concentrar o nosso olhar nos aspectos financeiros da organização capitalista e no papel do crédito. Em segundo lugar, se deve haver alguma estabilidade de médio prazo no atual regime de acumulação, é nos domínios das novas rodadas e formas de reparos temporal e espacial que é mais provável encontrar elementos (HARVEY, 1992, p.182).

Portanto, Harvey expressa nesta análise que a busca do capital para superar a crise de sobreacumulação intensificada na década 1970, poderia estar na articulação da exacerbação do papel das atividades financeiras que absorvem parte do capital sobreacumulado, em financiamento 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.

Esta análise parece ganhar evidência no Gráfico 2 a seguir, que expressa a relação entre o volume dos ativos financeiros e o PIB nos países centrais, chegando a 226% no Reino Unido, 212% nos Países Baixos, 207% nos Estados Unidos e 200% na Suíça. Estima-se que nesse mesmo período, os grandes investidores institucionais (seguradoras, fundos de pensão, bancos de investimento) detinham em suas mãos ativos financeiros que ultrapassavam US\$36 trilhões, valor correspondente a cerca de 140% do

PIB dos países filiados à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE (CHESNAIS, 2005).

Gráfico 2 - Evolução do Estoque de Ativos Financeiros e do PIB Mundial – Trilhões de Dólares



Fonte: PAULANI (2013)

Além destes 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 como previa Harvey, 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 de base financeira vêm se multiplicando em grande número pelos países emergentes, mas atingindo também os países centrais – algo que praticamente não ocorria entre as décadas de 1950 e 1970, como lembra Harvey (2010) – a exemplo da crise dos países asiáticos em 1997, da crise russa em 1998, da crise das empresas de tecnologia em 2001 ou da crise espanhola em 2008. Destacando também a grave crise financeira iniciada em 2007 a partir do setor imobiliário americano nos Estados Unidos e que se espalhou pelo mundo.

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 a 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. 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 da década de 2000. Utilizando a ferramenta de busca do Google Acadêmico, o autor identificou a seguinte evolução do uso dos termos *financialization* ou *financialisation* em artigos e livros: 170 entre 1996 e 2000; 1.088 entre 2001 e 2005; 5.790, entre 2006 e 2010; e 12.010, entre 2011 e a primeira metade de 2014. Se por um lado estes resultados expressam o reconhecimento da pertinência da hipótese de que estamos diante de um fenômeno novo do capitalismo, por outro lado, observa-se a multiplicação analítica e a diversificação do seu sentido conceitual.

Podemos identificar duas tendências quanto à definição conceitual do termo financeirização. Uma primeira composta por autores que propõem uma definição guarda-chuva, com a finalidade de manter a capacidade criativa do conceito em alimentar a reflexão teórica e empírica com temas diversos e olhares disciplinares distintos. Manuel Aalbers, um dos atores mais citados nesta literatura, defende a necessidade de utilizar um conceito amplo como estratégia de pesquisa, em razão da complexidade e diversidade de expressões e escalas na economia e na sociedade.

To me, financialization is ‘the increasing dominance of financial actors, markets, practices, measurements and narratives, at various scales, resulting in a structural transformation of economies, firms (including financial institutions), states and households. (...) financialization can be a very loosely defined concept that covers many processes, structures, practices, and outcomes at different scales and in different time frames, but this, I believe, is part of its strength. In some studies, financialization is the explanandum (the phenomenon to be explained), in others the explanans (the thing that explains) and at times it is not even clear which of the two it is. In that sense, financialization is not that different from other concepts whose popularity — in both academic and popular media — rose quickly and which are simultaneously criticized for being imprecise and vague. (...) The literature on financialization thus is part of a larger attempt to understand the nonlinear, multidimensional, multi-scalar complexity of contemporary societies/economies (AALBERS, 2016, p.3).

Para este grupo de autores, o potencial explicativo das transformações do capitalismo relacionadas com a financeirização deve ser mantido, em detrimento de uma definição mais preocupada em explicar o que seja dominância financeira e as razões do seu surgimento. Outro grupo de autores propõem uma definição também genérica, mas buscando fundá-la em um campo teórico preciso. É o caso de Costas Lapavistas, economista de origem grega ligado ao *London Asia Pacific Centre for Social Science* da Universidade de Londres. Autor também muito mencionado e com uma extensa produção acadêmica sobre a financeirização.

Financialisation remains an unclear term in social science. We deploy a Marxist framework to establish that financialisation represents a structural transformation of advanced capitalist economies with three characteristic tendencies: non-financial enterprises have acquired capacity to engage in financial activities independently; banks have turned to mediating

transactions in open markets as well as lending to households; and households have been drawn into the formal financial system. Nonetheless, despite common underlying tendencies, both the form and the content taken by financialisation vary according to institutional, historical and political conditions in each country. We use data from the USA, the UK, Japan, Germany and France to establish both the underlying tendencies and the specific forms of financialisation (LAPAVITSAS, 2008, n.p.).

No Brasil e na América Latina é bastante difundida a definição do José Carlos de Souza Braga, economista e professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Ele 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, pois transformam a ordem institucional da sociedade e criam um novo padrão sistêmico de riqueza expresso na:

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. Quer dizer, como 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 os agentes privados relevantes, condicionado a operação das finanças e dos dispêndios públicos, modificado a dinâmica macroeconômica (BRAGA, 1997, p.196).

Há, portanto, um razoável consenso na literatura acadêmica que a financeirização expressa transformações econômicas do capitalismo que têm implicações societárias significativas e reforçadoras de tais transformações. Por esta razão, os autores estão sempre empregando o adjetivo estrutural ou sistêmico para qualificar a profundidade e alcance das mudanças do capitalismo traduzidas no conceito de financeirização. Há também consenso sobre a origem e a trajetória destas mudanças: ela surge nos Estados Unidos nos anos 1960, como resposta ao fim do ciclo keynesiano e a exacerbação da crise de sobreacumulação e se consolida com as reformas neoliberais consequentes, que desregulamentaram os mercados de trabalho e monetário, dessegmentaram os mercados bancário e de capital, além de abolirem os controles nacionais sobre o capital-dinheiro. Estas mudanças combinadas fizeram surgir atores e instituições, com seus poderes e capacidade de inovações que hoje caracterizam a indústria financeira. As várias crises financeiras decorrentes das sucessivas bolhas especulativas nos anos 1990 e 2000 (como a bolha das empresas de tecnologia, por exemplo) e as respostas pró-liquidez do Estado, combinadas à criação novos instrumentos de administração de riscos e de centralização do capital-dinheiro, foram consolidando a financeirização pela geração de novos nexos entre finanças, economia e

sociedade. Sem dúvida a mais importante inovação criada nesta trajetória foi novas modalidades de securitização. Segundo Braga, este instrumento expressa:

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 mercados creditícios, de capitais, de derivativos (swaps, opções e futuro). 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, propicia 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 e financeiro e cambial (BRAGA, 1997, p.198).

Ou seja, 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 estas 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, da qual resultou na criação 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 importante 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. Os bancos concediam financiamento de construção e aquisição de casas com base neste instrumento, o que implicava em uma prática conhecida como “originar o crédito e manter a hipoteca em carteira”, como garantia do sucesso da operação. Ou seja, os compradores solicitavam o financiamento e o banco emprestava o dinheiro com base na hipoteca, recebendo ao longo do tempo do contrato os pagamentos do empréstimo e dos juros. Tratava-se de uma transação entre proprietário e o banco. A securitização das hipotecas mudou fortemente a natureza desta operação. Como dizem Rubin e Mihm:

A inovação financeira mudou isso. Na década de 1970, a Government National Mortgage Association (mais conhecida como Ginnie Mae) criou um instrumento garantindo as hipotecas. Na prática, isso significava que a Ginnie Mae agrupava um lote de hipotecas que ela originava e em seguida emitia títulos lastreados nele. Conseqüentemente, em vez de esperar trinta anos para recuperar o financiamento, a Ginnie Mae poderia receber o montante total adiantado, obtido junto aos compradores desses títulos. Por sua vez, os investidores que compravam os títulos recebiam parte das receitas resultantes dos pagamentos feitos pelos milhares de proprietários que amortizavam seus financiamentos (RUBIN e MIHM, 2010, p.75).

Isso foi revolucionário. Ativos ilíquidos, como 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* - MBS). A securitização de hipotecas como instrumento de administração de riscos se generaliza nos anos 1990 e se afirma como chave da expansão financeira pela sua incorporação em outras práticas de concessão de créditos ao consumidor: empréstimos de cartão de crédito, créditos estudantis e financiamentos de automóvel. Mas também passa a ser usada em créditos corporativos, como por exemplo os créditos alavancados, industriais e comerciais. Segundo Rubin e Mihm (2010), a partir dos anos 2000 a securitização passou a ser aplicada a um amplo conjunto de situações como: o aluguel de aviões, rendas de florestas e minas, impostos territoriais, receitas de antenas de rádio, financiamento de barcos, receitas de estados e municípios e até direitos autorais de bandas de rock. Ou seja, 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).

Exemplo: eu visualizo a oportunidade de ganhar dinheiro comprando ações de determinada empresa, só que eu não disponho do capital para adquirir as ações, então peço dinheiro emprestado (a juros) e com esse empréstimo eu compro as ações. O que foi feito? O uso do dinheiro de terceiros (que passa a ser meu credor) para fazer um investimento, o que significa dizer que estou correndo um risco, pois preciso que o retorno do investimento nas ações seja um montante tal que permita que eu pague minha dívida (com os juros) e ainda tenha um ganho.

Esta prática foi difundida nos anos 2000 para o universo das famílias, aumentando o seu grau de endividamento. Segundo Rubin e Mihm, a dívida do setor privado americano representava em 1981 cerca de 123% do PIB. No fim de 2008 este percentual tinha se elevado para 290%, em todas as partes do setor privado. No setor corporativo, passou de 53% para 76% do PIB. As famílias americanas tinham em 1981 um montante de dívida equivalente a 48% do PIB, passando em 2007 para 100%. O grau de alavancagem pode ser visto por outro ângulo: em 1981 a dívida familiar representava 65% da renda das famílias, pulando para 135% em 2008. Como constataam os autores, boa parte desta alavancagem foi realizada no mercado imobiliário, através do uso de empréstimos hipotecários para comprar casas cada vez mais caras com

pouquíssimos recursos próprios. No auge do *boom* imobiliário, era possível comprar uma casa sem nenhuma entrada, em função das inovações financeiras como a prática da segunda hipoteca.

Mas como assinalam os autores, foi no setor financeiro que a prática da alavancagem 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, assim exemplificada pelos autores:

Vamos supor um exemplo, que um indivíduo rico tome emprestado 3 milhões de dólares num banco e adiciona do seu próprio dinheiro e investe em um “fundo de fundos”, que por sua vez investe em outro fundo de *hedge*. Nesse ponto, a alavancagem é de 4 para 1. Então suponhamos que esse fundo de fundos pega esses 4 milhões de dólares e toma emprestado outros 12 milhões de dólares de outro banco e os coloca em outro fundo de *hedge*. De novo a alavancagem nessa fase é de apenas 4 por 1, mas o investimento cresceu para 16 milhões de dólares. Agora, imaginemos que esse fundo de *hedge* toma emprestados 48 milhões de dólares e de novo a alavancagem é de 4 para 1 – para investir 68 milhões de dólares em algumas *tranches* de alto risco de um CDO. Numa ilustração do poder da matemática exponencial, um pequeno investimento de 1 milhão de dólares tornou-se a base de uma aposta de 64 milhões de dólares (RUBIN e MIHM, 2010, p.96-97).

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 desta literatura realizado por Christophers (2015) – mas indo um pouco mais além da sua categorização – podemos identificar os seguintes campos temáticos:

- a) Financeirização do capitalismo. A explicação do fenômeno, sua origem, dinâmica, atores, o sentido da transformação do capitalismo é um tema de pesquisas em si mesmo. Ela vai expressar as diferentes correntes teóricas segundo as quais se organiza no campo do pensamento crítico a concepção teórica do capitalismo e da sua dinâmica de acumulação e reprodução.
- b) Financeirização da organização governança corporativa: os objetivos e as formas de organização das corporações capitalistas foram financeirizados, em razão da crescente importância da lógica do acionista e a atenuação da lógica dos negócios.
- c) Financeirização da vida cotidiana: a expansão da esfera financeira alcançou múltiplas dimensões da vida cotidiana, da cultura, da formação das identidades, etc.
- d) Financeirização urbana: modelos de planejamento, padrões de financiamento e provisão da moradia e de produção imobiliária corporativa, privatização dos serviços e da infraestrutura urbana.

3.3. Sobre o conceito de mercantilização

A mercantilização como processo não se confunde com a financeirização. Este 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. Tomando como referências as formulações de Karl Marx e de Karl Polanyi, devemos distinguir, no entanto, os conceitos de mercadoria, mercadoria capitalista e mercadoria fictícia. Tais considerações nos parecem necessárias para pensarmos as condições de vigência do conceito de duplo movimento formulado por Polanyi sob as condições da fase de dominância financeira do capitalismo.

A plena compreensão destas distinções acima impõe a necessidade de explicitar o que se entende como mercadoria. Nem tudo que tem preço e é transacionado no mercado pode ser considerado como mercadoria, no sentido em que esta categoria é empregada nas obras de Karl Marx e Karl Polanyi. São necessários que, de um lado, a mercadoria seja tenha sido produzida pelo trabalho e, de outro, que as condições do seu processo de produção estejam submetidas integralmente à lógica do capital. É somente nesta situação que o preço da mercadoria será determinado por condições totalmente desassociadas daquelas específicas que presidiram o seu processo particular de produção. Serão as condições gerais de produção de todas as mercadorias equivalentes que fixarão o seu preço de mercado, determinado por aquilo que Marx designou como o “valor do trabalho” socialmente necessário à sua produção. Acompanhando este movimento de abstração, a plena transformação de um bem em mercadoria implica na transmutação do seu conteúdo concreto em forma social abstrata. A sua existência deixa de ser determinada por seu valor de uso singular, como utilidade que satisfará necessidades humanas específicas e diferentes, e se passa se expressar como “valor de troca”. A mercadoria aparece à percepção coletiva como existindo para ser trocada por magnitude, realizando-se o que Marx chamou de “coisificação das relações sociais” sob as quais ela foi produzida.

Estas são as condições necessárias para as mercadorias sejam trocadas por preços autorregulados pelas condições gerais de produção e de troca das mercadorias. Na linguagem derivada da clássica reflexão de Polanyi (2000), objeto (ou serviço) torna-se mercadoria quando o seu preço é autorregulado e, portanto, quando sua produção e circulação ocorre de maneira “desembebedora” (dissociada) das relações sociais.

Tais considerações significam que para a plena compreensão do estatuto de mercadoria é necessário não apenas examinar as condições de mercado relacionadas ao consumo final, mas também aquelas que presidem o consumo produtivo das matérias primas, energia, força de trabalho, dentre outras utilizadas no processo de trabalho. Tal

somente ocorre quando estes elementos se tornam eles mesmos mercadorias plenas, ou seja, resultantes do próprio movimento do capital. Fazendo alusão à famosa síntese de Piero Sraffa: é necessário transformar as formas de produção pré-existentes de bens e serviços – autossustentância e distintas expressões da produção simples de mercadoria – em produção ampliada de mercadoria, por meio do uso de mercadorias para que o preço autorregulado surja e torne-se o critério único da circulação.

Em resumo, o “estatuto de mercadoria” pressupõe, portanto, que os bens e serviços tenham sido produzidos para a venda, através de um processo de trabalho organizado sob relações capitalista de produção. Isto, por sua vez, pressupõe que a produção tenha ocorrido sob condições de concorrência capitalista e estas duas condições fazem com os objetos produzidos tenham como utilidade ser valor de troca, ou seja, existirem, antes de tudo, como realidade mercantil para depois se transformar em utilidade que satisfará às necessidades.

São sob estas condições que as ‘coisas’ adquirem a forma ‘mercadoria’. O reino abstrato da mercadoria, portanto, se sobrepõe ao reino das relações sociais e das crenças e valores que a sustentam. Ocorre o fenômeno social que Polanyi (2000) denominou como ‘desembebimento’ da produção, circulação e distribuição dos bens e serviços necessários à reprodução da vida do substrato social das coletividades. Para Polanyi (2000) a autonomização destas atividades de sustentação material da sociedade como esfera separada e independente, encontra seu limite no fato da terra, do trabalho e do dinheiro não serem produtos de trabalho e constituírem fundamentos da vida coletiva: a natureza, os homens e as trocas. A terra compreende todos os seus dotes naturais, sejam ele localizados na sua superfície ou no seu subterrâneo, e sua capacidade produtiva depende de certos contextos específicos. O trabalho, por sua vez, se expressa na força de trabalho ou na capacidade humana dos trabalhadores e também não é produto da produção capitalista no mesmo sentido que a terra, na medida em que é gerado através da reprodução da vida humana que se realiza sob condições não mercantis, isto é, crenças e valores inerentes a toda organização social. Portanto, o trabalho é um recurso utilizado pelo capital, através do ato de compra e venda, adquirindo assim um preço, mas a sua reprodução se realiza fora das condições capitalistas de uso. O dinheiro somente adquire seu papel de equivalente geral, meio de pagamento ou de entesouramento em razão da eficácia de instituições extraeconômicas que asseguram confiança e estabelecem sanções nas relações de troca pessoais ou impessoais. Neste sentido, a moeda é um fenômeno essencialmente político.

Há, portanto, 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 de ‘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 estes não são mercadorias, os seus preços não podem ser determinados autonomamente pelas forças de mercado. Por um lado, porque não existem para serem vendidos e o seu uso se realiza sob condições extraeconômicas, estranhas à lógica dos preços autoregulados válida para todas outras mercadorias. Mas, 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 desembebedimento 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 social, diante dos efeitos de desarticulação social gerados pela tendência à mercantilização da terra, do trabalho e do dinheiro.

A transformação da terra, do trabalho e do dinheiro como mercadorias semelhantes a todas as outras e a correspondente existência de seus mercados, constituem-se em uma utopia liberal, cuja crença e legitimidade deve ser constantemente renovada na sociedade. Para Polanyi (2000), no século XIX, a invenção da maquinaria e o surgimento do sistema fabril autonomizou a indústria do comércio e, por implicar na imobilização de parcelas elevadas de capital na forma de investimento de longo prazo, pressiona a sociedade para mercantilização plena do trabalho, da terra e do dinheiro. Tornou-se necessário que a ficção se difundisse legitimamente, para que a indústria se tornasse um acessório do sistema econômico. Inventa-se, então, a ideologia do trabalho como fator de produção, ou seja, o exercício das atividades de reprodução da vida social passa a ser concebida como a realização de uma função útil no sistema fabril-industrial, cuja precificação torna-se possível pela relação entre salário, custo e lucro. Concorrem na construção desta ficção, a construção das teorias econômicas neoclássicas, da filosofia utilitarista e narrativas sobre a pobreza, como resultante da ação irracional dos pobres. Tais teorias agiram como braço da construção do consentimento das ações violentas que operaram na direção de desembeber o trabalho das instituições sociais de proteção.

A “teoria do duplo movimento” formulado 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 estas forças que deram origem ao que convencionou denominar compromisso fordista-keynesiano que se consolida após a Segunda Guerra Mundial, mas tendo surgido como experimento nos primeiros anos do século XIX.

As instituições de proteção e regulação social que vão dar nascimento ao Estado de Bem-Estar Social resultam, portanto, da busca de contenção das contradições do capitalismo industrial e as suas limitações, como regime de acumulação totalmente fundado em relações mercantis. É importante assinalar que a cidade na virada do século XIX para o XX foi um laboratório de experimentos de várias instituições de proteção e regulação social (portanto, de desmercantilização), em função delas concentrarem a exacerbação das contradições do capitalismo industrial nascente.

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”, mencionadas por Alain Chesnais. O cerne desse processo consiste no envolvimento de um número cada vez maior de 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 depende desses processos para se reproduzir, a tendência é ampliar o escopo das mercadorias possíveis de serem negociadas sob a forma de ativos financeiros.

Seguimos aqui a hipótese levantada por Manfred Bienfeld (2007) em que o capitalismo contemporâneo financeirizado vem operando de forma a enfraquecer o “duplo movimento” observado por Polanyi, em nome da grande liquidez gerada pelos mercados secundários e das infinitas possibilidades de ganho presentes nesse cenário econômico, cada vez mais desregulado. Porém, o avanço dessas forças de mercado desembobadas das relações sociais do trabalho, pode levar a disrupções violentas, conforme já ocorrido em outros momentos da história do capitalismo.

4. FINANCEIRIZAÇÃO E A INFLEXÃO DA ORDEM URBANA: ALGUMAS HIPÓTESES

4.1. Regimes Urbanos: reescalamento e empreendedorismo

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 “auto-sustentável”, 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 uma 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:

- 1) A criação de agências independentes e responsáveis pela gestão e captação de recursos para projetos específicos;
- 2) A implementação de parcerias público-privadas e concessão de serviços públicos ao setor privado;
- 3) Emissão de títulos para levantar recursos no mercado de capitais;
- 4) 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 metr6poles – a exemplo das operações urbanas realizadas em São Paulo desde a década de 1990 (FIX, 2000; 2009) ou do recente Projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro (PEREIRA, 2015) – 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 observa que a adesão dos governos locais aos programas de transferência de atribuições 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 mesmo com a descentralização ocorrida durante desde o final da década de

1980 – 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 na esfera local.

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 parâmetros para a vinculação de receitas, tetos máximos para certas despesas (a exemplo dos gastos com a folha do funcionalismo), restrições às 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 governo 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 recomendadas pela execução das funções ligadas à seguridade social, manifestas na gestão das políticas redistributivas na esfera local. Formou-se assim um sistema de solidariedade territorial, articulando os diferentes níveis de governo. Ressaltando que esse aumento das responsabilidades se deu sem o aumento proporcional do aporte de recursos necessários para a sua implementação.

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 o caso da saúde e educação – isso não foi tão evidente. Mas essa lógica atingiu de forma significativa os investimentos em infraestrutura urbana, reforçando a afirmação de Pedro Arantes 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 (ARANTES, 2006). Isso exigiu também a necessidade de redesenhar a regulação urbanística de forma a facilitar a canalização de investimentos privados para as cidades, com a profusão de novos 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 ao aumento da pressão sobre os controles fiscais e financeiros. O governo federal deverá aumentar a pressão sobre os níveis inferiores de governo, usando as dificuldades decorrentes dos déficits orçamentários como instrumento de imposição da disciplina fiscal e pressão pela busca de recursos no setor privado. Esse movimento já surge com clareza através da aprovação da PEC 55 e da forma como o núcleo econômico do governo de Michel Temer – Fazenda, Planejamento, Banco Central – vem tratando os acordos firmados para fazer frente às crises fiscais que atingem os governos estaduais. Nesse contexto os estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul (ambos governados pelo PMDB) podem ser considerados como laboratórios de reconstrução do pacto federativo e dos compromissos da solidariedade territorial.

4.2. 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 David 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 fiscais agudas – e a ascensão de ideologias conservadoras com forte apelo à privatização e à racionalidade do mercado, teriam composto um pano de fundo que levou as administrações locais a assumir um papel mais proativo na busca por alternativas de investimento diretamente com os grandes grupos econômicos (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. Baltimore e Boston são exemplos de cidades pioneiras nesse sentido, por terem efetuado grandes programas de reurbanização de suas áreas portuárias, através de concessões e parcerias com o capital privado. Smith (2006) assinala que esse modelo de intervenção se tornou ao longo da década de 1990 o principal motor da expansão econômica da cidade nos países centrais do capitalismo – tendo encontrado terreno muito fértil para sua expansão nos países da Europa Ocidental – e estratégia

fundamental em um contexto de competição global entre as diferentes aglomerações urbanas (SMITH, 2006). 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*.

David 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. Ela 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. É o caso das cidades e regiões que fazem uso de recursos naturais (como o petróleo) ou do acesso privilegiado a rotas comerciais (como a costa do Pacífico). Mas ela pode envolver também o investimento em melhorias na infraestrutura e formação de recursos humanos para criar vantagens locais que tornem a cidade mais atraente aos investidores. Algo que pode ser combinado com incentivos por parte 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 seletivo 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. Sejam eles polos gastronômicos, centros comerciais, arenas esportivas, museus de arte ou mesmo eventos musicais e artísticos de grande porte. Conforme David Harvey: “Acima de tudo, a cidade tem que parecer um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver e ou visitar, para divertir-se e consumir” (HARVEY, 2005, p.176).
- 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. “Numa rede mundial de comunicações, a

eficiência e a centralidade são essenciais em setores onde requerem interações pessoais de tomadores de decisões importantes” (HARVEY, 2005, p.177).

- 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 destes recursos está associada a dinamização do mercado de trabalho com o crescimento do segmento de alta qualificação (HARVEY, 2005).

4.3. Inserção no capitalismo urbano-imobiliário global

Podemos considerar também como outro tipo de estratégia aquela 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”. Este conceito tem como fundamento a proposição de David Harvey (1984) sobre o que poderíamos chamar de ondas (e modalidades) de urbanização do capital, impulsionadas pelas respostas cíclicas do capital frente às suas crises estruturais de sobreacumulação. Tal hipótese é formulada inicialmente no conhecido texto “*The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*”.

Qual a tese defendida pelo autor? Que a urbanização do capital cria condições para uma saída espaço-temporal ao capital sobreacumulado, por permitir a sua circulação na produção do meio-ambiente, construído na forma de capital fixo, com implicações na diminuição da pressão sobre a queda tendencial da taxa de lucros. Tanto pela transformação de capital-dinheiro em capital fixo – equipamentos, infraestrutura, imobiliário corporativo e residencial – como também na concessão de crédito de longa duração.

Na concepção de Harvey 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 esta lógica. É desta forma 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 Haussman, como analisado em seu excelente livro “Paris: capital de modernidade”. Em todos os ciclos de urbanização do capital há algumas recorrências, a saber:

- a) *Booms* de construção imobiliária;
- b) Inovações financeiras e expansão do endividamento;
- c) Mudança da escala de urbanização.
- d) Transformação de modos de vida e padrões de consumo.

e) Transforma es de padrões de gestão.

Outra dimensão da urbaniza o do capital, como soluço da crise de sobreacumula o, decorre do papel das transforma es da configura o espacial do capital na produ o de novas condi es da acumula o. Assim, a renova o urbana de Paris, ocorrida na passagem da primeira para a segunda metade do século XIX, foi relevante na quebra da capacidade de resistência dos trabalhadores   ordem capitalista, em fun o da transforma o dos bairros operários e populares e a cria o das periferias urbanas. Apesar da precariedade e insalubridade da moradia no interior da cidade – concentrada nas áreas centrais da cidade (o eixo leste de Paris) e em proximidade territorial com os espaços ricos – os bairros populares eram espaços de práticas de resistência e da dissemina o de ideais revolucionários. Por este motivo, a transforma o da morfologia urbana de Paris implicou em uma revolu o significativa no sistema de transporte. Algo semelhante teria também ocorrido no ciclo de renova o urbana empreendida em Nova York por Robert Moses, após a Segunda Guerra Mundial na forma da suburbaniza o. Como diz Harvey:

Por meio de um sistema de rodovias financiadas pelo endividamento e por transforma es da infraestrutura, com a suburbaniza o e uma total reengenharia (utilizando novas tecnologias de constru o surgidas durante a guerra) não só na cidade, mas em toda a região metropolitana, ele definiu uma forma de absorver os excedentes de capital e mão-de-obra rentáveis. Esse processo de suburbaniza o, que se expandiu geograficamente por todo o país com o desenvolvimento capitalista no Sul e Oeste, desempenhou um papel crucial na estabiliza o não só da economia dos EUA, mas também do capitalismo global centrado no EUA depois da guerra. Para onde teria ido o excesso de capital se não fosse para a confec o da região metropolitana de Nova York, Chicago, Los Angeles e outros locais da mesma importância depois de 1945. (HARVEY, 2015, p.139)

Mais adiante, Harvey acrescenta:

A suburbaniza o dos Estados Unidos não foi apenas uma questão de novas infraestruturas. Tal como aconteceu em Paris no Segundo Império, que implicou uma transforma o radical no estilo de vida, surgiu   também um novo estilo de vida baseado na rodovia e no automóvel (HARVEY, 2015, p.139).

Mas, o que teria de novo este ciclo atual? Dois aspectos merecem a nossa aten o. A primeira novidade diz respeito   escala na qual se expressa hoje este capitalismo urbano-imobiliário. Segundo Harvey (2010), ele se tornou global. Manifestou-se na explosiva urbaniza o da China nos últimos anos, mas se vem se espalhando pelo mundo:

Mas a China   apenas o epicentro de um processo de urbaniza o que agora se tornou global, ajudado pela integra o mundial dos mercados financeiros. Projetos de urbaniza o, financiados por d vidas, existem por toda parte, de Dubai a São Paulo, passando por Mumbai, Madri, Hong Kong e Londres. (...) *Booms* na constru o têm sido evidentes na Cidade do México, Santiago do

Chile, Mumbai, Joanesburg, Seul, Taipei, Moscou e em toda Europa (Espanha e Irlanda são os casos mais dramáticos), bem como nas cidades dos países capitalistas centrais, como: Londres, Los Angeles, San Diego e Nova York (onde nunca houve tantos grandes projetos urbanos quanto sob a administração do bilionário Michael Bloomberg). Projetos de urbanização surpreendentes, espetaculares e, em alguns aspectos, absurdos no Oriente Médio em lugares como Dubai e Abu Dhabi, como de maneira de limpá-las dos excedentes de capital decorrentes da riqueza do petróleo das formas mais conspícuas possíveis (como a pista de esqui interna no deserto) (HARVEY, 2010, p.142-143)

A segunda novidade do atual ciclo de expansão do capitalismo urbano-imobiliário 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 conjuntural deste 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) esta macroestrutura financeira é formada:

de 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 desvalorização das moedas, dos ativos financeiros e dos patrimônios m geral, 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).

Esta macroestrutura expressa as finanças como força propulsora própria, geradoras de negócios que devem se rentabilizar em dinâmicas de acumulação que resultam da nova articulação entre o capital a juros e o capital produtivo. Como afirma 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, dentro de limites que explicitaremos mais adiante (BRAGA, 1997, p.222).

É com base nesta 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.

Esta hipótese de David Harvey já estava presente em sua obra “Os Limites do Capital” quando ele analisa o papel do crédito na coordenação das dinâmicas fragmentadas da acumulação do capital, cumprindo papel de “capital comum de classe”. Nela Harvey admitia que as finanças poderiam gerar ciclos especulativos autônomos em termos da produção do meio ambiente construído. Esta hipótese vem sendo explorada por vários outros pesquisadores em termos teóricos e empíricos. Encontramos, por exemplo, nas discussões de Christophers (2011):

Nos anos desde a primeira formulação, Harvey manteve essencialmente a sua adesão à tese cambiadora, periodicamente ressuscitando-a como e quando as circunstâncias histórico-geográficas exigem. Talvez a principal adaptação que ele fez tenha sido permitir a ideia de que a dinâmica do investimento no ambiente construído exiba um maior grau de autonomia da esfera de produção do que a tese original possivelmente permitida (por exemplo, Harvey 1982, p. 325). Ou seja, os padrões de investimento urbano não são apenas impulsionados pelos ditames, relacionados à crise ou de outra forma, de capital produtivo. Essa maior autonomia, para Harvey, coincidiu com, e está vinculada de forma complexa, tanto ao poder relativo crescente do capital financeiro quanto ao entrelaçamento mais próximo do capital financeiro com desenvolvimento de propriedade urbana (em que se verá Coakley, 1994). É, sem dúvida, essa ideia de um maior espaço de autonomia que tenha mais interessados em outros pesquisadores, como Badcock (1992), Ball (1986), Knox (1987), Haila (1991), Wilson (1991), Fainstein (1994) e Pryke (1994), todos explorando como as culturas locais e a política, e particularmente a tomada de decisões e as operações de agentes-chave, como instituições financeiras e promotores imobiliários, afetam a intensidade e o padrão de investimento no ambiente construído, este meio ambiente cada vez mais tem sido concebido como uma “esfera de investimento de capital, analiticamente distinta, organizada por diversas redes de atores, organizações e leis e políticas públicas” (CHRISTOPHERS, 2011, p.1349).

Este conjunto de referências nos leva a considerar o a hipótese da existência de um capitalismo urbano-imobiliário global, fundado na dinâmica autônoma da produção do meio urbano. Essa dinâmica teria as seguintes bases:

- 1) O papel do autônomo do capital financeiro “moderno” que se torna força econômica propulsora de negócios orientados pela fusão da lógica dos juros com a lógica do lucro;
- 2) Das possibilidades desta lógica de negócios do capital financeiro “moderno” se entrelaçar com os negócios que tenham como base a valorização da propriedade urbana (o que quer dizer o solo urbano), captando rendas e lucros com a produção do meio ambiente construído;
- 3) Este entrelaçamento depende, no entanto, de condições institucionais, políticas e culturais locais em relação a esta expressão global deste capitalismo urbano-imobiliário.

Este 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. Estes 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.

Se voltarmos à análise de Harvey sobre os ciclos de renovação de Haussman e Robert Moses, vamos encontrar estes elementos inovadores sustentando estes 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. Neste 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* do EUA:

mercados fundiários e imobiliários fluídos e outras instituições de apoio – como a proteção aos direitos de propriedade, ao cumprimento dos contratos e ao financiamento da moradia – terão provavelmente um maior florescimento com o tempo, à medida que as necessidades de mercado se forem transformando. Cidades bem-sucedidas abrandaram as leis de zoneamento de modo a permitir que os usuários abastados pudessem comprar as terras mais valiosas – e adotaram regulamentações do preço da terra que permitissem a adaptação a seus usos, mutáveis ao longo tempo (BANCO MUNDIAL 2009, p.206).

Mais adiante o mesmo documento afirma:

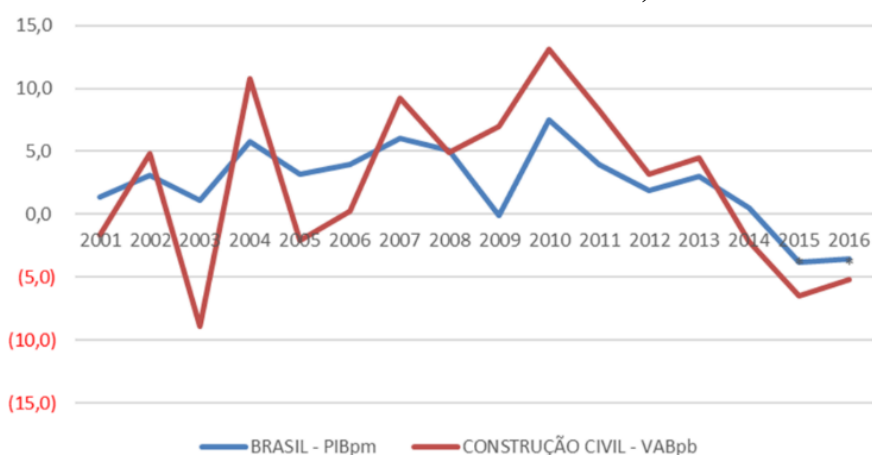
desde a desregulamentação do sistema financeiro na segunda metade da década de 1980, o financiamento imobiliário de mercado expandiu-se rapidamente. Nos países desenvolvidos, os mercados de hipotecas residenciais equivalem hoje a mais de 40% do PIB, mas é muito menos nos países em desenvolvimento e, 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, algo que consiste, de longe, no maior ativo de uma família, é importante para a criação de riqueza e para a segurança e políticas sociais. As pessoas que têm moradia própria costumam ser mais atuantes em suas comunidades e, desse modo, tendem a fazer mais pressão pela diminuição da criminalidade, pela

governança mais forte e por melhores condições de meio ambiente local (BANCO MUNDIAL, 2009, p.206).

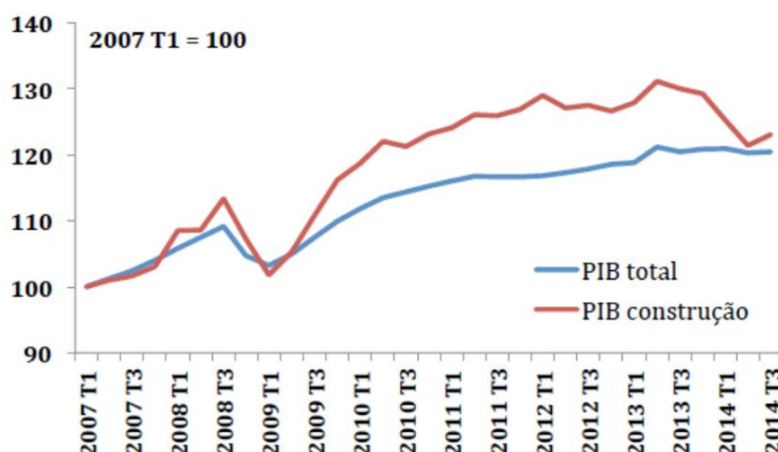
Por outro lado, esta estratégia encontraria também como incentivo a existência de uma poderosa coalizão de interesses dominantes fundados nos circuitos econômicos que organizam a acumulação urbana no Brasil – capital imobiliário, capital de concessões de serviços coletivos, capital empreiteiro – com vigência local e que nos últimos anos alcançou presença importante no bloco nacional de poder. Tal fato está expresso no conceito de “Sagrada Aliança” formulado por Carlos Lessa e Sulamis Dain. A “Sagrada Aliança” 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 nessa coalizão de interesses para viabilizar os interesses mercantis nacionais, considerando vários circuitos de acumulação envolvidos com a produção e apropriação das cidades. Circuitos ligados ao setor imobiliário, à construção de equipamentos públicos e provisão de infraestrutura, além da exploração de serviços urbanos, sob a forma de permissões e concessões. Ressaltando o papel ativo do Estado na manutenção e efetivação dessa coalizão de interesses (RIBEIRO, 2015).

Esta análise parece-nos ainda mais válida se considerarmos o impacto político de ciclos de grandes obras urbanas na reprodução eleitoral das elites políticas. A expansão da construção civil é base da sustentação do bloco de poder, mas também gera a cadeia lucro-emprego-voto. Este fato estaria na base de compreensão da elevada taxa de crescimento do setor da construção civil, frente ao conjunto da economia como mostram os gráficos a seguir:

Gráfico 3 – Taxa Real de Crescimento (Os dados de 2015 e 2016 referem-se as Contas Nacionais Trimestrais)



Fonte: IBGE/CBIC

Gráfico 4 – PIB total e PIB da construção civil 2007-2014

Fonte: IBGE/CBIC

As recomendações do Banco Mundial expostas anteriormente 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 como *locus* dos capitais globais. Tais mudanças buscam transformar o arcabouço regulatório das cidades – herdado do período fordista – com o intuito de criar um ambiente supostamente mais favorável aos negócios urbanos, tornando os governos municipais em empreendedores do capitalismo financeiro global.

O Brasil vem sendo incorporado neste movimento. Uma das claras evidências disso foram as reformas regulatórias iniciadas nas décadas de 1990 e reforçadas ao longo da década de 2000, 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 empréstimo⁵. 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 brasileiro⁶. Mas a constituição de um circuito financeiro-imobiliário ainda não se consolidou no Brasil – como ocorreu no Estados Unidos e outros países – entre outras razões pelo aumento astronômico da taxa de juros após os primeiros sinais da inflação e da crise econômica em 2013. É se esperar, contudo, que reformas ultraliberaís em curso, ao comprimir tão fortemente o orçamento público, criem o espaço necessário

⁵Os principais marcos legais desta reestruturação foram: Lei n.º.8.668 (1993) que cria os Fundos de Investimento Imobiliário; a Lei n.º.9.514 (1997) que cria o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e disciplina os contratos de alienação fiduciária de bens imóveis; a Lei n.º.10.931 (2004) que amplia o rol de instrumentos financeiros de base imobiliária integrantes do SFI e disciplina o instituto do patrimônio de afetação em incorporações imobiliárias; e a Lei n.º.11.033 (2004) – concede incentivos fiscais para os títulos de base imobiliária integrantes do SFI. Sobre esse tema ver PEREIRA (2015).

⁶Mais adiante apresentamos os novos instrumentos que hoje permitem a ligação entre o imobiliário e o mercado de capital.

para a manutenção da trajetória de queda das taxas de inflação e dos juros, criando condições para dinamizar o circuito financeiro.

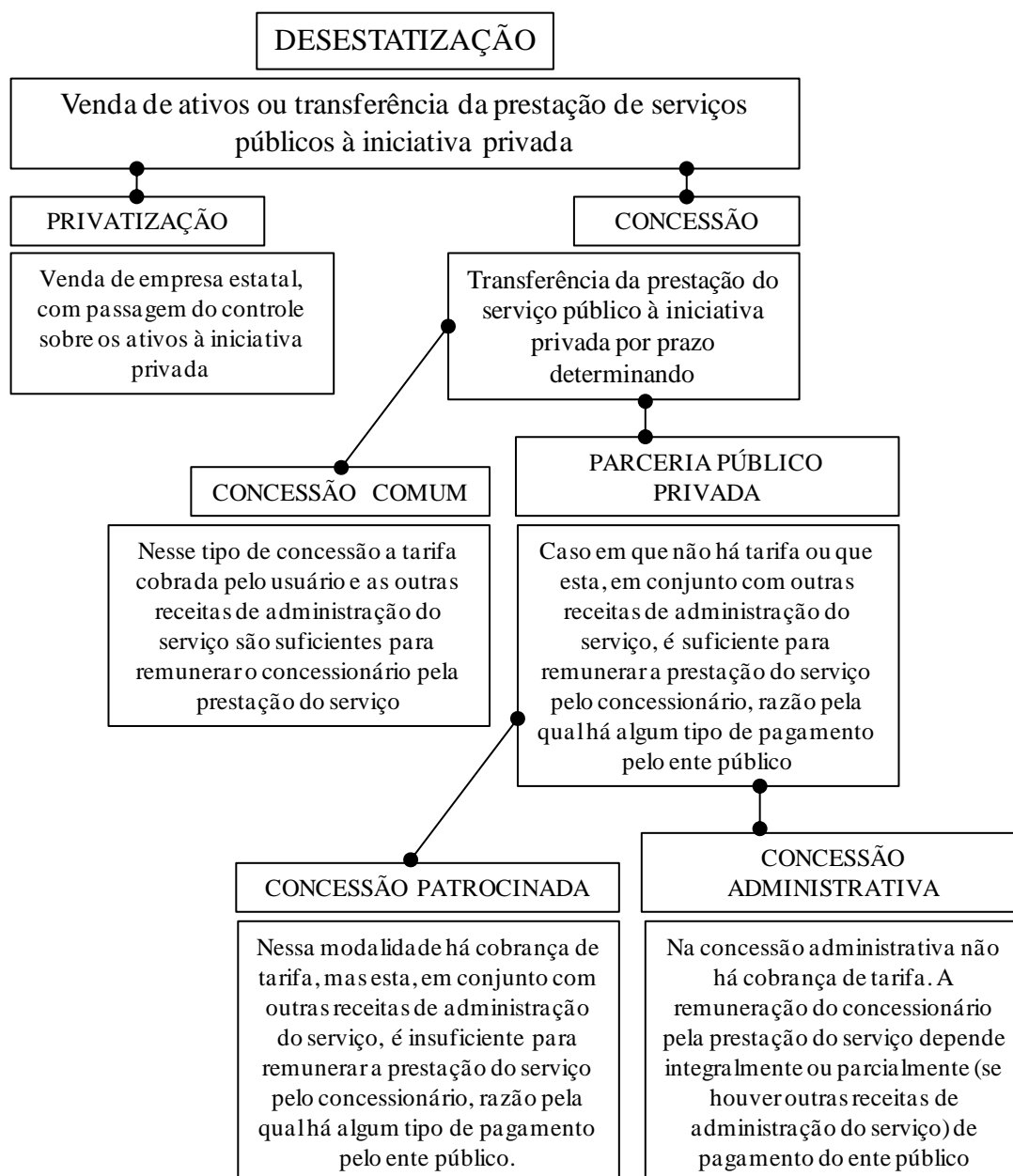
Outra frente de iniciativas para a inserção das cidades brasileiras no capitalismo urbano global vem sendo constituída pelas transformações do modelo de política e de governança urbana. Exemplo disso é a generalização do uso das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e sua operacionalização, através dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACS), um instrumento utilizado para possibilitar o aumento dos índices de construção no perímetro demarcado para a operação. Este novo instrumento de intervenção urbana foi inicialmente experimentado nas OUC Faria Lima no Governo de Paulo Maluf e na OUC Água Espraiada no Governo de Marta Suplicy. Posteriormente, ele foi aplicado no Projeto Porto Maravilha, considerada a maior OUC já empreendida no mundo e que tem inspirado a sua difusão nos municípios brasileiros. Esse tema será explorado mais à frente. Outra vertente da transformação regulatória é a criação do instrumento das Parcerias Público-Privadas (PPP's). Ele passou ser regulado pela Lei 11.079/2004, que criou uma nova modalidade de relação entre o governo e as forças de mercado na prestação de serviços e na realização de investimentos em equipamentos coletivos e na infraestrutura. Com efeito, as PPP's se diferenciam do regime da concessão clássico, no qual o pagamento é feito inteiramente pelos usuários (construção de rodovia e remuneração por pedágio, por exemplo), ao envolver o pagamento direto pelo poder público para a empresa contratada, ainda que de forma parcial em alguns casos. No regime de PPP, o Estado segue como proprietário dos bens e benfeitorias construídas e são realizadas, a partir de modelos de negócios que implicam na repartição objetiva dos riscos do empreendimento, o que torna a figura interessante para os investidores.

Assumimos a hipótese de que algumas cidades poderão adotar esta estratégia enquanto parte do escopo das políticas pró-crescimento. Além dos estímulos decorrentes das orientações do Banco Mundial e de outros organismos multilaterais, esse tipo de iniciativa deve ainda ser estimulada 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. Tal incentivo está hoje traduzido em uma política nacional através da Lei 13.334 de 13/12/2016 (Programa de Parcerias para Investimentos – PPI) e com apoio das leis federais 9.491/97; 8.987/95; 11.079/2004. Esta política tem o claro objetivo de estimular os Estados e os Municípios a privatizarem diretamente a infraestrutura e serviços urbanos e através de concessões com Parcerias Público-Privadas. O BNDES é o agente financeiro e técnico do programa através da concessão de créditos para os programas chamados de “desestatização”, bem como para a realização das Propostas de Manifestação de Interesse (PMI) e da

realização de Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Jurídica visando à estruturação do Projeto de Parceria Público-Privada. O esquema abaixo representa as várias modalidades de vendas possíveis segundo o conceito do programa de desestatização do gerido pelo BNDES:

Quadro 1 – Modalidades do programa de desestatização do Governo Federal



Fonte: BNDES

- b) A existência de fortes coalizões políticas locais historicamente conformadas em torno da acumulação urbana – capital incorporador, imobiliário, capital empreiteiro de obras, capital concessionário de serviços, proprietários de terra. Em muitas cidades estas coalizões foram fortalecidas pelas políticas federais de incentivos aos investimentos através de estímulos à construção civil, tais como

Minha Casa Minha Vida, Programa de Aceleração do Crescimento, Megaeventos, dentre outros. Elas seriam fortalecidas com a política federal de privatização e concessões e pela presença dos interesses do capitalismo global. Por outro lado, a estratégia pró-crescimento fundada em projetos de (re)desenvolvimento urbano tem como atrativo o fato de gerar a curto prazo a cadeia virtuosa de emprego-renda-votos, constituindo-se na base de fortalecimento e estabilização de coalizões interescares entre forças de mercado e políticas.

- c) A pressão das forças globais pelo reescalonamento do Estado Nacional e a aceleração do ajuste espacial da sociedade brasileira. A direção deste ajustamento é o que definiu Neil Brenner: “redefinição neoliberal produtivista da espacialidade do Estado: particularmente nas escalas subnacionais e supranacionais, instituições estatais estão sendo crescentemente identificadas como instâncias que operam como instrumentos para reativação da força produtiva do espaço social ao invés de serem mecanismos para a institucionalização de compromissos sociais para a superação das disparidades espaciais ou a promoção da coesão social.” (BRENNER, 2000 *apud* PEREIRA, 2015, p. 67).
- d) A existência de uma dinâmica global do circuito financeiro-imobiliário. Como vem evidenciando Harvey e outros autores, há uma pressão global para que a atual crise de sobreacumulação tenha como solução a absorção de excedente de capital via o mercado imobiliário e o desenvolvimento urbano. Isto tem se traduzido em políticas de desregulamentação dos circuitos de financiamento da moradia com o objetivo de ativar o crédito imobiliário e, ao mesmo tempo, pela adoção de políticas de (re)desenvolvimento urbano. O acesso facilitado pela desregulamentação incentiva a demanda por moradias e aquecem os preços, enquanto as operações de renovação e expansão urbanas geram novas possibilidades de ganhos imobiliários. Ao mesmo tempo, esta estratégia tem impacto na demanda agregada da economia, pela utilização pelas famílias da valorização de suas residências em base para geração de rendas adicionais pelo utilizando-se das invenções financeiras atreladas às hipotecas. Utilizando-se expressões de analistas destes processos: a moradia tornou-se a “galinha de ovos de ouro” ou em um “caixa eletrônico” das famílias pelo seu papel de fomento à demanda agregada.

Como assinala Harvey (2015), essas estratégias de (re)desenvolvimento urbano como superação da crise de sobreacumulação do capital não são novidade. Mas a atual onda teria começado nos Estados Unidos nos anos 1990, com adoção pelo governo Bill Clinton do programa *National Partners in Homeownership*. Mas ela rapidamente tornou-se global, envolvendo cidades europeias e chinesas em função da financeirização resultante da globalização do capital, cuja expressão mais forte seria a interligação entre mercado de moedas, bancário e de capitais. 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 na dire o da destrui o dos compromissos redistributivos e de prote o social expressos do sistema de solidariedade territorial,   possível que as cidades brasileiras e sua crise fiscal ofereçam boas oportunidades para a associa o de projetos de (re)desenvolvimento urbano com o circuito financeiro-imobiliário global. Como mostram algumas pesquisas recentes (FIX, 2009; SANFELICE, 2013) há ainda alguns obstáculos para a nossa inser o plena neste circuito global de tal forma que possa ser replicado plenamente o modelo ocorrido em outras cidades americanas, europeias e chinesas.

Por exemplo, Fix (2007) ao analisar as opera es de renova o urbana-imobiliária realizadas em São Paulo no “enclave globalizado” da Avenida Berrini, constata uma conexão ainda incompleta entre grandes construtoras e incorporadoras estrangeiras e empresas locais. Conclui que “o capital internacional encontra ainda obstáculo, como a ausência de uma articula o financeira interna que o viabilize e a debilidade da integra o com a lógica externa” (p.19). Ademais, também exerceu influência na constru o desta rela o truncada o desconhecimento das particularidades do mercado do local, das rela es dos mecanismos de influência sobre as obras públicas e da legisla o urbanística da cidade (p.19). Tais fatos, explicariam a necessidade dos atores do capital imobiliário internacional atuarem em parceria com empresas locais.

Por outro lado, Fix (2007) também aponta como limita o na articula o da Opera o Urbana Consorciada  gua Espraiada com o circuito financeiro-imobiliário global, a fragilidade dos instrumentos de financiamento fundados no mercado de capitais criados na década de 1990, especialmente os Fundos de Investimento Imobiliário. O financiamento da opera o acabou fundando-se na presença importante de Fundos de Pensão que buscavam alternativas de investimentos em imóveis, burlando as limita es da legisla o e, simultaneamente, como estratégia de diminui o dos custos de tributa o do fundo em razão dos incentivos fiscais. Os fundos imobiliários criados na Opera o foram aqueles atrelados ao financiamento de uma incorpora o específica ao financiamento imobiliário. Os Fundos de Investimento Imobiliário pouco se desenvolveram no Brasil, em razão do frágil mercado secundário com capacidade de dotar os investimentos de liquidez. Na origem desta fragilidade está o fato da alta taxa de juros mantida pela política macroeconômica tornar este investimento pouco atrativo. Essa situa o modificou-se na conjuntura dos anos 2007 e 2008, em razão da forte queda da taxa de juros praticada no governo de Dilma Rousseff.

A atual trajetória da queda de juros certamente terá impactos criar  um cenário favorável   ativa o 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 para a compra de empresas, como é caso da compra que vindo anunciada do Grupo INVEPAR pelo gigante Fundo de Investimentos Mubadala, ligado ao governo dos Emirados Árabes Unidos. É provável que, no cenário que está sendo desenhado, a presença de fundos globais de investimento se torne mais significativa no país.

Quadro 2 - Histórico recente do Grupo Invepar

2000	Invepar é constituída a partir da associação entre OAS e Previ
	Início das operações da LAMSA (Linha Amarela S/A) e da CLN (Concessionária Litoral Norte)
2009	Petros e Funcel tornam-se acionistas e ampliam a capacidade de investimento da Invepar
	Invepar adquire a operação do Metro Rio
	Concessionária Auto Raposo Tavares é incorporada ao grupo
2010	Concessionária Bahia Norte e Concessionária Rio-Teresópolis ingressam no grupo
2011	Consórcio Invepar-Odebrecht ganha licitação para operar o complexo viário e logístico Suape/Express Way, em Pernambuco
2012	Invepar incorpora a VPR Brasil Participações e assume a Línea Amarilla S.A.C. - LAMSAC, participando do maior projeto viário da Região Metropolitana de Lima (Peru). Início da internacionalização da Companhia.
	Consórcio que envolve a Invepar vence licitação para implantar Corredor Expresso Transolímpico no Rio de Janeiro
	Consórcio liderado pelo grupo Invepar vence leilão para privatizar o Aeroporto Internacional de Guarulhos.
2013	Invepar participa do consórcio VLT Carioca
	Invepar ganha concessão para operar parte da BR-040.
2014	Início da operação do Terminal 3 do Aeroporto Internacional de Guarulhos.

4.4. Políticas Pró-Crescimento e Regimes Urbanos

Para Harvey (2005) todas estas estratégias citadas acima não são excludentes. As cidades podem buscar combinar diferentes orientações em sua política de empreendedorismo. Entretanto, tal combinação não depende apenas das escolhas, pois está condicionada a alguns fatores que tornam uma ou outra mais viável. São eles:

- a) A natureza das coalizões que se formam em cada cidade.
- b) Os tipos recursos específicos existentes em cada cidade, isto é, dos recursos naturais, humanos, locais com os quais a coalizão pode trabalhar.
- c) As condições sinérgicas entre as quatro estratégias apresentadas como possibilidades. Harvey (2005) cita o exemplo do desenvolvimento da megalópole de São Diego - Long Beach - Orange Country em razão dos efeitos interativos entre os grandes repasses governamentais para as indústrias de defesa

e o crescimento acelerado de atividades de comando e controle, que além disto, estimularam as atividades de consumo que fez renascer determinados tipos de manufaturas.

- d) A posição de cada cidade na hierarquia da rede urbana. Diz ele: “Os efeitos de transmissão entre cidades e na hierarquia urbana também devem ser levados em consideração para o padrão das fortunas e dos infortúnios urbanos durante a transição do administrativismo para o empreendedorismo na governança urbana” (HARVEY, 2005).

Harvey (2005) menciona que, de toda maneira, estas estratégias de empreendedorismo urbano são limitadas para desencadear um processo sustentável no tempo de desenvolvimento econômico das cidades e, portanto, para efetivarem suas promessas de fortuna e renascimento urbano. Com efeito, por estarem fundadas nos objetivos de aumentar a competitividade interurbana, cedo ou tarde o “poder coercitivo externo do capital” (p.179) acaba impondo a lei do desenvolvimento desigual do capitalismo. Ele está fundado, de um lado, nas condições da acumulação hoje vigentes que permitem crescente capacidade de mobilidade do capital. Entre estas condições, destacam-se a diminuição dos custos de transporte e a conseqüente diminuição das barreiras espaciais ao livre movimento de bens, pessoas, moedas e informações. De outro lado, o poder coercitivo do capital também decorre dos efeitos da diminuição das barreiras espaciais no estímulo à competição entre regiões urbanas e cidades traduzida na adoção pelas autoridades públicas de políticas e modelos de gestão favoráveis aos negócios. A generalização destas políticas de empreendimento local acaba por tornar transitória as vantagens que uma cidade pode conseguir em determinado momento da sua história.

Portanto, é fácil conjecturar sobre todos os tipos de espirais ascendente e descendentes de desenvolvimento e declínio urbano sob condições em que são fortes o empreendedorismo e a concorrência interurbana. (HARVEY, 2005, p.180)

O texto prossegue mencionando que em muitas situações as reações das coalizões urbanas locais terminam por gerar ainda mais incertezas e, no fim, tornaram a cidade mais vulnerável às mudanças aceleradas da dinâmica econômica global.

4.5. 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 fundada 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, equipes esportivas, comerciantes... Enfim, todos aqueles que tinham algo a ganhar com o “crescimento da cidade” como resposta à situação de crise. Tais coalizões acabaram transformando as cidades em verdadeiras "empresas devotadas ao crescimento da renda agregada através da intensificação do uso do solo urbano" (LOGAN e MOLOTOCH, 1976). Otilia Arantes resume a ideia da máquina de crescimento da seguinte forma:

Coalizões de elite centradas na propriedade imobiliária e seus derivados, mais uma legião de profissionais caudatários de um amplo arco de negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares, conformam as políticas urbanas à medida que dão livre curso ao seu propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza. (...) No coração dessas coalizões, a classe rentista de sempre, hoje na vanguarda dos 'movimentos urbanos': incorporadores, corretores, banqueiros, etc., escorados por um séquito de coadjuvantes igualmente interessados e poderosos, como a mídia, os políticos, universidades, empresas esportivas, câmaras de comércio e, enfim, nossos dois personagens desse enredo de estratégias: os planejadores urbanos e os promotores culturais (ARANTES, 2000, p.27).

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 (*apud* FIX, 2007) três tipos de ativismos 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 aos investimentos privados e públicos; já 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 desta estratégia depende de condições específicas de cada cidade (ou de partes da cidade), que se relacionam com o grau em que a terra e os imóveis se encontram desenvolvidos enquanto mercadoria plena. Esta mercantilização depende muitas vezes de mudanças regulatórias que criam as condições de plena liquidez da terra e dos imóveis e, ao mesmo tempo, constroem formas não capitalistas de produção e circulação do espaço construído.

Apenas um alto grau de mercantilização justifica as apostas no setor imobiliário e as tentativas de manipular as leis de uso da terra e as decisões políticas. Esse grau indica maior ou menor capacidade da máquina de crescimento. A especulação imobiliária estrutural, nos termos de Molotch, tem suas bases não no investimento na propriedade, mas na capacidade de influenciar as estruturas socioespaciais futuras que determinam o valor da propriedade (FIX, 2007, p. 27).

O poder destas coalizões em transformar as cidades em “máquinas de crescimento” – influenciado mais fortemente o futuro do desenvolvimento urbano – 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 das 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 estrutural 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. Algo que permite práticas especulativas com relação a 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 mesma da financeirização das empresas envolvidas na construção (tanto residencial quanto de obras públicas) e na concessão dos serviços urbanos. Muitas destas empresas transformaram-se em Grandes Grupos Econômicos⁷ (Rocha, 2011), com sua lógica híbrida de acumulação que funde as diferentes formas de apropriação da mais-valia: lucro, juros e renda⁸. Esta nova forma de organização empresarial transforma as

⁷Tomando como referência o trabalho de Rocha (2011): “pode-se descrever o grupo econômico como uma estrutura empresarial de grande porte e diversificada, formada geralmente por uma empresa *holding* que constitui seu núcleo, porém que somente pode ser compreendida através das relações que estabelece com outras unidades empresariais, públicas ou privadas, legalmente independentes, e que constitui em muitos casos, uma das suas principais fontes de vantagens competitivas” (ROCHA, 2011, p. 4).

⁸Para Rocha (2011) os Grandes Grupos Econômicos seriam a expressão organizacional típica do capital financeiro: “O capital financeiro é uma categoria que expressa a fusão de várias frações do capital industrial, bancário, comercial, etc. sem necessariamente implicar na fusão de propriedade. Há uma fusão no sentido da integração destas frações ao comando de uma fração financeira. O capital financeiro se revela através da mudança da estrutura de propriedade sobre os meios de produção e da fusão entre formas de apropriação de mais-valia – especificamente, entre renda, juros e lucro” (ROCHA, 2011, p. 20) “Dito isto, a confusão entre atividades industriais e bancárias desempenhadas pela mesma associação de capitais passa a ser uma questão secundária, entendendo o

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 (1996):

A atividade rentista incorpora-se nestas grandes empresas, conforme já destacamos, 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, 1996, p. 220).

Esta 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. É como resumiu Braga (1996):

Para estas corporações, não vale mais, em termos significativos, a máxima investir é emitir dívidas e abrir mão da liquidez! Esta passa a ser uma verdade parcial. Trata-se, como imposição da própria concorrência e da administração de riscos, de constituir finanças que não apenas impliquem uma adequada estrutura de dívida, de passivos (para imobilizar capital), mas ao mesmo tempo construir uma adequada posição credora/ativa para ter mobilidade, flexibilidade, agilidade inovativa, velocidade na captação de oportunidades lucrativas nos vários mercados nacionais, produtivos e financeiros (BRAGA, 1996, p. 2016).

Por outro lado, a penetração da lógica financeira vem criando um novo tipo de empresa capitalista com o poder de ser multinacional, multisetorial e multifuncional. Segundo Braga (1996) estas grandes firmas são estruturadas consoante suas estratégias analisadas na função-objetivo. Multinacionais, evidentemente, porque seu espaço de realização de lucros encampa vários territórios nacionais, mas esta 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 nestas condições são os "formadores" de multinacionais em volume expressivo, empresas do tipo *global players* (na produção, no comércio, nas finanças). Fenômeno que é consistente com a percepção de Zysman (1995) acerca das "raízes nacionais de uma

Capital Financeiro como uma forma mais geral da atividade capitalista que reúne, em uma mesma estrutura empresarial, os vínculos de financiamento e controle necessários para a execução de empreendimentos de grande porte, e com capacidade de exercer influência sobre uma série de empresas ao longo da cadeia produtiva que, mesmo não possuindo participação acionária direta, se tornam dependentes dessas estruturas através de relações de suporte técnico e financeiro (BRAGA, 1997, p.20).


economia global" (p.107), para quem "os modelos nacionais de crescimento não estão colapsando, mas sim, provavelmente, submetendo-se a uma transição simultânea em meio a distintas trajetórias" (p.107). Retomando os termos adotados por Braga (1997):

- Multissetoriais, no sentido de que são várias empresas operando em distintos ramos da produção industrial, confeccionando, no limite, desde o bem de consumo descartável até o bem de capital mais sofisticado, ou agrupando atividades de *agrobusiness* com certos produtos industriais e de serviços. Deste modo, a busca de rentabilidade se faz através de um amplo espectro de oportunidades que permitem a realização de taxas semelhantes de lucro para magnitudes análogas de capitais envolvidos na própria "órbita real" (produção, comércio, serviços).
- Multifuncionais, porque se ocupam, ao mesmo tempo, das funções produtivas, comerciais e financeiras. Estas últimas têm sido empreendidas ao ponto de estabelecerem uma lógica financeira geral na gestão da riqueza por parte destas mesmas corporações industriais. Ou seja, os "núcleos organizacionais financeiros" passam a ser o centro destas corporações, estabelecendo suas estratégias multissetoriais e multinacionais de operação. A atividade rentista incorpora-se, nestas grandes empresas, conforme já destacamos, 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.

Segundo a pesquisa realizada por Rocha (2011), a reestruturação produtiva ocorrida na indústria brasileira impulsionada pela onda das privatizações na década de 1990 criou o que o autor denomina de Grandes Grupos Econômicos que apresentam traços fortes do surgimento de empresas financiarizadas em termos de estratégias e organização. Este novo poder está presente em um novo agente da acumulação urbana: os *City Builders*. Esta expressão também está sendo empregada por analogia, agora com a pesquisa comparativa realizada por Fainstein (1994) sobre os processos de (re)desenvolvimento urbano de Londres e Nova York ocorridos nos anos 1980 e impulsionados pela atuação das grandes empresas do circuito imobiliário estrito senso (ou seja, aquilo que os americanos designam como *Real Estate*). Entretanto, essa categoria será usada para dar conta do surgimento na cidade brasileira de novos atores na acumulação urbana, integrantes da categoria de Grandes Grupos Econômicos proposta por Rocha (2011). Em razão da centralização do capital, sua capacidade de organizar como uma plataforma de negócios e sua lógica de acumulação financeira-rentista, estes 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-monopolyrent*. O resultado é, por um lado, a disseminação nas cidades brasileiras dos grandes projetos urbanos, nova modalidade de acumulação fundadas na apropriação de lucro/juros/renda, neste caso sobretudo a renda fundiária. Por outro lado, se aprofunda na cidade brasileira a diferenciação do espaço construído (portanto, não apenas a diferenciação do mercado residencial) na forma de novos padrões de segregação urbana. O esquema abaixo ilustra esta hipótese e os diferentes circuitos de acumulação concentrados nessa figura dos “*The Builders*”:

Quadro 3 – “*The Builders*”

Ator/Função	Circuito	Valorização
“THE BUILDERS”	Capital imobiliário	Renda da Terra
		
-Grandes Firmas	Capital empreiteiro de obras públicas	Fundo público, fundo semi-público, fundo privado
-Multi-Setorial	Capital concessionário de serviços públicos	Fundo público
-Multi-Funcional		
-Multi-Escalar	Capital concessionário de infraestrutura	Fundo público, fundo semi-público
-Gestão de Portfólio de Negócios	Capital de consultoria	Fundo público

A pesquisa realizada por Rocha (2011) sobre os 20 maiores Grandes Grupos Econômicos do Brasil, permite que se identifique 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, multisetoriais e multifuncionais. São citados os casos da Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Odebrecht. As descrições abaixo foram transcritas integralmente de Rocha (2011). Vejamos alguns traços destes atores:

4.5.1. Camargo Corrêa

O Grupo, que já figura há algumas décadas entre os grandes grupos nacionais, constitui-se a partir do crescimento da empresa de engenharia Camargo, Corrêa e Companhia Ltda., fundada nos anos 1930. Assim como as outras grandes construtoras, a Camargo Corrêa passou por um profundo processo de diversificação a partir dos anos 1990, que resultou em um conglomerado reunindo empresas nos setores de engenharia, produção de insumos básicos e serviços públicos, entre uma série de outras atividades. A história recente do grupo,

portanto, não reserva muitas particularidades em relação às outras grandes construtoras incluídas na amostra – a Odebrecht e a Andrade Gutierrez; nos três casos, o crescimento diversificado das receitas dificulta qualquer tentativa de enquadramento setorial destes grupos econômicos.

O Grupo Econômico é controlado pela Participações Morro Vermelho S.A., que também controla a empresa de agronegócios Fazenda Morro Vermelho e as empresas de financiamento e participações PMV e BTS Participações e Investimentos. A *holding* Camargo Corrêa S.A. centraliza as participações em empresas de agropecuária, indústria naval, energia, serviços financeiros, engenharia e construção, produção de cimento, têxteis, empreendimentos imobiliários e concessões públicas. O Grupo ainda possui participações em alguns empreendimentos importantes como no consórcio da Usina Hidroelétrica de Jirau, no qual a Camargo Corrêa detinha 9,9% do capital – fatia acordada para a venda após as primeiras fases da obra para a francesa GDF Suez – e no Sistema Integrado de Transporte de Etanol (o “etanolduto”), com 10% do capital, em parceria com os grupos Petrobrás, Odebrecht, Copersucar e Cosan.

Na indústria naval, a *holding* do grupo, a Camargo Corrêa Naval Participações, controla 46,6% do Estaleiro Atlântico Sul, em associação com a Queiroz Galvão e a *Samsung Heavy Industries*; e 29,75% da Quip S.A. (em associação com o grupo Inepar), também em associação com a Queiroz Galvão. Ambos os empreendimentos concentram-se em atender à demanda de embarcações e plataformas para a expansão da Petrobrás. No setor de engenharia, a empresa desdobrou seus ramos de atuação em engenharia industrial, infraestrutura e empreendimentos imobiliários. O grupo também expandiu sua atuação no setor de cimento, a partir da aquisição de algumas grandes empresas nacionais e estrangeiras, como a Cimpor de Portugal e as argentinas Loma Negra e Betel. No setor de vestuário e calçados, a Camargo Corrêa é a acionista majoritária da Alpargatas S.A., que possui as marcas nacionais Havaianas, Rainha e Topper e possui acordos para a distribuição no Brasil das marcas estrangeiras Mizuno e Timberland.

O Grupo também ampliou sua inserção em concessões públicas e energia. A Camargo Corrêa controla o Grupo CCR, concessionária rodoviária, e a Concessionária do Estacionamento de Congonhas. Houve ainda a criação de concessionárias para a administração de aeroportos e linhas de transmissão de energia. No setor energético, a Camargo Corrêa ainda possui um número grande de participações acionárias importantes, entre as quais destacam-se a propriedade de 25% do capital da Companhia Paulista de Força e Luz - CPFL Energia, 9% da Barra Grande Energia e 6,35% da Machadinho Energia.

A empresa apresentou também um diversificado processo de internacionalização, que inclui suas empresas em energia, cimento, construção e engenharia, vestuário

e calçados, concessões públicas e empreendimentos imobiliários. Além dos setores em que o grupo já atuava, foram também criadas empresas para a atuação internacional em Óleo e Gás e Logística. Embora não apresente um grau de internacionalização tão elevado quanto a Odebrecht, a Camargo Corrêa opera um grupo grande de empresas na América do Sul e do Norte, África e Europa.

A Camargo Corrêa, em comparação com a Odebrecht, demonstra como apesar das semelhanças entre as estratégias de diversificação e internacionalização, o alcance destas estratégias foi mediado pelo porte e pelo crescimento alcançado pelas grandes construtoras no período estudado. Neste sentido, contribuiu a abertura de novas frentes de investimento, a partir das mudanças na divisão entre negócios públicos e privados, como foi no exemplo das concessões públicas. A capacidade das construtoras em manter o ritmo de diversificação para estas áreas, dependeu entre outras coisas, da capacidade de endividamento e de conseguir ampliar as parcerias para a exploração das concessões (ROCHA, 2011).

4.5.2. Andrade Gutierrez

A construtora Andrade Gutierrez era até a década de 1990, a principal construtora entre os grandes grupos econômicos brasileiros, posição perdida ao longo das duas últimas décadas para a Odebrecht e a Camargo Corrêa. A perda da liderança é reflexo, sobretudo, do crescimento modesto em relação à taxa atingida pelas construtoras durante os anos 2000. Entretanto, a Andrade Gutierrez S.A. passou por um período de rápido crescimento e aumento da receita bruta no período posterior à crise.

Entre as construtoras da amostra, a Andrade Gutierrez teve também o menor grau de diversificação, ainda que tenha repetido certo padrão de diversificação das grandes construtoras, que inclui setores como energia, concessões públicas, serviços básicos, construção naval e defesa. O grupo ainda entrou em setores diferentes do padrão, como foi o caso de telecomunicações – através da Oi S.A. e outras empresas de serviços – e logística em saúde – através da Logimed S.A., subsidiária em serviços de saúde.

Durante os anos 2000, a Andrade Gutierrez S.A. dividiu suas operações e capitalizou as *holdings* setoriais criadas, centralizando em algumas poucas companhias abertas seu sistema de coligadas. Basicamente, o sistema é composto pelas *holdings* Logimed S.A., Andrade Gutierrez Telecomunicações, Andrade Gutierrez Segurança e Defesa S.A., Andrade Gutierrez Participações S.A. e Construtora Andrade e Gutierrez S.A., que controla o setor original de construção e engenharia do Grupo.

Duas destas *holdings* possuem participação em outros grandes grupos, a Andrade Gutierrez Telecomunicações, que detém 19,36% do capital da Telemar Participações (controladora da Oi S.A.); e a Andrade Gutierrez Participações, que

possui 14,4% do capital da Companhia Energética de Minas Gerais S.A - CEMIG, através da Andrade Gutierrez Concessões S.A. - AGC. A Andrade Gutierrez Participações controla também a AGC que reúne participações acionárias nas empresas concessionárias do Grupo, como a CCR S.A. (16,3%), a Madeira Energia (12,4%) – do cons6rcio Santo Ant6nio Energia – e nas empresas de serviç6s p6blicos, como a Companhia de Saneamento do Paraná (34,75%), WaterPort (100%) e CEMIG. A holding controla ainda as concess6es p6blicas do grupo em outros pa6ses, como a Quiport, concessionária do aeroporto internacional de Quito – com 45% do capital; e a Aeris, concessionária do aeroporto de San José na Costa Rica, com 47,5% do capital.

A *holding* de construção civil e engenharia controla algumas empresas nacionais importantes como a AG Construç6es e Serviç6s, a AG Engenharia Industrial e a Andrade Gutierrez leo e Gás – que atua em perfuração e construção naval; e também toda a rede de empresas de engenharia e infraestrutura do grupo no exterior. A internacionalização do Grupo em construção civil foi geograficamente vasta, com a abertura de sucursais na América Latina, África e Oriente Médio. A Andrade Gutierrez comprou também algumas grandes empresas de infraestrutura, como a Empresa Elétrica Alto Cachapoal, no Chile; a Intersur, no Peru; e a Zagope, em Portugal.

No setor de Defesa, Andrade Gutierrez Defesa e Segurança S.A firmou recentemente um acordo para a criação de uma *joint venture* com a Talhes, empresa controlada pelo Grupo francês *Dassault*. A *joint venture* deverá atender o segmento de sistemas de vigilância e de ve6culos aéreos não tripulados (Vants), sendo uma possível concorrente na trajetória de diversificação da Empresa Brasileira de Aeronáutica - Embraer, como será tratado adiante. Com isto, a Andrade Gutierrez procurar capacitar-se para a competição com as outras construtoras nacionais, que também anunciaram a entrada no setor de defesa (ROCHA, 2011).

4.5.3. Odebrecht

As grandes construtoras nacionais representam um capítulo  parte na evolução do grande capital brasileiro. A própria denominação “construtora” capta pouco da dimensão das áreas de atuação destes grupos econômicos nas últimas décadas. A Odebrecht S.A., por ser a maior do setor de construção civil, é um bom exemplo da composição da estratégia de negócios que foi comum às grandes construtoras após a década de 1990: concess6es p6blicas, insumos básicos, energia, defesa e indústria naval, representam alguns dos segmentos em que as grandes construtoras criaram empresas próprias. Uma parte destes, já em processo de internacionalização, acompanhando as regi6es geográficas já exploradas pela internacionalização da construção civil brasileira a partir dos anos 1970.

A Odebrecht S.A. possui uma dispersão setorial de seus ativos que dificulta enquadrá-la como uma construtora. Sua principal atividade, por receita e valor dos ativos, é a indústria química, seguida por engenharia e construção – sendo que na área de engenharia e construção, a Odebrecht realiza um grande número de atividades como: engenharia industrial (detalhamento, *procurement*, *turn-key*, etc.), infraestrutura logística, saneamento, empreendimentos imobiliários, entre outros. A organização da estrutura de ativos do grupo também mudou significativamente, com a criação de uma rede de *holdings* setoriais, centralizando melhor as decisões por área de negócios.

Na área de química, a Odebrecht detém cerca de 50% do capital da Braskem – maior empresa petroquímica da América Latina – juntamente com a Petrobrás. A empresa possui a liderança nacional na produção de insumos petroquímicos e bioquímicos, e entre as empresas do Grupo, foi a que teve o maior volume de investimento externo nos últimos anos. A Braskem atua nos Estados Unidos (através da aquisição da *Sunoco Chemicals*), México, Venezuela e alguns países da União Europeia, através da *Braskem Netherlands*. No segmento de bioquímica, a Odebrecht atua a partir dos desdobramentos de seus negócios agroindustriais – controlados pela ETH Bio Participações S.A. – na produção de cana-de-açúcar. Através da produção de etanol, o Grupo verticaliza suas atividades para bioenergia e bioquímica.

No setor de serviços, a Odebrecht atua em engenharia e administração imobiliária; além de alguns serviços financeiros – como o fundo de previdência complementar de seus empregados. O Grupo Econômico ampliou também sua participação em geração de energia, atuando em termoeletricidade, hidroeletricidade, energia eólica e, recentemente, desenvolvendo projetos de energia solar – sendo os dois últimos segmentos controlados pela Odebrecht Energia Alternativas S.A. Em saneamento básico e tratamento de resíduos, a Odebrecht Engenharia Ambiental S.A. – controladora da empresa Foz do Brasil S.A., centraliza as operações de recuperação ambiental realizadas no Brasil e Argentina. Ainda no setor de serviços, a Odebrecht iniciou a participação em concessões públicas, reunidas nas *holdings* Odebrecht Participações e Investimentos S.A. e Odebrecht TransPort, que administra concessões rodoviárias, ferroviárias e portuárias no Brasil e outros países – através do controle de empresas como Rota das Bandeiras S.A., Concessionária Bahia Norte, Embraport e da Concessionária IRSA.

No setor industrial, a Odebrecht, como já referido, consolidou sua posição como líder nacional em produtos petroquímicos ao longo de reestruturação do setor. O Grupo também aproveitou a expansão do setor petroleiro *off-shore* no Brasil para, assim como as outras grandes construtoras, diversificar seus negócios para o setor naval, através da participação na construção e operação de estaleiros – como o Estaleiro Enseada Paraguaçu em associação com a OAS construtora S.A. e a japonesa *Kawasaki Heavy Industries*. A Odebrecht utilizou as capacitações

reunidas no setor naval para iniciar sua atuação na produção de submarinos, ampliando a presença do grupo em outra nova área de negócios, o setor de Defesa.

O Grupo fundou em 2010 a Odebrecht Defesa e Tecnologia S.A., *holding* que reúne as empresas do Grupo no setor de Defesa. Em 2012, a holding adquiriu a Mectron, empresa sediada em São José dos Campos que atua na produção de mísseis e no desenvolvimento de sistemas para radares, aviônicos (mísseis e aeronaves não-tripuladas) e satélites. A Odebrecht Defesa e Tecnologia ainda controla a COPA Gestão de Defesa (gestão de logística integrada em operações de campo) e, em 2011, formalizou a *joint venture* Odebrecht Cassidian Defesa, associação do Grupo com a empresa alemã European Aeronautic Defense and Space Company (EADS), uma das líderes mundiais de planejamento e serviços de defesa e segurança. A *joint venture* torna a Odebrecht operadora da EADS na América Latina.

O fato curioso da internacionalização da Odebrecht foi que o processo atingiu um grau maior de diversificação do que aquele apresentado pelo Grupo no mercado interno. De modo geral, as principais empresas do Grupo no mercado interno estão em avançado processo de internacionalização. O Grupo atua em construção civil – através da *holding* internacional Belgrávia Empreendimentos – na África, América Latina, Oriente Médio e alguns países da Europa, e em empreendimentos imobiliários, na América Latina, África e Portugal. Em concessões públicas, a Odebrecht atua nas mesmas regiões, gerindo concessões portuárias, rodoviárias, ferroviárias e de telecomunicações. No setor energético, o Grupo atua também na América Latina – especialmente Equador e Peru – e África. Destacam-se também a presença da Odebrecht nas obras de infraestrutura na África, Emirados Árabes e América Latina, e a produção de bioquímicos em Angola.

Além dos setores organizados a partir do mercado interno, a Odebrecht inseriu-se em uma série de setores em seu processo de internacionalização. Em mineração, a Odebrecht expandiu sua presença para Angola, Moçambique e África do Sul. A criação de empresas de participação na África e América Latina levou a Odebrecht a participar como sócio de um grupo de atividades bem distintas, como hotelaria, empresas de logística, *trading companies* e até uma rede de supermercados em Angola. A presença da Odebrecht na África é tão significativa na sua estratégia de negócios que cerca de 12% da mão de obra do Grupo é africana e 14% da força de trabalho total está no continente africano. O Grupo fundou também para suas atividades internacionais a Odebrecht Óleo e Gás S.A., atuando na exploração de petróleo e gás na América Latina e África (o Grupo também atua em refino através da Braskem).

A Odebrecht, apesar da amplitude de seu movimento de diversificação e internacionalização, não teve uma trajetória recente muito distinta das grandes construtoras brasileiras. Pelo grau de diversificação – inclusive para áreas não-

correlatas, pela estrutura de ativos e pela organização patrimonial, as grandes construtoras nacionais no período recente realizaram um movimento importante de conglomeração industrial. Contribuiu para isto, o fato de que todas as grandes construtoras procuraram renovar seus vínculos com o capital estatal a partir dos anos 1990, entrando em serviços públicos, concessões e parcerias público-privadas de uma forma ampla (ROCHA, 2011).

Poderíamos mencionar também a reconfiguração de outros atores da acumulação urbana em moldes empresariais similares aos dos Grandes Grupos Econômicos, embora sem expressar a forte concentração do capital. É o caso, por exemplo, da reestruturação das empresas de transportes ocorrida no Rio de Janeiro analisada por Matela (2015).

4.6. A produção imobiliária: consolidação do 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 a década de 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com a criação de novos instrumentos jurídicos e institucionais que visavam a abertura desse setor ao mercado de capitais.

O levantamento realizado por Álvaro Pereira (2015) indica que os principais marcos legais que fizeram parte desse processo foram a Lei nº 8.668 de 1993 que introduziu os Fundos de Investimento Imobiliário (FII) no ordenamento jurídico do país e a Lei nº 9.514 de 1997 que criou o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e as Companhias Securitizadoras de Créditos Imobiliários. Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva deram continuidade a esse processo, 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.

O autor aponta que duas grandes tendências marcaram esse novo marco regulatório. A primeira foi o reforço da segurança jurídica oferecida para os credores, com a instituição de uma série de mecanismos para reforçar suas garantias frente aos tomadores de crédito. Exemplo disso, foi a criação da ‘alienação fiduciária de bens imóveis’, que garantiu com maior facilidade e celeridade a retomada dos bens em caso de inadimplência. 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. Foi o caso dos Fundos de Investimento Imobiliário (FII’s), dos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI’s), das Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI’s), das Letras de Crédito Imobiliário (LCI’s) e das Letras Imobiliárias Garantidas (LIG’s) (PEREIRA, 2015). Uma

caracterização rápida desses instrumentos, feita com base em Pereira (2015) e no Anuário Uqbar (2016), segue abaixo:

- 1) Fundos de Investimento Imobiliário (FII). Fundos para investimento em ativos de base imobiliária. As carteiras de investimento podem envolver bens imóveis e títulos de renda fixa ou variável. Captação é feita por meio da emissão de cotas que constituem frações ideais do seu patrimônio que são negociadas em oferta pública realizada por instituições intermediárias. Não há restrições quanto ao perfil do investidor, podendo envolver desde grandes investidores institucionais até investidores de pequeno porte. Parte dos FII encontra-se listado na Bolsa de Valores de São Paulo e existe atualmente no Brasil um mercado secundário razoavelmente estruturado.
- 2) Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI). Instrumento criado para permitir operações de securitização imobiliária no Brasil. Correspondem a títulos lastreados em direitos sobre o crédito originado em operações de financiamento imobiliário, consistindo na antecipação das expectativas futuras de receita. Trata-se de um ativo de renda fixa, um título de dívida com parâmetros de rentabilidade estabelecidos previamente. São administrados por Companhias Securitizadoras sob supervisão da CVM.
- 3) Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI). Instrumento de transmissão de direitos creditícios. Forma contratual usada para se transmitir os direitos de um credor de operação de financiamento imobiliário para terceiros.
- 4) Letras de Crédito Imobiliário (LCI). Mecanismo de captação bancária que consistem em títulos de dívida emitidos e distribuídos por instituições bancárias. Trata-se de um investimento de renda fixa. Sua emissão exige a constituição de uma carteira de créditos imobiliários, mas cuja garantia de remuneração dada ao investidor decorre da solvência do próprio banco emissor. Seu público alvo consiste principalmente em investidores de varejo.
- 5) Letras Imobiliárias Garantidas (LIG). Títulos financeiros de base imobiliária emitidos por instituições financeiras. Correspondem a títulos de dívida de emissão bancária, mas exigem que os ativos em que estejam lastreados sejam segregados do patrimônio da instituição emissora. Trata-se de um investimento intermediário entre a LCI e o CRI.

Essas medidas trouxeram inovações importantes para a abertura do imobiliário ao capital financeiro e vem favorecendo 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 sua importância não deve ser desconsiderada. Bonicenna (2017) afirma que apesar do mercado secundário ainda não ter assumido a relevância verificada nos países centrais – a exemplo do ocorrido nos Estados Unidos da América ou em parte da Europa– 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 é bom indicativo desse processo.

Adriano Botelho (2007) argumenta que os Fundos de Investimento Imobiliário foram usados em sua fase inicial por algumas empresas para se beneficiar da isenção fiscal existente sobre empreendimentos securitizados. Isso indica que esse instrumento começou a ser adotado enquanto uma estratégia para escapar da carga tributária e não propriamente como um recurso captar investimentos para dinamizar a produção imobiliária. Com as mudanças na legislação implementadas em 1997 essa isenção acabou e muitas dessas empresas resolveram encerrar 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. E foi somente a partir dos anos 2000 que esse tipo de investimento começou a atrair um número maior de pequenos e médios investidores, especificamente a partir do lançamento de Fundos com cotas de valor unitário mais baixo (BOTELHO, 2007).

Os projetos que se tornaram alvo 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”. Uqbar confirmam essa tendência. Na metodologia por eles adotada para avaliar a composição desse mercado, os Fundos de Investimento Imobiliários existentes no país foram divididos nas seguintes categorias: Armazenagem, Hospitalar, Hospedagem, Industrial, Residencial, Escritórios, Escolar, Varejo e Diversificados (que podem envolver mais de uma categoria).

Em 30 de junho de 2009 aproximadamente 50% de todo o patrimônio líquido dos Fundos de Investimento listados na Bolsa de Valores de São Paulo correspondia à categoria Escritórios, cerca 23% à categoria Varejo/Shopping Centers e 16% à categoria Diversificado. Sendo que apenas 0,35% correspondia à categoria Residencial. Em números absolutos, tínhamos nove Fundos de Investimento para a categoria Escritório, sete para a categoria Varejo/Shopping Center, cinco para a categoria Diversificados e apenas um para a categoria Residencial. Outro dado pertinente é a distribuição dos Fundos de Investimento 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 na Bolsa de Valores de São Paulo correspondia a fundos de Renda Regular, cerca de 25% à 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 rela o   localiza o. Adriano Botelho demonstra 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 são negociados (BOTELHO, 2007). Na prática, os investidores que optam pelos FII's continuam avaliando elementos como a localiza o do empreendimento, sua inser o na rede urbana, a oferta de infraestrutura e serviços oferecidos no entorno, a proximidade com áreas de risco e assim por diante. Cabe dizer que o rendimento dos fundos segue atrelado   sua valoriza o enquanto bem imobiliário.   por isso que a grande maioria desses novos empreendimentos seguem se expandindo pelos mesmos vetores de valoriza o que já estavam caracterizados pela a o das empresas que atuam no mercado imobiliário tradicional. Botelho ressalta que o caso da cidade de São Paulo deixa isso bem explícito: 36 dos 46 FII's e 24 dos 40 CRI's existentes estão localizados no chamado vetor sudoeste (BOTELHO, 2007). Então não se trata de um mercado novo, mas apenas a intensifica o da explora o de frentes de investimento já existentes.

Além da cria o 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 Mariana Fix (2011), muitas das empresas que aderiram a essa estratégia foram inicialmente bem-sucedidas e conseguiram ampliar muito o seu tamanho em um curto espaço de tempo. Um bom exemplo disso foi a MRV que multiplicou o seu faturamento trimestral em quase dez vezes entre 2007 e 2010 (FIX, 2011). O número de unidades lançadas por outras construtoras chegou a aumentar em dez vezes, em um intervalo de apenas cinco anos, como foi o caso da Cyrela que passou de 2.733 unidades lançadas em 2005 para 27.589 em 2010, da PDG que passou de 2.089 unidades em 2005 para 42.616 em 2010, além da própria MRV que saltou de 2.987 unidades lançadas em 2005 para 50.136 em 2010 (SANFELICE, 2013).

Fix (2011) lembra que em 2011 havia 17 empresas do setor imobiliário listadas na Bovespa. Mas a autora ressalta que desde o início desse processo de abertura o setor vem apresentando dificuldades que o impediram de ser inteiramente capturado pelo capital internacional, como aconteceu com o setor de telecomunica es ou com o setor

bancário. Algo que 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 destaca 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. Atuação que contou com a participação de investidores internacionais de peso, como George Soros (na Cyrela), Morgan Stanley (na Gafisa), Crédit Suisse (na Even e outras), dentre outros. Cabe apontar que durante esse processo muitos dos fundadores seguiram como acionistas majoritários ou atuando no conselho de diretores de suas empresas, indicando que naquele momento ainda vigorava uma aliança entre o capital das elites locais e os novos investidores internacionais (FIX, 2011).

Ao analisar a atuação das empresas que geram os fundos do investimento que atuam no setor imobiliário brasileiro, a autora argumenta que é possível verificar que algumas gestoras eram responsáveis por fundos com participação em diversas empresas ao mesmo tempo. É o caso da Credit Suisse (Suíça), Black Rock/Merrill Lynch (EUA), Fama (Brasil), Janus (EUA) ou Pólo Capital Management (Brasil). A Janus investiu simultaneamente na Cyrela, Rodobens, MRV e Rossi, nunca com participação superior a 8% em cada empresa. A Fama participa da Even, Rossi e Rodobens. A Pólo Capital Management capta recursos por meio de fundos que investem na Abyara, Even e Trisul. 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 diminuir o risco de seus investimentos (o lucro de algumas pode cobrir o prejuízo de outras) 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 – que possuem seus parâmetros de rentabilidade e liquidez almejada – 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 fornece subsídios que podem 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 a

temporalidade e os parâmetros de rentabilidade próprios do setor financeiro e do atual padrão de acumula o de capital (FIX, 2011).

Outro fenômeno verificado por Sanfelice (2013) na trajetória dessas empresas que abriram seu capital, foi a multiplica o de processos de fusão e a prioriza o de investimentos em empreendimento de grande escala. Muitas das grandes empresas do setor que tinham sua atua o concentrada no mercado paulista – como a Gafisa ou Cyrela – passaram a expandir seus mercados para outras regiões do país, e para isso recorreram   compra de empresas que já tinha uma participa o consolidada nos mercados locais. Um exemplo foi a compra da Goldsztein de Porto Alegre pela Cyrela. O autor ressalta que em 2007 aproximadamente 58% dos lançamentos dessa construtora estavam concentrados na região metropolitana de São Paulo e em 2010 esse valor tinha caído para apenas 16%. Outro dado significativo 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   justificado pelo autor como uma estratégia das empresas para maximizar a apropria o 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 fun o aumento dos financiamentos públicos e privados destinados para esse setor (SANFELICE, 2013).

Shimbo (2017) conta que desde a década de 1990 vinham sendo criados mecanismos institucionais e de financiamento que ajudaram a constituir um nicho de mercado destinado   famílias de baixa renda, ampliando com isso a participa o do mercado nas políticas habitacionais brasileiras. Desde então, esse segmento se consolidou formando uma espécie de “zona híbrida”, entre as formas de produ o destinadas   habita o de interesse social e aquelas voltadas para a habita o de mercado, nomeada pela autora de “habita o social de mercado” (SHIMBO, 2017).

Com isso, Sanfelice (2013) conclui que a abertura de capital e a conseqüente financeiriza o desse setor da economia, teria dado às empresas do setor imobiliário a capacidade de produzir não são imóveis, mas também de alterar as configura es da ordem metropolitana. Algo que só se tornou possível com o aporte financeiro desses grandes investidores globais, que passaram a atuar de forma mais intensa no mercado brasileiro ao longo dos últimos anos. Processo em que as rendas apropriadas na escala local (nas inúmeras cidades que compõem o raio de atua o das grandes operadoras) circulam livremente pelos meandros de uma arquitetura financeira global, dominada pelos grandes fundos de aplica o sediados nos países desenvolvidos (SANFELICE, 2013). Esse debate nos leva a questionar sobre a possibilidade de uma transforma o da

produ o imobiliária molecular/mercantil/rentista com base no financiamento bancário ou no crédito subsidiado, para uma produ o monopolista/financeira/rentista.

As inflexões que vêm sendo descritas neste texto e sua rela o com os processos de apropria o do urbano pelas lógicas do financeiro, nos levam a acreditar que esteja em curso uma dinâmica de transforma o da produ o imobiliária nas cidades brasileiras. A histórica incorpora o fundada em pequenas empresas (algumas familiares) de caráter local, mobilizando um capital mercantil na busca de captura de rendas fundiárias de antecip o para a incorpora o 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 habita o como direito e a habita o como mercadoria, a favor da segunda devido às reestrutura es dos programas habitacionais – particularmente o Minha Casa Minha Vida – com seu direcionamento para setores de classe média baixa.

4.7. Regula o Urbana: mercantilar a terra urbana

O avanço dos processos de financeiriza o da economia e de mercantiliza o do urbano que estão aqui sendo discutidos, tomam a propriedade fundiária capitalista como base da circula o do capital, com isso buscam a sua transforma o em capital fictício, o mais próximo possível de um “bem financeiro puro”. Em outras palavras, trata-se de integrar a propriedade fundiária   lógica da circula o do capital portador de juros, o que abriria o acesso pleno do capital   terra. Mas, ao mesmo tempo, esta integra o abre a possibilidade para que a especula o com a terra passe a integrar as contradi es que mant m a instabilidade da dinâmica global do capital (HARVEY, 1984).

Esse processo de transforma o da propriedade fundiária em um “bem financeiro puro”, demanda uma série de reformas institucionais e jurídicas que busquem retirar a complexidade de interesses e formas de apropria o do imobiliário, algo designado por Beauregard (2005) de “textura social da propriedade fundiária” (BEAUREGARD, 2005). O autor usa esse conceito para definir a propriedade imobiliária como um produto denso e complexo, fazendo com que o comportamento de seus mercados sejam dependentes de uma série de variáveis externas e outros fatores de ordem econômica e social, que podem influenciar de forma significativa as op es 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 execu es. Edifícios corporativos em geral possuem taxas de retorno maiores do que edifícios residenciais e centros comerciais precisam de

mais tempo e investimento para serem construídos do que edifícios garagem. Isso quer dizer que esses setores vão responder e se engajar às demandas do mercado de forma heterogênea. Isso pode ocasionar discordâncias e divergências de interesse em entre eles, ou mesmo desinteresses por parte de determinados agentes, que podem evitar realizar determinados investimentos em períodos específicos em função do risco calculado. Algo que deve ser somado a uma tendência a especialização dos capitais imobiliários que leva os investidores a serem cautelosos na abertura de novas frentes de expansão (sejam elas setoriais ou geográficas) que possam pôr em risco suas taxas de retorno.

Em segundo lugar, o autor destaca que os investimentos imobiliários em geral envolvem capital fixo financiado a longo-prazo. Essa estabilidade pode dificultar iniciativas de conversão e transformação dos imóveis existentes para atender novas demandas geradas pelo mercado, ou mesmo ajustes rápidos aos novos usos, que se tornem dominantes em determinadas áreas da cidade. Esses fatores são elencados por Beauregard (2005) para mostrar 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 o leva 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 (BEAUREGARD, 2005).

Essa perspectiva considera a propriedade fundiária como realidade jurídica que expressa uma pluralidade de relações sociais presentes no uso e ocupação do solo urbano, que podem se posicionar como obstáculos a que o pleno jogo do mercado a transforme em um ativo financeiro. Considerações semelhantes são feitas por Topalov (conforme interpretação de GUIGOU, 1984). O autor pondera que na cidade encontramos, sob o título genérico de “direito de propriedade”, um conjunto diversificado de relações econômicas e sociais: relações de produção, de distribuição, de consumo. Mas, para compreender esta pluralidade, é necessário fazer a distinção entre direito de propriedade e o poder de propriedade. A propriedade como relação social de produção se define como o poder de colocar a terra como suporte de um processo de valorização do capital ou de impedir que este uso seja efetivado. O desenvolvimento do modo de produção capitalista exigiu adequações aos regimes de propriedade fundiária, de forma a permitir que o processo produtivo se desenvolvesse, conforme os interesses do capital, implicando numa submissão completa da propriedade à regulação da renda.

Mas, Topalov (1973) ressalta duas contradições envolvidas nesse processo. A primeira delas seria a permanência de determinadas formas “inadequadas” de

propriedade fundiária frente às lógicas de acumulação do modo de produção capitalista. A segunda seria o conflito entre, de um lado, a propriedade fundiária desprovida de seu direito de uso do solo, mas interessada na apropriação integral da renda e, de outro, o capital lutando pela extração da mais-valia produzida a partir dela. Sobre a primeira contradição, o autor usa como exemplo a propriedade dos camponeses, artesãos, pequenos comerciantes e residentes. Os três primeiros consistem em situações em que a posse da terra é imprescindível para o desenvolvimento de suas atividades profissionais, que são dependentes dos insumos presentes em seu entorno (como a clientela fixa, por exemplo) e por isso não são facilmente transferíveis para outros locais. Mas, em todos os casos trata-se de formas de propriedade que funcionam como valor de uso, com isso não respondem à racionalidades objetivas, fundadas estritamente em termos das possibilidades de renda que elas podem gerar. O autor ressalta que essas “irracionalidades” atestam um fato: que os processos de urbanização capitalista podem encontrar, em certas circunstâncias, obstáculos ao modo de produção dominante (GUIGOU, 1984).

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. Essa hipótese é apresentada por Fox-Gotham (2009), ao discutir as reformas da legislação urbanística nos Estados Unidos da América implementadas desde a década de 1980, que objetivaram criar liquidez para a circulação do capital no meio urbano. O autor argumenta 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 commodities* em *liquid resources*. Processo que inevitavelmente é permeado por contradições e irracionalidades.

I argue that over the past several decades the process of ‘securitization’ – i.e. converting opaque and illiquid assets into liquid and transparent securities – 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 para 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. 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 buscava ao máximo estandardizar e racionalizar essas *commodities* para que diferentes compradores e vendedores ao redor do planeta consigam negociá-las de forma mais ágil. Assim sendo, teríamos contradições semelhantes àquelas apresentadas por Topalov. De um lado o mercado imobiliário, atuando de forma local e permeado por particularidades e idiosincrasias, 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 as 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).

No caso brasileiro, também vêm sendo implementadas mudanças nos padrões de regulação da propriedade e do financiamento imobiliário, particularmente com a introdução no ordenamento jurídico de novos instrumentos financeiros de base imobiliária. Eles vêm operando de forma a facilitar a captação de recursos entre investidores nacionais e internacionais de grande porte – fundos de pensão, fundos de investimento, seguradoras e outros investidores institucionais – além de canalizar a poupança de pequenos e médios investidores. Essas mudanças regulatórias geraram transformações qualitativas nas lógicas de funcionamento desse setor, ao impulsionarem a disseminação de novos modelos de negócio e padrões de gestão (PEREIRA, 2015). Esse tipo de inovação abre espaço para a transformação da propriedade imobiliária em equivalente ao capital portador de juros, condição para a circulação sem obstáculos e riscos do capital investido na produção do ambiente construído. Algo que deve ser considerado como resultado de ações interescares que articula dimensões institucionais que se expressam no local, no nacional e no global.

O contexto institucional da cidade brasileira teria alguns agravantes em relação à superação desses entraves impostos à plena mercantilização do urbano: é necessário dotar a propriedade fundiária da segurança urbana, necessária para a sua transformação em mercadoria capitalista. Esta tarefa é fundamental para assegurar o processo de circulação do capital investido no meio ambiente construído, uma vez que se trata de capital fixo, que se realiza na longa duração e está imobilizado espacialmente. Integra também a realidade da cidade brasileira, uma dinâmica da expansão urbana pela lógica da fronteira, o que bloqueia a plena vigência do mercado capitalista da terra urbana, como regulado do uso e ocupação do solo urbano. Tal fato, traz uma insegurança urbana aos investimentos em capital imobiliário, na medida em que o torna vulnerável à

desvalorização, como consequência da desvalorização fundiária. Tal fato está expresso juridicamente na cidade pela extensão da propriedade informal da terra.

Não é sem razão que está em tramitação no Congresso Nacional uma nova proposta de reforma fundiária. Trata-se da Medida Provisória 759/2016, que acaba com o tratamento prioritário das áreas de interesse social, revoga a obrigatoriedade de loteadores irregulares e grileiros de terras públicas de promoverem a adoção de medidas corretivas, repassando ao Poder Público o encargo dos investimentos e o impedindo de ser ressarcido. Além disso, está prevista também a privatização em massa do patrimônio da União, o rompimento com vários regimes jurídicos de acesso à terra construídos com participação popular, além da flexibilização da regularização para ocupações irregulares de alto padrão, anistiando o mercado imobiliário e especuladores urbanos e rurais.

4.8. Na gestão urbana: contratualismo e empresariamento da cidade

Conforme demonstrado acima, as reformas neoliberais implementadas, a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso, abriram caminho para modelos de governança pró-crescimento e pró-mercado, centrados na adoção de estratégias institucionais voltadas para o repasse para a iniciativa privada de responsabilidades, até então desempenhadas pelo poder público. Duas modalidades que vêm sendo utilizadas para isso são: as Parcerias Público-Privadas e as Operações Urbanas Consorciadas. A primeira delas pode ser tratada de forma ampla como qualquer articulação estabelecida entre a iniciativa privada e o poder público, para a provisão de determinado serviço de interesse público, por um prazo determinado ou para a execução de investimento de natureza diversa. Atualmente, consiste em um dos principais instrumentos utilizados pelo Estado brasileiro (em seus diferentes níveis de governo) para realizar investimentos em infraestrutura, sendo usadas também para a gestão de serviços essenciais, além da execução de grandes obras públicas. Algumas dessas parcerias podem envolver empresas estatais, mas esse cenário tende a ser menos frequente. Ressaltando que o fato de o Estado descentralizar a realização dos investimentos ou a gestão de serviços essenciais, entretanto, não retira sua função regulatória e sua obrigação em fiscalizar as concessões realizadas e prezar pela sua qualidade.

Esse tipo de iniciativa foi regulado inicialmente pela Lei Federal nº. 8.987/1995, 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 Luiz Inácio Lula da Silva foi editada a Lei Federal 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. Na primeira, a remuneração das atividades concedidas ao concessionário é feita integralmente pelo poder público, que figura como usuário final do serviço prestado. Na segunda, a remuneração é feita de forma combinada pelas tarifas pagas pelo usuário final e contraprestações pagas pelo poder público. A lei anterior não impedia esse tipo de atividade, mas não tinha sido desenhada com esse propósito. Além disso, a nova lei instituiu também a criação de fundos garantidores para os contratos, com o objetivo de reforçar a segurança dos concessionários em caso de não pagamento pelos serviços realizados. Essas inovações permitiram que fosse ampliado a abrangência do processo de privatização, incluído setores e atividades que antes não eram consideradas suficientemente rentáveis pelos agentes privados (PEREIRA, 2015).

Essas duas modalidades vêm sendo usadas por inúmeras cidades no país para delegar à iniciativa privada serviços como: iluminação pública, limpeza urbana, monitoramento de tráfego, sistemas de estacionamento rotativo, equipamentos de cultura, unidades básicas de saúde, transporte público, entre outras. 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. Isso ocorreu no caso da PPP relacionada ao Projeto Porto Maravilha na cidade do Rio de Janeiro. Pereira (2015) ressalta, também, a importância assumida nesses processos por um instrumento auxiliar denominado de 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 um outro instrumento a ser considerado são as Operações Urbanas Consorciadas (OUC). 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.

A cidade de São Paulo possui um histórico consolidado do uso desse instrumento, que nos permite tecer algumas considerações sobre seus impactos urbanos e sociais. Ele começou a ser usado sob o nome de ‘Operações Interligadas’ em 1986, na gestão de Jânio Quadros. Nesse primeiro formato, ele consistia em um mecanismo para compra de exceções à lei de zoneamento (direito de construir além do permitido, aumento da ocupação do terreno, instalação de atividades não previstas) mediante o pagamento de uma contrapartida ao poder público. As negociações eram feitas lote a lote e os recursos arrecadados eram destinados a um fundo municipal que financiava habitação de interesse social em áreas onde existia essa demanda (FIX, 2009). Mariana Fix aponta que as propostas submetidas se concentraram em regiões que já eram visadas pelo mercado imobiliário (particularmente no “setor sudoeste”), favorecendo assim a construção de empreendimentos voltados para um público de alta renda em áreas já valorizadas. Mas, o modelo de negociação lote a lote favorecia apenas a produção de empreendimentos isolados e não servia para operações “de renovação urbana”, capazes de criar novas frentes consistentes de expansão para o capital imobiliário (FIX, 2009).

Como alternativa a essa limitação foram criadas as ‘Operações Urbanas’ em 1988. Elas também funcionavam possibilitando a compra de exceções à lei do zoneamento, mas neste caso as negociações eram feitas visando o perímetro determinado para a respectiva operação. Os recursos arrecadados passaram a ser destinados a um programa de obras e serviços a serem realizados nesse mesmo perímetro. Com isso, era pretendido que cada operação se tornasse autofinanciável, ao ser capaz de arrecadar os recursos usados para a implantação da infraestrutura necessária, ressaltando que o poder público ficaria responsável por investir em projetos âncora para investidores e valorizar simbolicamente a área. Esse instrumento passou a ser usado para criar novas centralidades e viabilizar o retorno dos investidores a áreas consideradas “degradadas” (FIX, 2009). Esta segunda possibilidade foi posta em prática pela Operação Urbana Anhangabaú (1991) e pela Operação Urbana Centro (1997), ambas apresentando resultados modestos. Ele mostrou-se mais eficiente na criação de novas frentes de acumulação articuladas ao prolongamento de eixos de valorização já existentes. Foi o ocorrido com Operação Urbana Faria Lima (1995), a Operação Urbana Água Branca (1995) e a Operação Urbana Água Espraiada (2001). A Operação Urbana Faria Lima foi a primeira a instituir o uso dos CEPAC’s como instrumento de captação.

Mariana Fix (2009) faz algumas considerações sobre esse instrumento. Aponta que 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 opera o, cria-se um circuito de valoriza o e investimento, que tende a favorecer áreas onde já exista algum dinamismo imobiliário. Vale ressaltar que em muitos casos essas opera es envolvem processos de remo o (quase sempre violentos) de núcleos habitacionais irregulares, localizados no perímetro da opera o e iniciativas de “limpeza social” (FIX, 2009). Além disso, as opera es urbanas contribuir iam para aumentar o controle privado sobre as decisões de investimento do poder público. No caso do uso dos CEPAC’s, isso se intensifica, pois o poder público se v  obrigado a seguir investindo na área para garantir a valoriza o dos títulos no mercado.

Se no passado recente esta forma produ o 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. Esta 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”. Neste documento, com efeito, surge 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 Petrobrás o direito de preferência”.⁹

No plano dos governos estaduais e municipais observa-se a cria o de institui es governamentais e não-governamentais com o intuito de incentivar a dar suporte aos programas que se fundam no instrumento da parceria público-privada. Por exemplo, no Governo do Estado de Minas Gerais observa-se a dissemina o desta política, através do Programa de PPP do Estado de Minas Gerais e de uma instância chamada de Unidade Central de PPP, que “fornece apoio às prefeituras mineiras para o desenvolvimento de projetos de PPP no âmbito municipal, visando fomentar o desenvolvimento social e econômico em todo o Estado de Minas Gerais, por meio do compartilhamento da *expertise* técnica e operacional acumulada em PPP. Essa parceria entre o Governo de Minas e os municípios mineiros acontece por meio da assinatura de ‘Termos De Coopera o Técnica’, firmados com municípios ou consórcios intermunicipais e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico”.¹⁰ O Observatório PPP Brasil¹¹ constitui-se em outro instrumento de difusão e legitima o do mercado de consultoria, suporte técnico e forma o de quadros capacitados a elaborarem projetos de PPP’s no âmbito das chamadas públicas de PMI por parte dos governos interessados.

⁹ Ver: http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf

¹⁰ Ver: <http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-municipais>.

¹¹ Ver: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/>

REFERÊNCIAS

- AALBERS, Manuel. “The potential for financialization”, *In: Dialogues in Human Geography* 5(2), 2016.
- ARANTES, Otília. “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. In: O. Arantes, C. Vainer, & E. Maricato, *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARANTES, Pedro. “O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para a cidade”. *In: Revista Pós*, nº20, pp. 60-75, 2006.
- ARRETCHE, Marta. “Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo”. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40), pp.111-141, 1999.
- BANCO MUNDIAL. *World Development 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, nº13, 2005.
- BIENEFELD, Manfred. “Suppressing the double movement to secure the dictatorship of finance”. In: Ayse Bugra e Kaan Agartan (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 e 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 – Estatuto da Cidade.
- BRENNER, Neil. “The urban question as scale question. Reflections on Henri Lefebvre urban theory and politics os scale”. *In: International Journal of Urban and Regional Research*, v. 24.2, pp. 361-378, 2000.
- BONICENHA, Rodrigo. “Financeirização e Território: uma revisão da literatura recente”. *In: XVIII ENAPUR*. São Paulo. 2017.
- 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: F. Chesnais. *A finança mundializada, raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo, Boitempo, 2005.
- CHRISTOPHERS, Brett. *Revisiting the Urbanization of Capital*. In: *Annals of the Association of American Geographers*, 101(6) pp. 1347–1364, 2011.

FAINSTEIN, Susan. *The City Builders: Property Development in New York and London, 1980-2000 (Studies in Government and Public Policy)*, Cambridge: Blackwell Publishers, 1994.

FIX, Mariana. *A fórmula mágica da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo*. Cadernos de Urbanismo, nº3. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2000.

_____. *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”. In: *Caderno CRH*, 22(55), pp. 41-64, 2009.

_____. *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”. In: *International Journal of Urban and Regional Research*. Volume 33.2, 2009.

GUIGOU, Jean-Louis. “La rente fonciere urbaine selon Cristhian Topalov”. In: *Jean-Louis Guigou. La rente fonciere. Theories et leur evolution depuis 1650*. Paris: Economica, 1983.

HARVEY, David. *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Hardcover, 1984.

_____. *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.

LAPAVITSAS, Costa. *Financialised capitalism: direct exploitation and periodic bubbles*. University of London - Department of Economics - School of Oriental and African Studies, 2008.

LOGAN, John e MOLOTCH, Harvey. “The city as a growth machine: toward a political economy of place”. In: *The American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 2, pp. 309–332, 1976.

OREIRO, Luis José; FEIJÓ, Carmen. “Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro”. In: *Revista de Economia Política*, vol. 30, nº 2 (118), pp. 219-232, 2010.

PAULANI, Leda. “Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo”. In: *Revista de Economia Política*, vol. 36, nº 3 (144), pp. 514-535, 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”. In: *Boletim de Economia Política Internacional*. Número 10, 2012.

PECK, Jamie e TICKEL, Adam. “Neoliberalizing Space”. In: *Antipode* (12), pp. 380-404, 2000.

PECK, Jamie e 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.

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.

RUBIN e MIHM. *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”. In: *EURE* (Santiago), vol.39, nº.118, 2013.

SHIMBO, Lucia. “A forma de produção da habitação social de mercado no Brasil”. In: Aduino Lucio Cardoso; Thêmis Amorim Aragão; Samuel Thomas Jaenisch. (Org.). *Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metr6poles, 2017.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____ *Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff*. *Novos Estudos*, 102, 2015, pp.39-67, 2015.

SMITH, Neil. "A gentrificac o generalizada: de uma anomalia local   "regenerac o" urbana como estratégia urbana global". In: C. Bidou-Zachariassen, *De volta   cidade. Dos processos de gentrificac o às políticas de "revitalizac o" dos centros urbanos*. São Paulo, Annablume, 2006.

SOUZA, Marcos Barcelos. *Variabilidade de capitalismo e reescalonamento espacial do Estado no Brasil*. Campinas: Tese de doutorado defendida no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2013.

TOPALOV, Christian *Capital et Propriété Fonci re*. Paris: Centre de Sociologie Urbaine, 1973.

UQBAR. *Manual do Investidor de Fundos Imobiliários*. São Paulo, 2016.

VASQUEZ, Daniel. "Mecanismos institucionais de regulac o federal e seus resultados nas políticas de educa o e saúde". In: *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 57(4), 2014.