
Coleção "A partir do Antropoceno"

VALUA TERRA

Organizado por
Lucia Shimbo
Huana Carvalho
Fabrice Bardet

CONSTRUIR O VALOR

OLHARES
CRUZADOS BRASILEIROS
E FRANCESES

DOS

AMBIENTES

Éditions
deux-cent-cinq

École urbaine
de Lyon

Instituto de arquitetura
e urbanismo
USP São Carlos

MAS QUE DIABOS VAMOS FAZER NESTE ANTROPOCENO?

Considerando que o planeta entrou numa nova era geológica por causa das atividades humanas, os especialistas da Terra colocaram a emergência ecológica no topo de todas as nossas agendas, especialmente de nossos líderes políticos ou econômicos, que estão sujeitos às opiniões públicas e de seus próprios clientes. Diante da atual inércia, o imperativo coletivo é repensar o desenvolvimento das sociedades tendo em conta a finitude dos recursos do planeta e enfrentar as transformações dos modos do habitar humano provocadas pela mundialização e pela crise ecológica global.

Por trás das diferentes propostas que tantos formulam para organizar a reorientação, há a mesma pergunta: quem vai pagar? O diagnóstico da desincrustação das economias foi feito há mais de meio século. Mas quando se trata de preservar os recursos do planeta, a mão invisível do mercado é ainda mais desastrada do que em outras áreas. Ninguém quer chegar a um acordo sobre o preço dos recursos chamados naturais, que às vezes são defendidos como propriedade da humanidade e às vezes apresentados como indefinidamente renováveis, como o ar que respiramos.

Qual é o valor do planeta Terra? Seria de uma geleira ou de uma árvore? Os estudiosos que se dedicaram a essa questão do valor dos ambientes contribuíram principalmente para a elaboração de diferentes sistemas de contabilidade ambiental: aqueles baseados no princípio da avaliação ambiental e aqueles que confiam ao mercado a tarefa de avaliar o valor da natureza. Por trás desta controvérsia científica, na qual o Banco Mundial também se envolveu, está justamente a dimensão geopolítica e democrática do problema: quem deve participar da escolha do cálculo a ser utilizado? E qual autoridade poderia ser responsável pela sua aplicação?

Os pesquisadores e as pesquisadoras francesas e brasileiras do projeto de pesquisa internacional *Valua Terra* do **CNRS** reuniram vinte textos de várias disciplinas e influências para iniciar uma reflexão.

A coletânea, resultante da reunião e da discussão desses textos, extrai sua energia da inteligência dos antigos laços entre as academias da França e do Brasil, que são particularmente densos no campo do pensamento crítico urbano. Nos anos 1970, a escola marxista francesa se impôs como uma referência depois que o país teve que repensar seus modos de desenvolvimento diante da descolonização e passou a se concentrar no reordenamento das cidades. Nos anos 2000, foi a vez do Brasil se tornar um modelo, com uma economia que durante algum tempo não foi afetada pelo terremoto da crise financeira de 2008 e com a implantação de um enorme programa de construção de habitação, Minha Casa, Minha Vida, pelo Presidente Lula e depois pela Presidente Dilma Rousseff, numa escala sem precedentes no mundo ocidental.

Graças a essas histórias cruzadas, sociais e acadêmicas, esta coletânea de textos é uma oportunidade única para se repensar as raízes da crise ecológica global e sua dimensão financeira globalizada.

Edição brasileira

IAU-USP

370 páginas

16 × 22,7 cm

ISBN

978-65-86810-42-4

Edição francesa

Editions deux-cent-cinq /

Ecole urbaine de Lyon

Oct. 2022

978-2-919380-55-8

www.editions205.fr

Catálogo na Publicação
Biblioteca do Instituto de Arquitetura
e Urbanismo da Universidade de São Paulo

V215

Valua Terra [recurso digital]: construir o valor dos ambientes. Olhares cruzados brasileiros e franceses / Organizado por Lucia Shimbo, Huana Carvalho, Fabrice Bardet. -- São Carlos: **IAU/USP** ; Lyon: Éditions deux-cent-cinq: École urbaine de Lyon, 2022.

370 p. (Coleção "A partir do Antropoceno")

ISBN 978-65-86810-42-4

DOI: 10.11606/9786586810424

1. Planejamento territorial urbano. 2. Ambiente construído. 3. Crise ecológica global. 4. Financeirização. I. Shimbo, Lucia, org. II. Carvalho, Huana, org. III. Bardet, Fabrice, org.

CDD 711.421

Bibliotecária responsável pela estrutura de catalogação da publicação de acordo com a **AACR2**: Brianda de Oliveira Ordonho Sígolo - **CRB** - 8/8229

"Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada"



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO — USP

Carlos Gilberto Carlotti Junior [Reitor]

Maria Arminda do Nascimento Arruda [Vice-Reitora]

INSTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO — IAU-USP

Joubert José Lancha [Diretor]

Miguel Antônio Buzzar [Vice-Diretor]

© copyright Universidade de São Paulo.

Instituto de Arquitetura e Urbanismo

Universidade de São Paulo

Av. Trabalhador São-Carlense, 400, Centro

CEP 13566-590, São Carlos - **SP**

Telefones: (55) (16) 3373-9312; (55) (16) 3373-9264

www.iau.usp.br

Valua Terra: construir o valor dos ambientes tem uma versão francesa *Valua Terra: faire la valeur des environnements* que faz parte da Coleção “A partir do Antropoceno”, publicada em coedição pela Éditions deux-cent-cinq e École urbaine de Lyon:

Coleção “A partir do Antropoceno”

O que propomos chamar de “Antropoceno” é o momento histórico que começou depois de 1945 com o surgimento da fase de urbanização generalizada do planeta, durante a qual se torna inegável que as atividades humanas estão tendo impactos cada vez mais fortes sobre os sistemas biofísicos. Essas alterações podem ser observadas em todos os lugares, tanto global quanto localmente. A tal ponto que a habitabilidade da Terra para humanos e não-humanos está sendo questionada.

Os livros da coleção “A partir do Antropoceno”, coeditada pela Éditions deux-cent-cinq e pela École urbaine de Lyon, dirigida por Michel Lussault e Valérie Disdier, revisitam o pensamento e os fenômenos sociais baseados no reconhecimento dessa crise de habitabilidade em uma escala inédita e propõem pistas de reflexão e de ação para que possamos inventar coletivamente novas formas de cohabitar.

Já publicado, na coleção

- (2020). *Le magazine de l'Anthropocène A°2020*.
- Lussault, M., & Herrmann, L. (2020). *Chroniques de géo' virale*.
- (2021). *Le magazine de l'Anthropocène A°2021*.
- Encore Heureux Architectes, Bonnefrite, & École urbaine de Lyon (2021). *Énergies Désespoirs, Un monde à réparer*.
- Livro organizado (2021). *Néolithique Anthropocène, Dialogue autour des 12 000 dernières années*.
- (2022). *Le magazine de l'Anthropocène A°2022*.
- Klinenberg, E. (2022). *Canicule. Chicago, été 1995: autopsie sociale d'une catastrophe*.

Fora de coleção

- Revista coletiva (2020). *Nouvelles urbanités*.
- Revista coletiva (2022). *Dessiner le droit dans l'Anthropocène*.

Coleção
"A partir do Antropoceno"

VALUA TERRA CONSTRUIR O VALOR DOS AMBIENTES

Organizado por
Lucia Shimbo,
Huana Carvalho,
Fabrice Bardet

OLHARES CRUZADOS BRASILEIROS E FRANCESES

Éditions
deux-cent-cinq

École urbaine
de Lyon

Instituto de arquitetura
e urbanismo
USP São Carlos

Edição francesa

Isbn

Éditions deux-cent-cinq®

978—2—919380—55—8

Depósito legal

Junho 2022

Isbn

**École urbaine de Lyon
— Université de Lyon**

978—2—957—9915—3—2

Distribuição

Interart (França, Bélgica)

Servidis (Suíça)

Éditions deux-cent-cinq

(outros países)

Projeto editorial, projeto gráfico e produção

Bureau 205®

www.bureau205.fr

Tipografias

Os textos são compostos com as fontes
Plaak, Plaax desenhadas por Damien
Gautier, e Thelo Text, desenhada
por Tassiana Nuñez Costa.

Elas são distribuídas pela 205TF®

www.205.tf

Éditions deux-cent-cinq,

24, rue Commandant-Faurax

69006 Lyon

contact@editions205.fr

www.editions205.fr

Edição brasileira

Isbn

**Instituto de arquitetura
e urbanismo**

USP São Carlos

978—65—86810—42—4

Revisão

Lucia Shimbo

Organização

Lucia Shimbo, Huana Carvalho,
Fabrice Bardet

Adaptação terminológica

Fabrice Bardet, Huana Carvalho

Tradução

Ana Iria, Idiomática, Julia Vidile

Agradecimentos

As organizadoras e o organizador deste livro agradecem sinceramente a todos os colegas do Projeto de Pesquisa Internacional Valua Terra, em particular a sua gestora, Mariam El Idrissi, e sua associada da ENTPE, Isabelle Di Raimondo; a todos os parceiros institucionais e financeiros, incluindo aqueles que foram os primeiros a se comprometer, como Michel Lussault e Valérie Disdier da École urbaine de Lyon, Peter Wirtz, Séverine Dalynjak e Estelle Borgey da Université de Lyon, Martine Regert, Leïla Chabane, Stéphanie Vermeersch e Antonia Alcaraz-Esteban Pardo do CNRS; e naturalmente toda a equipe das Éditions deux-cent-cinq, que corajosamente conduziu a dinâmica editorial; assim como as autoras e os autores que concordaram incluir seus textos nesta coleção; as tradutoras e os tradutores, e as editoras que aceitaram que os textos fossem aqui republicados ou traduzidos.

Entretanto, as organizadoras e o organizador deste livro não conseguiram obter o acordo de algumas editoras. Pedimos a qualquer pessoa envolvida que entre em contato conosco.

Este livro foi produzido

com contribuições

da École de l'aménagement durable des territoires (**ENTPE**);
do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP);
do laboratoire Environnement, Ville, Société (**EVS**);
do laboratório LabEx Intelligences des mondes urbains (**IMU**);
do Centre national de la recherche scientifique (**CNRS**);
da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (**FAPESP**);
e da Editora Wiley.







SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

- As novas avaliações do habitat humano 11
**Fabrice Bardet,
Lucia Shimbo,
Huana Carvalho**

PARTE 1

O VALOR DOS TERRITÓRIOS SOB O PRISMA DOS ESTUDOS URBANOS MARXISTAS

- Como ser marxista 33
Cédric Durand
- A recusa de Marx da teoria do valor-trabalho 44
David Harvey
- Nexos Financeirização/Urbanização:
construindo um marco teórico 51
**Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro,
Igor Pouchain Matela,
Nelson Diniz,
Tarcyla Fidalgo Ribeiro**
- Considerações teóricas sobre a terra como
puro ativo financeiro e o processo de financeirização 77
**Marina Fix,
Leda Maria Paulani**

PARTE 2

A PERSPECTIVA HISTÓRICA

- Maurice Halbwachs: a invenção da Sociologia Urbana
contra o primado da Economia, da História e da Política 93
Michel Amiot
- Processos e problemas na urbanização
da América Latina: teoria e história 109
Paulo Cesar Xavier Pereira
- A mão discreta. A finança global na cidade 125
Dominique Lorrain
- O território e a localidade. 149
Duas linguagens estatísticas
Alain Desrosières
- O FGTS e o mercado de títulos 161
de base imobiliária: relações e tendências
Luciana de Oliveira Royer

PARTE 3

OS VALORES DO MEIO AMBIENTE

- Financeirização da avaliação 177
Ève Chiapello
- A natureza não tem preço... 195
mas sua manutenção tem um custo
Jacques Richard
- Capitalizando a dívida verde. Uma análise 201
da ecologia-mundo de títulos verdes no setor florestal brasileiro
**Tomaso Ferrando,
Gabriela de Oliveira Junqueira,
Marcela Vecchione-Gonçalves,
Iagê Miola,
Flávio Marques Prol,
Hector Herrera**
- Metabolismo urbano sob o domínio financeiro: apontamentos 221
a partir da produção imobiliária e da natureza na cidade de São Paulo
Luciana Nicolau Ferrara
- Pedalandando ao longo de um rio: novo acesso, novos valores? 233
**Matthieu Adam,
Marylise Cottet,
Sylvie Morardet,
Lise Vaudor, Laure Coussout,
Anne Rivière-Honegger**

PARTE 4

O TRABALHO DE VALORIZAÇÃO

- A medição do bem-estar territorial. 255
Trabalhar sobre os ou com os territórios?
Florence Jany-Catrice
- Os atores urbanos e as promessas dos rankings 271
internacionais das cidades. Lyon na conquista do “Top 15” europeu
**Fabrice Bardet,
Aisling Healy**
- Extraindo valor da cidade: 293
neoliberalismo e desenvolvimento urbano
Rachel Weber
- A criação de lucro pelos incorporadores imobiliários. 309
Estudo sobre o trabalho empreendedorista de qualificação de bens
Alexandre Coulondre
- Mercados financeiros, incorporadoras e as geografias 331
da habitação no Brasil: uma consideração pelo lado da oferta
**Daniel Sanfelici,
Ludovic Halbert**
- Financeirização do imobiliário e transformações 353
na produção do espaço: especificidades da reprodução do capital
e expansão recente na metrópole paulistana
Maria Beatriz Cruz Rufino

INTRODUÇÃO

AS NOVAS AVALIAÇÕES DO HABITAT HUMANO

AS NOVAS AVALIAÇÕES DO HABITAT HUMANO

11

As novas avaliações do habitat humano

Introdução

Fabrice Bardet

Diretor de pesquisa em ciência política, ele coordena o componente da ENTPE do laboratório Environnement Ville Sociétés (EVS) da Universidade de Lyon, assim como o Projeto de Pesquisa Internacional (IRP-CNRS) com o Brasil, *Valua Terra*, dedicado à análise de diferentes tipos de valorização dos territórios (www.valuaterra.org).

Ele vem trabalhando há anos com quantificações e indicadores quantitativos de políticas, em particular no campo da ação urbana, no qual recentemente estudou a influência das

avaliações financeiras de bens imobiliários ou de infra-estrutura, cujos resultados foram publicados nas revistas *Competiton & Change* e *Housing Studies*. Ele também se interessa pela crescente demanda social por indicadores de qualidade ambiental em políticas públicas e sua articulação com indicadores financeiros, notadamente no contexto dos discursos sobre “finanças verdes”, tema no qual ele supervisiona vários projetos de pesquisa de doutorado.

Lucia Shimbo

Professora do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP), é membro do grupo de pesquisa Yby (Grupo de Estudos Fundiários, Políticas Urbanas, Produção do Espaço e da Paisagem, IAU-USP), pesquisadora do CNPq e coordenadora da equipe brasileira do Projeto de Pesquisa Internacional (IRP-CNRS) *Valua Terra*. Ela foi pesquisadora visitante no Collegium de Lyon (Universidade de Lyon) em 2018-2019.

Ela trabalha com as práticas e instrumentos dos agentes que produzem valor no espaço urbano. O primeiro eixo de sua pesquisa visa articular o Estado, o setor imobiliário e as finanças no Brasil, mobilizando tanto o debate da política urbana quanto a financeirização dos instrumentos de avaliação. A segunda diz respeito à produção de habitação e ao setor de construção, considerando seus circuitos de financiamento e inovações tecnológicas na gestão de empresas construtoras.

Huana Carvalho

Doutoranda em ciência política (França) e em arquitetura e urbanismo (Brasil), sob a co-orientação de Fabrice Bardet (ENTPE, UMR 5600 EVS, Universidade de Lyon) e Cibele Rizek (IAU, Universidade de São Paulo), ela se dedica à pesquisa comparativa internacional entre a França

e o Brasil, na qual questiona as transformações das políticas habitacionais diante de um mercado imobiliário cada vez mais sujeito aos mecanismos de reprodução de um valor financeirizado.

A atual crise ambiental que atravessa o planeta revolve todos os campos da sociedade. Os campos políticos ou da ação pública foram igualmente reconfigurados, mesmo com suas inércias, em decorrência do desenvolvimento de movimentos e de partidos ecologistas, de sua integração mais frequente aos poderes executivos nacionais ou locais e, sob uma perspectiva ainda mais ampla, da readequação das agendas de instituições internacionais ou dos mais poderosos Estados do cenário geopolítico globalizado.

Paralelamente, após anos apresentando reticências quanto às regulamentações ambientais emergentes, o setor privado decidiu divulgar, de forma veemente, ações empresariais em prol da proteção ambiental que preocupa, cada vez mais, a opinião pública. Atualmente, as maiores empresas do mundo buscam se apresentar como exemplares no que diz respeito à preservação dos equilíbrios físico-químicos ou biológicos, ou até mesmo na necessária transição ecológica.

Mas, talvez seja no campo acadêmico, que ainda apresenta considerável autonomia programática, que os desafios da transição ecológica tenham levado às mais importantes refundações disciplinares e organizacionais, na maioria das disciplinas, quer se trate daquelas diretamente vinculadas ao estudo das transformações dos ecossistemas (como as ciências ambientais), ou aquelas voltadas para o estudo das sociedades (como as ciências humanas e sociais). Sob múltiplos aspectos, esta coletânea de textos científicos constitui um símbolo deste processo.

Esta publicação é inicialmente a materialização da primeira etapa de um Projeto Internacional de Pesquisa, transcorrida após a institucionalização deste último pelo **CNRS** francês, em janeiro de 2021, com a criação do *International Research Project* “Antropoceno, Metropolização e Sociedades” *Valua Terra*, interligando grupos brasileiros de pesquisa e o laboratório francês *Environnement Ville Société (EVS)*, situado na cidade de Lyon. A desafiadora meta deste **IRP** reside na análise dos processos de avaliação ou de valorização dos territórios, que se encontram em plena reconfiguração, diante da entrada em nova era geológica, denominada Antropoceno, cuja definição está justamente vinculada à ocorrência da crise ambiental planetária.

A origem do projeto *Valua Terra* remonta a uma dinâmica resultante de sucessivos *workshops*, organizados a partir de 2013 pela Universidade de Lyon e pela Universidade de São Paulo (**USP**), mais especificamente representada pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo (**IAU - USP São Carlos**) e pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (**FAU - USP São Paulo**), sendo este processo posteriormente ampliado à participação de um conjunto de outros parceiros acadêmicos brasileiros, notadamente, a Universidade Federal Fluminense (**UFF**) e a Universidade Federal do **ABC** (**UFABC**). Após esses encontros iniciais, a questão ambiental figura entre os temas urbanos contemporâneos que favorecem as colaborações internacionais, lado a lado das questões relativas à financeirização e à desigualdade, compondo um horizonte temático não somente premente em território brasileiro, mas sobretudo impulsionador de áreas de pesquisa muito ativas.

O laboratório **EVS** foi fundado em período ainda anterior, no ano de 1995, marcando o encontro das duas grandes tradições da geografia, por um lado, física e ambiental e, por outra parte, humana e social, destacando a ideia, tal como o próprio nome o sugere, de atribuir papel central à problemática ambiental no âmbito de uma abordagem científica interdisciplinar. Naturalmente, a sensível elevação da preocupação com as questões ambientais contribuiu para o sucesso do seu desenvolvimento. Adicionalmente, a questão ambiental gera dinâmicas em prol do fortalecimento da colaboração entre as suas tradições de pesquisa, a vertente mais estritamente ambientalista e aquela das ciências humanas. A título de exemplo, desenvolveu-se na esfera das ciências sociais o tema da circulação de fluxos materiais que estruturam as sociedades. Ao passo que, no âmbito das ciências ambientais, desenvolveu-se notadamente uma abordagem visando enfocar os socioecossistemas mediante a superação da antiga oposição natureza/cultura que, desde há muito tempo, é problematizada nas ciências sociais¹.

Por fim, dentre as dinâmicas promovidas em Lyon que suscitaram esta coletânea de artigos, deve-se naturalmente sublinhar a importância desempenhada pela criação, no ano de 2017, da Escola Urbana de Lyon (**EUL**), frequentemente apresentada como “Escola do Antropoceno Urbano”. Primeira fonte de apoio financeiro ao **IRP**, antes mesmo de o **CNRS** oficializar a criação institucional do projeto, a **EUL** contribuiu decisivamente para a atribuição de papel central à temática do Antropoceno no âmbito das mediações acadêmicas entre os membros dos diferentes componentes do Laboratório **EVS**, inclusive, criando espaços para encontros e debates com as pioneiras e os pioneiros deste campo emergente de reflexão².

Na perspectiva de hibridização das disciplinas científicas presente nesta coletânea de artigos, a noção de Antropoceno foi, sem dúvida, um importante catalisador. Apresentada de forma inaugural na virada do século, sob a pluma de um Prêmio Nobel de Química e de um biólogo-geólogo³, inicialmente, ela foi objeto de análise por um grupo de trabalho da Comissão Internacional sobre Estratigrafia (**ICS**), o que culminou, no ano de 2016, em sua adoção pela comunidade internacional de geólogos, por ocasião do 35º Congresso Geológico Internacional. Em comparação com as mais proeminentes noções que até então incorporavam a preocupação ambiental, como, por exemplo, “desenvolvimento sustentável” e “mudanças climáticas”, o Antropoceno apresenta de imediato uma vantagem comparativa: a noção remete a uma realidade física objetivável pelos cientistas (tal como aquela referente às mudanças climáticas), enfatizando a dimensão global e a considerável aceleração desses impactos, além de, a um só tempo, colocar a Humanidade no centro das responsabilidades passadas e futuras (tais como aquelas inerentes ao desenvolvimento sustentável). Portanto, a noção nos convida a considerarmos conjuntamente os desafios ambientais e sociais, e a organizarmos, no âmbito das atividades científicas, um trabalho cruzado entre as ciências ambientais e as ciências humanas.

O “valor” enquanto noção central nas abordagens materialistas das sociedades do Antropoceno

Nas ciências sociais, a recente renovação das abordagens materialistas do valor tem repercutido o suficiente a ponto de animar os debates acadêmicos, tal como evidencia, por exemplo, o número especial “Valor e capitalismo”, publicado em duas edições da Revue française de socio-économie (**RFSE**) em 2019 e 2020, sob a direção de Marlène Benquet e Richard Sobel⁴. Impulsionado de forma emblemática pela aliança entre duas gerações de pesquisadores, sob a liderança da mais jovem dentre elas, esse número estabelece de modo eficaz os desafios e as promessas desta atualidade científica interdisciplinar: por um lado, a mercantilização cada vez mais profunda do mundo e, por outra parte, a urgência ambiental, impondo atualmente uma refundação teórica a numerosas tradições científicas. É o caso, em particular, das diferentes tradições da economia política diversamente marxizantes, para retomar esse judicioso neologismo, antes eclipsadas pela acusação de um “produtivo-centrismo” e que passam hoje por uma ampla renovação. No cerne dessa nova investida observada, a noção de “valor” aparece como central nas interrogações, mais interdisciplinares, mais sociológicas e mais ambientalistas.

A introdução geral do número especial da revista **RFSE** expôs prontamente, de forma concisa e com exatidão, a dinâmica da renovação das abordagens materialistas do valor. Em algumas linhas, seus autores reuniram os debates fundadores da economia política clássica e neoclássica, entre os partidários de uma visão realista baseada no valor-trabalho e os defensores da visão subjetivista orientada pelo valor-utilidade. Nesta perspectiva, a demonstração de força por parte de Keynes ganha todo o seu significado. Ao rejeitar a distinção entre o real e o monetário, ele fez com que o monetário entrasse no âmbito dos fatos sociais. A linhagem derivada desses pensamentos

2 Catherine Larrère foi especialmente convidada para o **EUL** em 26 de janeiro de 2018, por ocasião da publicação da obra Beau R. et Larrère C. (2018), *Penser l'Anthropocène*, Paris: Presses de Sciences Po.

3 Crutzen, P. J. et Stoermer, E. F. (2000). The Anthropocene, *Global change newsletter*, 41, 17-18.

4 Editora *La découverte*, nº 23 (02/2019) e 24 (01/2020).

se revela distintamente e instala André Orléan como seu herdeiro, fiel até em sua distinção, como comprova a entrevista publicada exatamente no mesmo número.

Enquanto partidário convicto de Keynes, fonte de inspiração das suas primeiras pesquisas voltadas para a “valorização dos créditos”, Orléan explica na referida entrevista que desde então essa questão passou a ocupar o “primeiro lugar” em seus trabalhos. A fórmula constitui a sua resposta direta à “financeirização”, continuamente diagnosticada, à qual ele trabalha para tornar compreensível a sua razão mais profunda. Segundo Orléan, o grande desafio consiste efetivamente em se interessar pelo “próprio processo de produção de um espaço abstrato de avaliação”, pois, especifica ele, “a unidade contábil é o que exige explicação prioritária, por ser central nos conflitos que constituem a matéria ordinária da história (...)”. Após a leitura desse encadeamento realçado pelo número especial da **RFSE**, surgiu o desejo de reunir essa vertente de pensadores em uma única palavra. Fazendo eco ao nome da escola de economistas heterodoxos, “a economia das convenções”, da qual Orléan constitui um dos maiores expoentes, pode-se pensar que essa tradição de pensamento se subsume no fato de considerar o valor (econômico) como resultado de uma convenção política *lato sensu*. Portanto, trata-se de participar do desenvolvimento de uma sociologia das convenções.

A perspectiva oferece a ferramenta para uma releitura sociológica dos processos geopolíticos contemporâneos ou passados. Ela já possibilitou lançar luz sobre as clivagens políticas ocultas que ocorreram no Reino Unido por ocasião do referendo *remain/leave*⁵. Por trás da intuição de que o setor financeiro poderia ter escolhido o seu campo, nesse caso é, ao contrário, uma oposição entre dois tipos de instituições financeiras que foi revelada pela análise sociológica: de um lado, a finança institucional, partidária da estabilidade, e de outro, a nova finança, adepta do risco e de ganhos exorbitantes. Ninguém poderia imaginar uma distinção sociológica tão excepcionalmente rica sem essa pesquisa, fruto inesperado do trabalho de uma longa linhagem de pensadores.

14

Quais valores para o ambiente após a revolução financeira?

A crise ecológica planetária constituiu um dos primeiros ingredientes dessa nova investida da perspectiva socioeconômica materialista⁶. No centro dessa empreitada, se instalou a esperança de se assentar “os fundamentos de uma teoria da riqueza e do valor” (p. 9), considerando-se como premissa epistêmica subjacente que “o valor é uma categoria antropológica e social que não ser vinculada a qualquer propriedade natural” (p. 6). O desafio político para essa refundação torna-se ainda maior com o novo patamar aparentemente alcançado pela mercantilização do mundo nos últimos anos, generalizando-se o diagnóstico de uma sociedade financeirizada. Portanto, o império capitalista mundial teria se tornado o horizonte comum, instalado com base nas leis do cálculo do valor financeiro de toda e qualquer coisa, um império do valor (financeiro), tal como André Orléan novamente o sugere⁷.

Situado exatamente no cruzamento das leituras econômicas, sociais e ambientais da noção de valor, um dos textos reunidos nesta coletânea constitui uma porta de entrada privilegiada para essa problemática. Ele é assinado por Jacques Richard, professor emérito da Universidade Paris-Dauphine e ex-membro do Conselho Nacional de Contabilidade, há vários anos defensor de um modelo alternativo de contabilidade ambiental, o **CARE**, cuja notoriedade na comunidade científica tem se ampliado ano a ano. Essa proposta, aparentemente técnica ou talvez até mesmo vã para o leigo, oferece, pelo contrário, um caminho devidamente balizado e rápido para a apreensão do desafio antropocênico.

Esse especialista em contabilidade financeira constata, de forma bastante simples, que a colonização das questões ambientais pelas ferramentas das finanças, iniciada nos anos 1980, poderia conduzir o projeto de reversão dos modos de desenvolvimento das sociedades a um impasse. Seu diagnóstico foi estabelecido com base

5 Benquet M. e Bourgeron T. (2021). *La finance autoritaire. Vers la fin du néolibéralisme*. Paris: Raisons d’agir.

6 Harribey, J.-M. (2013). *La richesse, la valeur et l’inestimable. Fondements d’une critique socio-écologique de l’économie capitaliste*. Paris: Les Liens qui libèrent. <http://jeanmarieharribey.fr/travaux/ouvrages/livre-richeste-entier.pdf>

7 Orléan, A. (2011). *L’Empire de la valeur. Refonder l’économie*. Paris: Le Seuil.

em suas observações sobre as consequências da verdadeira “revolução” das técnicas de contabilidade financeira, iniciada na década de 1970 nos Estados Unidos e dando rapidamente origem a um movimento global pela reforma da governança nas maiores empresas, consumada na Europa no transcorrer da década de 1990 e, de certa forma, consagrada pela institucionalização dos International Financial Reporting Standards (IFRS), uma espécie de código mundial para o novo valor econômico⁸.

Essa revolução parece ser assunto para especialistas, distante de qualquer debate democrático⁹. Entretanto, suas consequências políticas são imensas. Enquanto os contadores, que há cinco séculos são os especialistas na atribuição de valor às empresas, interessavam-se até então pelos meios de manter o capital investido nas empresas, os financistas da atualidade buscam estimar os fluxos futuros para em seguida projetá-los no momento presente da empresa, recorrendo a procedimentos — muitas vezes discutidos — denominados “de atualização”¹⁰. Portanto, o olhar que lançamos sobre as sociedades passou, por assim dizer, de uma orientação voltada para o passado para uma perspectiva futura. Essa fórmula sugere uma dimensão fundamental da reversão operada pela financeirização, que tende a produzir uma espécie de perpétua “tábula rasa”. Ademais, é pertinente acrescentar que o futuro imediato indicado nos modelos financeiros tem pouco a ver com aquele anteriormente previsto por meio dos modelos de planejamento, próprios aos programas de ação em prol do desenvolvimento econômico e social.

Em termos ambientais, a tradução dessa reorientação de olhar é repleta de consequências: enquanto as contabilidades históricas possibilitavam o interesse pela conservação ambiental, os novos modelos financeirizados conduzem à tentativa de se determinar ‘o’ valor da natureza ou dos ‘serviços ecossistêmicos’ prestados pela natureza”¹¹.

Na obra em que formulou pela primeira vez a sua proposta de “*Comptabilité adaptée à la responsabilité environnementale - CARE*” (Contabilidade adaptada à responsabilidade ambiental), Jacques Richard expôs com exatidão as razões pelas quais as esperanças de um cálculo das rendas futuras da natureza, emblematicamente mantidas pelo Departamento de Pesquisa do Banco Mundial com o modelo denominado “verdadeira poupança”¹², pareciam finalmente em vão. De certa forma, foi justamente em resposta a esse novo padrão (que ele teve o cuidado de enfatizar a inteligência e o trabalho que isso implicava), que ele viria a conceber a sua proposta de contabilidade alternativa.

Assim sendo, a presente coletânea apresenta um texto de Jacques Richard no qual ele oferece uma síntese do seu livro. Nesta Introdução, é pertinente acrescentar a explicitação do arcabouço teórico desta proposta, que não está presente na síntese publicada por essa coletânea. De fato, em sua obra, Jacques Richard reivindica uma filiação de pensamento que possibilita justamente o estabelecimento de laços com a perspectiva de uma sociologia da convenção do valor. Em seus textos, ele expressa a sua dívida com um economista do Banco Mundial, ele próprio inscrito na perspectiva traçada por um dos primeiros ganhadores do Prêmio Nobel de Economia, John Hicks¹³. A princípio, a convergência com a perspectiva convencionalista não é evidente, em razão do quão incontestáveis eram as divergências entre Keynes e Hicks. Entretanto, Richard destaca a importância da proposta de Hicks quando distingue, no campo dos economistas, os “fundistas” (entre os quais Smith, Marx ou ainda Keynes) que vislumbram “o capital como uma soma de valores que podem se materializar em bens, de diferentes formas”; e os “materialistas” (a maioria dos economistas neoclássicos) que buscam determinar um valor absoluto para bens ou serviços. Portanto, segundo Jacques Richard, tal como para os economistas das convenções, é o interesse pelos processos de convencimento em torno do valor que constitui o ponto nevrálgico do raciocínio.

8 Capron, M. (Ed.). (2005). *Les normes comptables internationales, instruments du capitalisme financier*. Paris: La Découverte.

9 Biondi, Y. (2011). The pure logic of accounting: A critique of the fair value revolution. *Accounting, Economics, and Law*, 1(1).

10 Chiappello, É. (2015). Financialisation of valuation. *Human Studies*, 38(1), 13-35.

11 Harribey, J.-M. *op. cit.*

12 Richard, J. (2012). *Comptabilité et développement durable*. Paris: Economica.

Em particular o Capítulo 6, consagrado a este modelo de Genuine saving.

13 El Serafy, S. (1991). The environment as capital. In R. Costanza, *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability* (p. 168-171). New York: Columbia University Press.

Sob essa ótica, Hicks sugeriu igualmente que a perspectiva “fundista” era, a propósito, aquela de toda a profissão contábil da época, na medida em que se preocupava com a “depreciação” dos ativos das empresas e propunha, para remediá-la, a ideia da sua necessária “amortização” antecipada. Tal perspectiva conduziu Jacques Richard a considerar que, inversamente, o viés materialista dos economistas neoclássicos, em última análise, constituía o princípio desta “lógica financeira”, desde então descrita em detalhes¹⁴. Delineia-se assim uma congruência entre as duas linhagens acadêmicas, até então amplamente desconexas, aquela da economia política ou da sociologia da economia, por um lado, e aquela da contabilidade crítica ou da sociologia da contabilidade, por outra parte. Esta coletânea trabalha pelo seu encontro¹⁵.

Os valores dos territórios no advento do Antropoceno

Estimar um valor futuro ao invés de preservar o valor herdado do passado é, por conseguinte, a reorientação processada nos últimos anos, particularmente no âmbito das políticas de desenvolvimento territorial: na questão fundiária e imobiliária, talvez ainda com maior ênfase do que em outros setores, os apetites dos investidores financeiros reconfiguraram as práticas e culturas.

Na área dos estudos urbanos, uma das primeiras pessoas a descrever as coisas por esse prisma foi a autora Rachel Weber, cujo campo de pesquisa, Chicago, certamente constitui um símbolo do fenômeno urbano¹⁶. Seu primeiro artigo nessa perspectiva constitui outra das principais portas de entrada desta coletânea. Fundamentalmente, ele propõe uma via para adaptar a perspectiva de uma sociologia da convenção do valor ao objeto do território. Contudo, ele igualmente representa o núcleo histórico dessa pesquisa urbana de amplitude colossal que, alguns anos mais tarde, deu origem à publicação da obra na qual estão integralmente reunidas as suas dimensões¹⁷.

Por essa porta de entrada, buscamos igualmente destacar a importância da obra do geógrafo David Harvey que, primeiramente em sua disciplina e depois para muito além dela, há mais de trinta anos é promotor incontestável do novo impulso conferido à abordagem materialista. Central em sua obra, evidentemente, o imponente *The Limits to Capital* constitui uma releitura paciente e magistral do Capital de Marx. Seu título impõe a ideia de ser hoje imprescindível reintroduzirmos o território na economia política de inspiração marxista, fundada no valor-trabalho. Sob esses auspícios e visando alimentar a discussão com a obra de Harvey, nesta coletânea são reproduzidas as traduções de dois textos: aquela, em francês, de um texto do próprio Harvey, já traduzido para o português em 2018¹⁸, no qual ele aborda a sua leitura da teoria do valor de Marx, e outra, para o português, do prefácio da recentíssima edição francesa de *The Limits to Capital*.

Em primeiro lugar, esses dois textos ressaltam a capacidade da obra de Harvey de nutrir a reflexão com um conjunto de disciplinas acadêmicas. De certo modo, este é o significado oculto da assinatura deste prefácio à tão esperada edição francesa de *Limits*: Cédric Durand é economista, amplamente reconhecido em sua disciplina. Sua posição no campo acadêmico esclarece o sucesso de David Harvey. Inclusive, nas primeiras páginas do seu prefácio, ele próprio retoma a trajetória de Harvey, que explica amplamente o sentido do seu engajamento teórico. Neste sentido, ele relembra que, ainda no início da sua carreira de professor de geografia, Harvey preocupou-se desde logo em aproximar a sua disciplina da estatística, no intuito de fortalecer as suas bases científicas. O que atribuiu significado à sua primeira obra de envergadura: *Explanations*. Além disso, esse primeiro processo lança luz sobre o segundo, ao qual Harvey se dedicou em seguida: a leitura exaustiva e meticulosa do Capital de Marx,

14 Aglietta, M. et Orléan, A. (1983). *La violence de la monnaie*. Paris: Presses universitaires de France; Orléan A. 1999. *Le pouvoir de la finance*. Paris: Odile Jacob.

15 Jean-Marie Harribey identificara claramente a proposta de Jacques Richard como merecedora de especial atenção, mas deixou abertos os caminhos para o aprofundamento da discussão, op. cit., p. 209-210.

16 Weber, R. (2002). Extracting value from the city: neoliberalism and urban redevelopment. *Antipode*, 34(3), 519-540.

17 Weber, R. (2015). *From boom to bubble: How finance built the new Chicago*. Chicago: University of Chicago Press.

18 David Harvey, A recusa de Marx da teoria do valor, Trad.: Carine Botelho Previatti. *Geosp - Espaço e Tempo* (Online), v. 22, nº 1, pp. 257-264, 2018.

conferindo-lhe uma apresentação problematizada em direção a uma abordagem materialista da geografia.

Nessa perspectiva, Cédric Durand apresenta aquilo que consiste o mistério que reside no cerne desta tardia tradução francesa, finalmente publicada cerca de quarenta anos após o lançamento de *Limites*, mesmo que a obra tenha sido traduzida para vários idiomas nesse meio tempo. Ele relembra como as dinâmicas acadêmicas francesas foram decisivas no engajamento de Harvey com a elaboração de *Limites*, hoje aparentemente pedra angular da sua obra. Talvez tenha até mesmo sido a partir do contato com a escola urbana marxista francesa que Harvey possa ter formulado a primeira ideia desse projeto.

Neste contexto, o que confere a essa tradução tardia a função capital de vincular a obra ao seu ambiente acadêmico de gestação, a paternidade da afirmação desta filiação esquecida é em si das mais simbólicas. Para além da leitura dos vínculos disciplinares por nós mencionados, são as próprias pesquisas levadas a cabo por Cédric Durand que organizam uma forma de quadratura do círculo com a obra de Harvey. Tal como o seu prefácio resume com exatidão, uma das principais chaves para a compreensão da leitura feita por Harvey de *O Capital* é o lugar atribuído à noção de “capital fictício”, esboçada por Marx. No entanto, essa é justamente a noção à qual ele próprio consagrou uma preciosa obra, publicada em 2014. O parentesco perturbador entre essas duas leituras, engajadas em perspectivas academicamente desconexas, encontra a ocasião de se manifestar neste texto que inserimos na presente coletânea.

Para Harvey, tratava-se de reintroduzir uma reflexão sobre a renda fundiária que Marx não teve tempo de desenvolver e que exigia um desenvolvimento específico, tendo em vista que o valor de mercado por ela produzido não se baseia em nenhum trabalho. Para Harvey, essa lacuna representou um dos principais “limites” da grande obra, sendo ainda mais problemática no contexto por ele observado, nos Estados Unidos da “era Reagan”. A atração de capitais já se tornara a principal prioridade dos gestores públicos de territórios e os investidores internacionais começavam a considerar os territórios enquanto ativos financeiros cujo rendimento podia ser calculado. Neste âmbito, os títulos fundiários constituíam uma forma emblemática deste “capital fictício” identificado por Marx (p. 460). O núcleo da análise de Cédric Durand é por ele próprio resumido nos seguintes termos: “a tese de Harvey postula que a finança e, de modo mais amplo, o processo de valorização do capital fictício em função da atualização dos fluxos monetários futuros desempenha o papel de coordenação entre as diferentes temporalidades concretas do processo de valorização/desvalorização do capital”.

Esta perspectiva alimentou uma importante série de estudos, com destaque para Manuel Aalbers que, com base no estudo da segregação espacial das populações, dedicou-se às antigas políticas de crédito habitacional desenvolvidas nos Estados Unidos, cuja lógica historicamente discriminatória (a controvérsia do “red lining”) foi multiplicada por dez com os dispositivos chamados de “subprime”, no âmbito da liberalização das políticas de crédito, e que levaram à crise financeira de 2008¹⁹.

Do lado brasileiro, a considerável audiência de Harvey, conquistada de longa data, orientou profundamente as dinâmicas da pesquisa urbana, cujo campo está atualmente muito mobilizado no que diz respeito à delicada temática da financeirização.

A obra de Harvey é traduzida para o português desde 1980²⁰. A abordagem materialista é um dos principais arcabouços teóricos para os estudos sobre a produção social do espaço urbano no Brasil, principalmente nos campos da geografia, economia política, arquitetura, urbanismo e planejamento urbano. Prova disso é que Harvey está presente na bibliografia de todos os artigos de autores brasileiros apresentados nesta coletânea, sem exceção.

Por um lado, a leitura de Harvey acerca do papel fundamental do par Estado-Finanças no neoliberalismo vai alimentar, por exemplo, a construção teórica sobre os nexos entre financeirização e urbanização, proposta no artigo de Ribeiro e Diniz (2020), presente nesta publicação. De outro, ecoando a força do argumento de Harvey em *Limites*, cuja tradução foi igualmente tardia no Brasil (2013), a tendência de conversão da terra e dos elementos do ambiente construído (edifícios, infraestruturas, etc.) em ativos financeiros constituiu o ponto de partida para sucessivos estudos sobre

19 Aalbers, M. (Ed.). (2012). *Subprime Cities. The Political Economy of Mortgage Markets*. Hoboken: Wiley-Blackwell.

20 Harvey, D. (1980). *Justiça social e cidade*. São Paulo: Hucitec.

a financeirização urbana no Brasil, a partir dos anos 2000, protagonizados por uma jovem geração de pesquisadoras e pesquisadores que marca presença nesta publicação com alguns textos traduzidos. Essa onda de estudos, aqui representada nos escritos de Beatriz Rufino, Daniel Sanfelici, Mariana Fix e Luciana Royer, foi além dessa constatação, dedicando-se à descrição dos processos e dinâmicas imobiliárias então em curso.

Como nos alertam Mariana Fix e Leda Paulani em seu texto traduzido nesta coletânea, a particularidade da terra em relação a outras mercadorias não é novidade. Os processos de financeirização tão somente a reproduziram, sob novas formas. Assim sendo, as autoras insistem na exacerbação das formas especulativas sobre a terra provocadas pela retenção de terrenos para venda futura, na formação de *landbanks*, ou pela abertura de capital das incorporadoras imobiliárias, sucedida por processos de securitização que estariam no cerne da reestruturação imobiliária ocorrida no país.

Para Pereira (2016), igualmente traduzido neste volume, esses processos de reestruturação imobiliária não se restringem ao Brasil e se referem, mais amplamente, aos países da América Latina nos quais se observa uma tendência comum, segundo a qual, as reestruturações financeiras combinam a tradicional exploração do trabalho e a aceleração da “acumulação por espoliação” de terras, outra noção de Harvey que alimenta os estudos brasileiros²¹.

Do lado francês, o eco de Harvey, nitidamente mais tardio, não é menos estruturante na atualidade. Neste aspecto, é oportuno destacar o incontestável papel de incubador desempenhado por Patrick Le Galès, na fronteira entre a ciência política e a geografia urbana, especialmente graças ao artigo por ele publicado em 1995 na *Revue française de science politique* e à respectiva contribuição em prol de uma ampla reconfiguração do campo de análise das políticas locais²². Embora seja imprudente pretender desenhar este movimento de modo global, dentre os seus elementos mais notáveis, podemos citar o trabalho de Gilles Pinson²³ que, durante vários anos, dirigiu a revista *Métropoles*, ela própria fundada por Bernard Jouve, um dos primeiros herdeiros reivindicados do movimento.

A nova geração encontra-se hoje mobilizada para figurar entre os seguidores do legado de Harvey. Podemos mencionar o símbolo que oferece a recente publicação pela editora Amsterdam de uma “enciclopédia crítica da cidade”, cujo título “O capital na cidade”²⁴ constitui uma resposta implícita ao primeiro dos “limites” do Capital colocados em debate por Harvey, que se refere à dimensão fundiária das economias.

Para além dessa aspiração, a referida enciclopédia está igualmente inserida na perspectiva da virada antropocênica, com vários verbetes explícitos (“Adaptação às mudanças climáticas”, “Agricultura urbana”, “Periurbanização”, “Reconquista dos fronts da água”, “Cidade sustentável”) cujos subtítulos talvez sejam ainda mais explícitos, questionando as novas injunções ou frentes pioneiras do capitalismo verde ou precisamente os seus novos valores. Aliás, de forma emblemática, as academias de origem do binômio que rege este projeto editorial corroboram essa ambição: uma vem da geografia física e outra das ciências do planejamento. Justamente nessa perspectiva, Mathieu Adam estabeleceu uma primeira aliança com as ciências ambientais, por ocasião de um artigo incluído nesta publicação e assinado conjuntamente com Marylise Cottet, atuante no IRP.

Por uma sociologia da valorização dos espaços geográficos e sociais.

Na trama em defesa de uma sociologia da convenção do valor, é necessário acrescentar uma terceira esteira acadêmica às duas outras anteriormente apresentadas: o estruturalismo genético, minuciosamente desenrolado por Pierre Bourdieu a partir das tradições da sociologia de Durkheim, da antropologia de

21 Uma outra expressão adotada em português é “acumulação por despossessão”. Utilizamos aqui “espoliação” para destacar a relação com o trabalho de Michel Amiot, presente nesta coletânea.

22 Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45(1), 57-95.

23 Pinson, G. (2020). *La ville néolibérale*. Presses universitaires de France.

24 Adam, M. et Comby, E. (2020). *Le capital dans la cité. Une encyclopédie critique de la ville*. Paris: Éditions Amsterdam.

Lévi-Strauss e da ciência estatística dos administradores do Insee, cujo encontro ocorreu inicialmente em Argel²⁵.

A enciclopédia crítica da cidade já citada, em seu verbete “Marketing Urbano”, se propôs a lançar luz sobre as diferentes dimensões da competição interurbana identificada por Harvey (empresas, consumidores, órgãos de imprensa e orçamentos públicos vinculados às políticas de redistribuição)²⁶, recorrendo ao prisma de Pierre Bourdieu, tal como expresso no subtítulo da seção: “em busca do capital simbólico”. Desta forma, ela esclarece, por exemplo, os meios pelos quais os *rankings* de cidades, hoje legiões, oferecem aos gestores urbanos os capitais simbólicos passíveis de fortalecerem as suas respectivas posições nas diferentes dimensões da competição que os interliga. O caso de Lyon, cujo poder executivo metropolitano desde muito cedo optou pela divulgação da sua meta de conquistar uma “posição honorífica no *ranking*”, é objeto de atenção específica, enquanto campo a céu aberto para a observação sociológica.

Um artigo desta coletânea já havia adotado essa perspectiva em uma pesquisa visando precisamente as dinâmicas políticas locais que conduziram ao entusiasmo de Lyon pelos *rankings* de cidades e que o sustentaram²⁷. No centro das lógicas empreendedoras públicas e privadas e das redes transversais de influência em instituições políticas, consulares ou acadêmicas, a esperança de um poder de atração por parte de Lyon, realçado por classificações elogiosas nos referidos *rankings*, desdobrou-se na mobilização de financiamento local em prol da conquista de uma “classificação de destaque para Lyon”, cujo tema habilmente escolhido poderia em curto lapso de tempo posicionar Lyon no topo das hierarquias simbólicas dos empreendedores europeus. E sociologicamente, uma vez mais, as pesquisas se empenharam em acrescentar à análise imperativa das posições sociais dos agentes, uma atenção especial ao seu trabalho de convencimento.

O quarto e último eixo temático desta coletânea de textos, do qual foi extraído esse artigo, está precisamente orientado por essa perspectiva de junção de várias abordagens sociológicas ou geográficas que contribuem para o enriquecimento do campo dos estudos urbanos críticos. Ele reúne textos especialmente voltados para a superação das rotinas aparentemente adotadas pelas novas escolas sociológicas, construídas com base na reivindicação de uma ruptura ou superação da tradição marxista. As tentativas de mediação até então não haviam sido devidamente ouvidas²⁸. Graças à renovação das abordagens materialistas, hoje elas ganham novo impulso e encontram nesta coletânea a oportunidade ampliar as perspectivas de pesquisa.

Uma coletânea de textos para alimentar as dinâmicas das pesquisas conjuntas França-Brasil

Como um primeiro resultado da criação do *IRP Valua Terra*, esta coletânea é fruto de uma escolha coletiva de textos propedêuticos, visando a introdução da reflexão sobre o valor dos territórios no momento da virada antropocênica. Nesta perspectiva, os textos selecionados foram agrupados em quatro eixos que entrelaçam recortes disciplinares, temáticos e culturais. Eles são apresentados nesta seção.

A presente coletânea é publicada em duas versões gêmeas. A primeira, em língua francesa, é publicada pela editora Éditions deux-cent-cinq em associação com a Ecole urbaine de Lyon. A segunda, na variante brasileira da língua portuguesa, será publicada on-line em coedição com o Portal de Livros Abertos da USP. Na versão francesa, são traduzidos os textos originalmente publicados em inglês ou português do Brasil e reproduzidas as versões originais em francês. Na versão brasileira, um princípio de espelhamento torna novamente possível dispor de todos os textos no mesmo volume.

As traduções foram tratadas com especial atenção. Como previsto, sua realização envolve situações delicadas, por exemplo, ao serem apresentados atores, instituições ou instrumentos de governo muito específicos a cada contexto nacional. Da

25 Bourdieu, P. (1987). Fieldwork in philosophy. In *Choses dites* (p. 13-46). Paris: Minuit.

26 Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71B(1), 3-17.

27 Bardet, F. et Healy, A. (2015). Les acteurs urbains et les promesses des palmarsès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen. *Métropoles*, 16.

28 Por exemplo, aquela proposta por Alain Desrosières quando faleceu Pierre Bourdieu: Desrosières, A. (2003). Bourdieu et les statisticiens : une rencontre improbable et ses deux héritages. In P. Encrevé e R.-M. Lagrave (Éd), *Travailler avec Bourdieu*. Paris: Flammarion.

mesma forma, houve esforço relevante em relação à tradução de léxicos específicos a determinadas áreas profissionais, tais como a contabilidade, o setor imobiliário, o serviço público, muito diferentes, uma vez mais, em cada contexto nacional. Por outro lado, além dessas dificuldades tradicionais, o projeto impõe um desafio programático ao coletivo de pesquisas reunido no **IRP**, tornando a escolha de certos termos e expressões muito importante para fins de balizamento do campo de pesquisas futuras. Este é particularmente o caso dos debates voltados às questões ambientais: Durabilidade ou sustentabilidade? Preservacionismo ou conservacionismo? E também daqueles referentes à renovação de reflexões em torno do valor: Valor ou preço? Rendimentos ou renda? Mais-valia ou lucro? Ou ainda, mais-valia ou sobrevalor?

Para nos atermos um pouco mais a essa questão central relativa à tradução do termo “valor”, constatamos que em alguns artigos a noção está integrada ao léxico nativo dos entrevistados, ao passo que em outros, em particular aqueles inscritos em uma perspectiva marxista, trata-se de uma escolha teórica do autor. Por conseguinte, o trabalho de tradução procurou respeitar a postura editorial adotada por esta coletânea, qual seja, refletir a polissemia da palavra “valor” ou das palavras dela derivadas. Em virtude da sua dimensão teórica, os textos de D. Harvey, C. Durand e M. Fix e Paulani fornecem chaves de tradução que podem ser de grande utilidade para a leitura de diversos estudos brasileiros.

Em relação à tradução dos artigos brasileiros para o francês, o exercício possibilitou remeter ao contexto linguístico original de autores como Fernand Braudel, François Chesnais ou Henri Lefebvre, fruto dos trabalhos posteriormente realizados no campo brasileiro dos estudos urbanos. Assim sendo, a coletânea contém dois textos que mobilizam Fernand Braudel e a sua concepção de economia-mundo: o texto de L. C. Q. Ribeiro, I. P. Matela, N. Diniz e T. F. Ribeiro, aquele de T. Ferrando, G. O. Junqueira, M. Vecchione-Gonçalves, I. Miola, F. M. Prol e H. Herrera, aliás, igualmente integrado à análise de P. C. X. Pereira por intermédio de Arrighi (1996).

Da mesma forma, a perspectiva macroeconômica de François Chesnais, por sua vez, aparece em cinco dos oito textos brasileiros da coletânea. Inclusive, ela é até mesmo central na abordagem marxizante da financeirização desenvolvida por M. Fix e L. Paulani. Ela está igualmente muito presente nas análises de B. Rufino, P. C. X. Pereira e L. Ferrara. Em outros textos, como aquele de L. C. Q. Ribeiro *et al.*, ela é mais simplesmente mobilizada na revisão da literatura que oferece o referencial teórico.

A obra de Henri Lefebvre, cujo impacto tão fortemente marcou o pensamento de Harvey, está presente em metade dos textos brasileiros da coletânea, ocupando lugar central na maioria deles. Tal é o caso do artigo de L. C. Q. Ribeiro *et al.*, que propõem inscrever as suas reflexões sobre a “sociedade urbana” e a “revolução urbana” no quadro teórico do pensador. P. C. X. Pereira ou B. Rufino inscrevem as suas obras, em ampla medida, na perspectiva da crítica do pensador à produção do espaço pelo capital, tanto quanto L. Ferrara se apoia em sua análise histórica do processo de urbanização para pensar a “natureza na cidade”.

Em virtude da observação destas idas e vindas conceituais entre a França e o Brasil, expressamos a intenção de fazer deste projeto de pesquisa internacional, do qual esta coletânea de textos constitui seu primeiro resultado editorial, a oportunidade de abertura de novas vias para intercâmbios internacionais. E, por que não desta vez em sentido inverso? Conduzindo da terra brasileira à francesa?

O valor dos territórios pelo prisma dos estudos urbanos marxistas

O primeiro eixo intitulado *O valor dos territórios pelo prisma dos estudos urbanos marxistas* reúne artigos que se inscrevem na tradição da crítica da economia política e, em particular, da teoria marxista do valor.

O primeiro texto é a tradução em português do prefácio da versão francesa publicada em 2020 do livro de David Harvey, *Limites do Capital*. Escrito por Cédric Durand, intitulado *Comment être marxiste ?*, ele apresenta a trajetória de David Harvey, sua interlocução com marxismo francês nos anos 1970, o obscurecimento dessa escola durante quarenta anos na França, e a contribuição dessa obra à “teoria espaço-histórica do capitalismo”, assim denominada por Durand.

Essa introdução demonstra a extrema atualidade do livro diante de sua capacidade de demonstrar como o capitalismo se confronta com seus próprios limites e como se torna “predador de sociedades humanas e da natureza” (p. 31). Harvey mostra como o capitalismo expande seus limites e supera suas crises. Neste sentido, a tese central do livro, apontada por Durand, é que as crises capitalistas são sempre crises de sobreacumulação e que são resolvidas pelas destruições brutais do valor — as crises de “primeira versão” promovidas pelas guerras. Os mecanismos de expansão constante do capital estão inscritos respectivamente na segunda e terceira versão da teoria das crises de Harvey: os aspectos financeiros (temporais, que procuram dar conta dos diferentes tempos de rotação do capital nos processos de valorização) e geográficos (globais e espaciais, nos quais o papel de coordenação da renda fundiária é central para suspender o momento doloroso de desvalorização do capital).

A discussão de Durand sobre as duas faces ambivalentes da renda fundiária, esse misterioso rendimento advindo da propriedade do solo, é de especial interesse nesta coletânea: como a terra gera valor se ela não está associada a um trabalho específico? A primeira face, em seu aspecto negativo, corresponde a um obstáculo à acumulação de capital que ela produz ao capturar a mais-valia produzida em outro lugar, sem necessidade de reinvestimento produtivo. A segunda, seu aspecto positivo, reside no seu papel de coordenação de fluxos de capitais para que haja acumulação, por meio da expansão sobre territórios relegados (em busca de recursos naturais ou pelo imperialismo) ou pela transformação qualitativa do espaço via construção de infraestrutura e de edifícios (p. 26). Aqui se encontra a importância dos agentes voltados à incorporação imobiliária e à construção civil, como serão abordados em textos subsequentes da coletânea.

O segundo texto é de David Harvey e foi publicado em 2018 no blog do autor, na ocasião do lançamento de seu livro *A loucura da razão econômica*. Intitulado *Marx's Refusal of the Labour Theory of Value. Reading Marx's Capital*, ele foi logo traduzido para o português, no mesmo ano. Neste pequeno artigo, de forma muito didática, Harvey demonstra que a concepção de valor geralmente atribuída a Marx vai além da teoria do valor-trabalho de Ricardo.

Harvey aponta que, para Marx, o valor é uma “ligação interior instável e perpetuamente em evolução” entre o valor definido no mercado na esfera da circulação de capitais (externa à esfera da produção na qual se concentra a teoria do valor-trabalho) e o valor “constantemente redefinido por revoluções na esfera da produção” (p. 260). Durand já nos alertara sobre a recusa de Harvey, originalmente colocada por Marx, sobre qualquer concepção substancialista do valor-trabalho, enquanto uma métrica fixa, e em prol de uma interpretação do valor como resultante de uma relação social que incorpora interesses contraditórios e incertos (p. 22).

Além dessa distinção, Harvey aponta ainda que a formação do valor depende dos fenômenos da reprodução social. Ele mobiliza as autoras marxistas feministas que trabalham há mais de quarenta anos para construir uma “teoria adequada da reprodução social” (p. 262). Isso porque, o “valor depende da existência de vontades, necessidades e desejos” que estão “profundamente enraizados no mundo da reprodução social”. A colonização da vida cotidiana como um campo para o “consumo racional” do ponto de vista do capital se torna crucial para a teoria do valor. Essa ideia de colonização dos instrumentos de cálculo financeiro está também presente em muitos textos desta coletânea.

Os textos seguintes desse primeiro eixo são de autoras e autores brasileiros que são expoentes no campo do planejamento urbano e da economia política urbana e que dialogam diretamente com a matriz materialista de produção do espaço urbano.

É o caso do terceiro texto que é a introdução do livro *As metrópoles e o capitalismo financeirizado* publicado em 2020. Organizado por Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, ele reúne resultados de pesquisas dos integrantes do Observatório das Metrópoles²⁹ e de alguns de seus interlocutores acadêmicos. Neste texto, intitulado *Nexus Financeirização/Urbanização: construindo um marco teórico*, os autores Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Igor Pouchain Matela, Nelson Diniz e Tarcyla Fidalgo Ribeiro partem de um

29 Sediado no Rio de Janeiro, o Observatório das Metrópoles é um Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT-CNPq) e desde os anos 1980 promove pesquisas sobre as relações entre sociedade, economia, Estado e os territórios nas metrópoles brasileiras. Hoje, o Observatório reúne 380 pesquisadores, distribuídos em 16 núcleos regionais.

incômodo gerado pelos trabalhos focalizados somente no período contemporâneo que exageram na especificidade do capitalismo contemporâneo, enquadrando tudo à noção da financeirização bastante trabalhada na América Latina. Segundo eles, esses trabalhos importam de maneira muito mecânica, um conceito elaborado em outro contexto geográfico. Em contraposição, esse texto recoloca a análise na perspectiva da *longue durée* proposta por Fernand Braudel em sua abordagem do capitalismo enquanto sistema histórico mundial e dos ciclos de acumulação sistêmica de Giovanni Arrighi, que apresentam fases de expansão material e fases de expansão financeira que se alternam no capitalismo desde o século XIV (p. 21).

A grande contribuição desse texto está relacionada às suas duas hipóteses principais. A primeira estabelece que há relações entre esses ciclos de acumulação e os ciclos sistêmicos de urbanização. Segundo os autores, as ondas de produção do espaço urbano podem resultar ora de uma lógica de controle político e material do território, ora de uma lógica capitalista instrumentalizada pelos governos.

A segunda hipótese diz respeito à integração subordinada do Brasil e dos demais países latino-americanos ao sistema monetário e financeiro internacional e que vai ser determinante nos fenômenos da financeirização observados nesses países. O duplo movimento de mercadorização e de desincrustação identificado por Polanyi não opera da mesma maneira na periferia e no centro do sistema de regulação mundial. Em cada região, há conflitos específicos entre capital e trabalho e conflitos interestatais.

O texto nos convida a pensar sobre quais seriam as lógicas que governam a produção dos territórios latino-americanos. Os autores apontam duas possíveis respostas já esboçadas por uma literatura recente: elas estariam subordinadas ao impulso do neoxtrativismo (que envolve operações de capital baseadas na extração de recursos naturais, de rendas e de excedentes financeiros) e da predominância do rentismo?

O quarto texto *Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização* foi originalmente publicado em português na *Brazilian Journal of Political Economy* em 2019, por Mariana Fix e Leda Paulani. A contribuição desse texto é o cotejamento entre a abordagem sobre a financeirização do economista François Chesnais, enquanto disseminação profunda das características do capital portador de juros no sistema como um todo e na vida social, e a concepção da terra como ativo puramente financeiro, explorada por David Harvey.

As autoras discutem essa articulação para analisar a participação do mercado imobiliário no processo de financeirização. A singularidade desse mercado é reunir em uma única atividade produtiva, “as três formas sob as quais a mais-valia aparece: o lucro (valor excedente produzido no canteiro de obras), o juro (parcela do valor excedente que remunera quem fornece o funding, ou seja, os recursos monetários, para a produção) e a renda (sobrevvalor futuro capitalizado embutido no preço da terra)” (p. 639).

Há aqui diversas pistas que permitem investigarmos os novos modos de avaliação do valor econômico dos territórios, novas nas técnicas orquestradas, mas tão clássicas na forma como sempre serviram aos interesses capitalistas mais estabelecidos.

A perspectiva histórica

O segundo tema reúne cinco artigos que apresentam ora uma abordagem histórica sobre os processos de urbanização, de financiamento e de produção da cidade, ora um “valor histórico” (acadêmico) pela sua raridade em relação ao tema abordado ou pela ligação de seu autor com esse tema. Quatro desses artigos tratam diretamente da noção de valor, que está associada a realidades por vezes distantes, sucessivamente identificadas na explicação do aumento do preço dos imóveis, da renda da terra na época das antigas colônias, dos investimentos financeiros em infraestrutura urbana e da participação de fundos públicos na construção imobiliária.

No primeiro texto, Michel Amiot recupera a contribuição de Maurice Halbwachs, que se comprometeu a estender a sociologia de seu mestre Émile Durkheim ao objeto da cidade com sua tese publicada sobre as expropriações e os preços de terrenos na Paris haussmanniana do final do século XIX. Capítulo inaugural do livro de Amiot sobre a história da sociologia urbana na França, ele oferece uma perspectiva magistral sobre a hipótese pioneira de Halbwachs a respeito da inteligência sociológica dos especuladores, chamando as autoridades públicas a segui-la a fim de se socializar os

lucros econômicos derivados dela. Essa perspectiva aberta por Halbwachs é também uma oportunidade de estabelecer uma articulação com as reflexões já mencionadas realizadas no Brasil sobre os processos de acumulação por espoliação (Pereira, 2016).

No Brasil, Halbwachs é conhecido sobretudo pelos seus trabalhos na sociologia da memória e na psicologia. A tradução em português desse texto oferece a oportunidade de reintroduzi-lo no campo dos estudos urbanos. Observando paralelamente as transformações demográficas e a evolução dos preços das expropriações na Paris Haussmanniana, Halbwachs sublinha as relações entre esses fenômenos. Daí seu apelo por uma nova ciência sociológica capaz de produzir observações quantitativas sólidas, evitando posturas morais contraproducentes como as que proibiriam a consideração da inteligência dos fenômenos demográficos e econômicos por parte dos “especuladores” imobiliários.

Halbwachs também aproveitou a oportunidade para aconselhar os reformadores políticos a se interessarem pela lógica subjacente dos mecanismos que permitiram a especulação imobiliária. Como precursor, ele previu o que mais tarde seria chamado de renda fundiária urbana (ou impostos fundiários urbanos³⁰) que, segundo ele, deveria ser devolvida aos cidadãos através dos órgãos municipais encarregados de sua socialização. Grosso modo, ele propõe hoje o que poderia ser a municipalização do solo, presente em algumas iniciativas na América Latina.

O segundo texto é um dos raros textos, senão o único, de Alain Desrosières sobre a noção de território. *Le territoire et la localité. Deux langages statistiques* foi publicado em 1994 na revista *Politix* e recupera, como um eco distante do convite de Halbwachs, a constituição do aparelho estatístico utilizado por governos para delimitar e descrever os territórios. Nesse histórico apresentado por Desrosières, há uma tensão constante entre o território, como espaço associado a uma ação institucional, em geral do Estado, e a localidade, como suporte da vida social, econômica e política.

Embora as diversas origens da estatística tenham orientado inicialmente essa atividade estatal para abordagens monográficas locais (como na Alemanha do século XVIII), a maioria dos estados europeus criou, no início do século XIX, administrações estatísticas cujo objetivo era fornecer representações territoriais altamente padronizadas. Em dois séculos, a estatística nacional se desenvolveu, construindo “espaços de comparabilidade, de cálculo e de negociação” que permitem “classificar, codificar e totalizar os numerosos fatos sobre os quais os atores nacionais intervêm” (p. 52).

E foi apenas recentemente, a partir dos anos 1970, que a atenção às especificidades locais, históricas ou sociológicas é recolocada na agenda dos governos nacionais. Nos anos 1990, essa perspectiva culmina na “política de cidade”, que parte da descrição de bairros (voltando-se à abordagem da monografia) para se pensar numa totalização. Os problemas que surgem neste contexto, dados os conflitos e as negociações entre os diversos órgãos nacionais, regionais, municipais e associativos, têm sido, desde então, objeto de uma rica pesquisa sociológica, na trilha iniciada por Alain Desrosières³¹.

Os textos subsequentes desse eixo apresentam uma abordagem histórica sobre os agentes e os instrumentos que participam dos processos de urbanização. O primeiro dentre eles é de autoria de Paulo Cesar Xavier Pereira e analisa as condições históricas da produção da cidade latino-americana, com foco na cidade de São Paulo. *Processos e problemas na urbanização da América Latina: teoria e história* foi publicado na revista *Territórios*, em 2016.

Esse texto trata da origem e da persistência de uma dimensão estrutural das cidades latino-americanas: a desigualdade urbana. A leitura histórica de Pereira revela como as relações não capitalistas da colonização dessa região persistem na contemporaneidade e são uma das chaves para se entender a imbricação entre processos de acumulação, de industrialização e de produção do ambiente construído.

Uma particularidade desse texto em relação aos demais desta coletânea é o destaque para a produção material da construção (ou seja, as técnicas e as relações sociais que se estabelecem no canteiro). Pereira destaca que a taipa de pilão teve um papel importante durante os três primeiros séculos da cidade de São Paulo, construída por trabalho compulsório de indígenas locais e depois por escravizados africanos. Somente a partir de meados do século XIX que se inicia uma lenta transição entre o monopólio

30 Lipietz, A. (1974). *Le tribut foncier urbain*. Paris: Maspero.

31 Tissot, S. (2007). *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie d'action publique*. Paris: Seuil.

da propriedade de escravizados para o monopólio da propriedade capitalista da terra, provocando uma “revolução imobiliária”. O aluguel, a produção local de materiais de construção e a imigração de europeus, principalmente de italianos, culminaram na disseminação da alvenaria da cidade burguesa.

A coexistência contraditória dessas formas de produção favorece duplamente a reprodução do capital e acentua a desigualdade nas cidades, pela constante elevação de preços imobiliários (promovidos pela incorporação) e pela precariedade que reduz ao mínimo os custos da reprodução da força de trabalho (via autoconstrução) e se atualiza no momento globalização financeira.

O quarto texto aborda esse último momento. *La main discrète. La finance globale dans la ville* foi escrito por Dominique Lorrain e publicado em 2011 na *Revue française de science politique*. Faz parte de um conjunto inaugural nos estudos urbanos que reconheceram a nova influência da finança global no urbano.

Lorrain destaca que o reconhecimento tardio desse papel tanto pelos pesquisadores quanto pelos governantes se deve ao fato de que se trata de uma nova forma de poder, “discreto e não visível, distribuído e não centrado”, baseado na informação e no compartilhamento de instrumentos (1098). De acordo com Lorrain, dois novos atores surgiram nos anos 1990, em torno dos quais se acelerou a financeirização da cidade. Em primeiro lugar, grandes empresas operadoras de infraestruturas urbanas de serviço público foram criadas através da aquisição de numerosos contratos públicos abertos no âmbito de um vasto processo de privatização lançado em solo europeu. Ao mesmo tempo, foram criados produtos de investimento financeiro imobiliário no modelo dos **REITS** que haviam sido desenvolvidos nos Estados Unidos. Através destes dois setores, as inovações nas técnicas financeiras permitiram que os ativos urbanos se tornassem produtos líquidos e intercambiáveis.

A padronização contábil, a normalização da informação, o compartilhamento de indicadores comuns e a avaliação de qualidade e performance fazem parte da fórmula de base desse poder informacional. As instituições que operam tais instrumentos alteraram o cálculo do valor desses ativos urbanos: não mais em custos e preços de referências (contabilidade tradicional), mas agora baseado nos rendimentos, na relação entre fluxo futuro de receitas e capital investido.

Esse novo modo de cálculo impacta sobremaneira as cidades. De fato, a busca por rentabilidade financeira se apoia numa pesquisa de atratividade de territórios, que provoca uma alta de aluguéis e de preços fundiários e imobiliários. Trata-se aqui de um dos maiores efeitos dos fenômenos da financeirização.

O último texto desta parte dá continuidade a esse esforço analítico sobre a estrutura de financiamento do desenvolvimento urbano, com foco em um fundo para-fiscal (ou funding de crédito direcionado) que é central no Brasil: o **FGTS**. *Relations and trends of the real state and housing financing in Brazil: the Governement Severance Indemnity Fund* — **FGTS** é uma versão ampliada de um artigo originalmente publicado na revista *Cadernos Metr pole*, em 2016, de autoria de Luciana Royer.

Nesse texto, Royer recupera o histórico da implementação do **FGTS**, criado em 1966, em pleno regime de ditadura militar, para então explicar as alterações recentes advindas da evolução dos títulos de base imobiliária (Fundos de Investimento Imobiliário - FIIs). O **FGTS** adv m do depósito compulsório de 8% do s l rio de trabalhador, feito pelo empregador, que é gerido pelo governo federal com o objetivo de se financiar políticas de infraestrutura urbana e de habitação.

A partir de 2009, o **FGTS** passou a ser o ator chave do crescimento do mercado de títulos de base imobiliária, exercendo o papel de investidor institucional e, ao mesmo tempo, oferecendo um col   o de liquidez que diminui as incertezas e os riscos desse mercado, garantindo a inserção do país no modo de produção mundial centrado nas finanças.

Mesmo tendo ainda um grande volume destinado aos subsídios habitacionais, os valores aplicados em operações de mercado foram muito maiores. Os critérios de escolha sobre esses ativos passam a ser a rentabilidade, transformando em última análise seus acionistas, os trabalhadores em rentistas. Essa tendência justifica os questionamentos sobre as mudanças que a financeirização provoca na vida cotidiana.

Os valores do ambiente

O terceiro eixo se volta para os valores do ambiente e compila artigos de matrizes teóricas e disciplinares variadas. Eles têm em comum o desafio sobre a atribuição de valor à natureza, em suas formas naturais (florestas, rios) ou artificializadas em projetos imobiliários, e se interessam às atividades de cálculo e de avaliação a ela relacionadas.

O primeiro texto de autoria da socióloga da finança Ève Chiapello, intitulado *Financialisation of valuation* foi publicado na revista *Human Study* dentro de um número especial sobre sociologia da avaliação. Chiapello, seguindo o legado de Alain Desrosières, considera que para se quantificar, primeiro é preciso acordar sobre uma convenção e, depois, mensurar (Desrosières, 2008). Ou seja, diferentes convenções podem ser adotadas para se criar a mensuração econômica ou monetária. As convenções financeirizadas, tendo em vista sua importante progressão nos últimos anos, marcam nosso período recente.

Este artigo começa com um esclarecimento semântico relacionado com o conceito de valor, que é naturalmente importante no contexto desta coleção, em função do sucesso do conceito de avaliação (financeira)³². Um dos desafios coletivos do projeto de pesquisa internacional que deu origem a esta coleção é justamente alimentar a reflexão crítica nesta direção.

Chiapello nos convida a olhar para a colonização recente de políticas públicas e de empresas, por métodos e técnicas de cálculo “financeirizados” (entre os quais, ela destaca: o Valor Presente Líquido, a estimativa probabilística e os preços de mercado). Ao fazer isso, ela reitera a importância de se fazer uma distinção clara entre o “setor financeiro” e a “financeirização”, pois algumas áreas do primeiro podem não ser financeirizadas, assim como, inversamente, algumas áreas do campo da ação social podem se tornar financeirizadas. Tanto o significado metafórico de colonização, como penetração em espaços e situações em que essas métricas eram inexistentes ou menos comum, quanto seu conteúdo relacionado aos modos de subjetificação e ao seu grau de institucionalização nas organizações estão no centro da análise.

Como um dos exemplos de colonização de atividades não-financeiras pela avaliação financeirizada são as políticas ambientais adotadas pela ONU a partir dos anos 2000, que associam os “serviços do ecossistema” ou as medidas compensatórias (quando se paga pelo dano ambiental ou pela criação de “natureza equivalente” em outro lugar) aos fluxos econômicos que atualizados e otimizados (p. 30).

Esse é justamente o fenômeno que será analisado no segundo texto deste eixo *La nature n'a pas de prix... Mais sa maintenance a un coût* de Richard Jacques publicado originalmente na Revue Projet em 2013. Richard analisa a “contabilidade econômica e ambiental integrada” proposta pelas instituições da ONU e a medição do capital de uma nação promovida pelo Banco Mundial, que foram propostas a partir dos anos 1990.

Para entender as origens dessas experiências, o autor se volta para uma virada fundamental na contabilidade, ocorrida a partir dos anos 1970: a contabilidade de custo histórico (que considera o passado, o custo de compra ou de produção e a depreciação sistemática dos ativos) é substituída por um novo tipo de contabilidade voltada ao futuro, que leva em conta os lucros potenciais decorrentes do aumento do preço de mercado das ações detidas por uma empresa, a fim de melhor representar seu valor justo (p. 83). Como destaca o autor, essas ideias não são novas. Elas remontam aos trabalhos da escola neoclássica realizados no início do século XX. Mas a sua aplicação no campo da contabilidade legal corresponde ao aumento da influência dos acionistas e de fornecedores de capital, em consonância com os processos de financeirização.

Na análise do Banco Mundial, são considerados três capitais: financeiro, natural e social. O capital natural é calculado com base no valor atualizado dos serviços futuros prestados pela natureza, com base numa taxa de desconto (p. 84). É essa

32 A distinção no inglês entre *valuation* e *evaluation* é de difícil transposição para o francês e português. Adotaremos *évaluation* (avaliação), na medida em que é aquela que está presente nessas línguas. Chiapello reconhece que esses dois processos não se separam empiricamente. Porém, do ponto de vista analítico, há uma distinção: *valuation* é um processo de atribuição ou de quantificação de valor e *evaluation* envolve um segundo nível de julgamento, por exemplo, quando se compara um valor com um objetivo a ser atingido (Chiapello, 2015).

abordagem que Richard nos convida a discutir contestando a possibilidade de se definir um valor para a natureza e propondo estabelecer o objetivo de conservação do capital natural, associando-lhe uma contabilidade baseada na depreciação sistemática dos ativos (neste caso, ambiental). Essa dialética conservação/depreciação que ele propõe restabelecer é precisamente a que foi descartada pela passagem à contabilidade financeirizada conhecida como “valor justo”. O convite para rejeitar a nova norma internacional de contabilidade abre uma perspectiva crítica na reflexão sobre os modos contemporâneos de produção de valor.

O terceiro texto também vai discutir esses mecanismos que se tornaram centrais na agenda mundial para enfrentar a emergência climática ao enfatizar os títulos verdes no Brasil. *Capitalizing on Green Debt: A World-Ecology Analysis of Green Bonds in the Brazilian Forestry Sector* foi elaborado por Tomaso Ferrando, Gabriela de Oliveira Junqueira, Marcela Vecchione-Gonçalves, Iagê Miola, Flávio Marques Prol e Hector Herrera e foi publicado em inglês na revista *Journal Of World-Systems Research*, em 2021³³.

Os autores trazem a concepção do capitalismo enquanto “ecologia-mundo”, adotada por Jason Moore (2003) e herdeira das tradições marxistas ou braudeliana, também presentes no artigo de Ribeiro *et al.* Eles analisam desta forma os títulos verdes como parte da construção ideológica e material do “capitalismo verde global” por meio de um mecanismo no qual Estados e capital co-participam para a criação, circulação e acumulação do valor na reprodução do capital.

Por um lado, a pesquisa mostra que os títulos verdes, em sua maioria, originados nos países do Norte global, com exceção da China, se utilizam de territórios localizados no Sul global a fim de se realizar ajustes espaciais e temporais (Harvey, de novo) que necessitam o mercado mundial: face ao capital global em busca de investimentos verdes, os atores privados e públicos locais procuram colocar a natureza “at work”. No Brasil, uma nova legislação possibilitou a emissão do primeiro título verde em 2015 e, desde então, seu mercado vem crescendo exponencialmente, drenando recursos majoritariamente para o setor florestal. Esse setor é fundamental para o papel que o país exerce na indústria extrativa mundial. Por isso ele se difere do padrão global dos títulos verdes, mais voltados para energia, construção e transporte.

Por outro, os autores demonstram que esse fluxo de investimentos financeiros se fixa no território nacional provocando conflitos com a população local (indígenas, quilombolas, entre outros), marcados muitas vezes por violência. Existem, de um lado, os operadores apoiados por investimentos internacionais que possuem selos de certificação socioambiental e, de outro, as populações cujas vidas são transformadas pela nova exploração das florestas.

O quarto texto de autoria de Luciana Nicolau Ferrara se intitula *Metabolismo urbano sob o domínio financeiro. Aparentamentos a partir da produção imobiliária e da natureza na cidade de São Paulo*. Ele foi publicado em 2020 no livro que comemorou os 30 anos do Simpósio Nacional de Geografia Urbana, no Brasil³⁴. O argumento principal do texto é a “capitalização da natureza”, na qual as sociedades passam de metabolismo urbano-industrial para um metabolismo imobiliário-financeiro no qual as rendas fundiárias futuras se tornam um dos principais objetivos dos projetos urbanos.

A autora faz uma crítica à construção desse ideário de modernização ecológica e de desenvolvimento sustentável, que surgem como politicamente neutros, mas que escondem uma agenda política concreta de controle hegemônico do capital sobre a natureza. Para escapar dessa ocultação da dimensão do poder, Ferrara recupera a noção de “ecossistema capitalista”, que David Harvey desenvolve no livro *17 Contradições e o Fim do Capitalismo* (2014), que propõe inserir o movimento de valor na perspectiva da aproximação dos interesses contraditórios entre capital e natureza. Outra noção mobilizada para reforçar esse intercâmbio orgânico entre humanidade e natureza é a de metabolismo social, de Marx, que foi fraturado pelo capitalismo e pela produção industrial.

33 Uma versão anterior desse artigo foi publicado em espanhol na revista *Relaciones Internacionales*, em 2021.

34 Barros, A. M. L., Zanotelli, C. L., e Albani, V. (orgs). *Geografia urbana: cidades, revoluções e injustiças: entre espaços privados, públicos, direito à cidade e comuns urbanos*. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

Esse texto aborda o histórico da ocupação das margens dos rios na cidade de São Paulo, que foi estruturante no processo de urbanização da metrópole, e analisa de perto e três grandes projetos imobiliários recentes de alto padrão.

O quinto texto também analisa a relação entre sociedade e rios, mas com foco na implantação de pistas cicláveis nas margens dos rios, a partir do caso francês. *Cycling along a River: New access, new values?* é de autoria de Mathieu Adam Marylise Cottet, Sylvie Morardet, Lise Vaudor, Laure Coussout e Anne Rivière-Honegger e foi publicado na revista *Sustainability* em 2020.

Esse artigo se diferencia dos demais desta coletânea ao focalizar as práticas sociais para se analisar a atribuição de valor. É adotada uma abordagem que considera as relações que os usuários têm com os lugares através de sistemas de percepção e de compreensão. O valor atribuído aos ambientes resulta desses sistemas de percepção e de apropriação de espaços. A pesquisa se baseia nos usos e atividades desenvolvidas ao longo da ViaRhôna, uma rota ciclável ao longo do rio Rhône, que liga o lago Geneva, na Suíça, ao mar Mediterrâneo.

Os resultados do survey e das entrevistas realizadas mostram que o valor atribuído ao rio pela população aumentou com a implantação da Via Rhôna. A nova atratividade do Rhône, contudo, apresenta seus limites. A ciclovía atraiu de fato um grande número de visitantes e gerou um fenômeno de turismo considerado excessivo pelos moradores de certas localidades. É uma oportunidade de questionar as novas políticas de atratividade territorial que estão no centro dos problemas de muitos textos da coletânea.

O trabalho de valorização

O quarto eixo temático desta coletânea compila textos que abordam os processos de valorização do território. Os dois primeiros artigos tratam dos processos de construção de indicadores de qualidade dos territórios que podem contribuir indiretamente para a criação de valor através do trabalho de especialistas em avaliação, mas também pela ação dos atores políticos ou econômicos dos territórios. Os três outros textos enfatizam as políticas, as estratégias e as práticas dos atores públicos e privados envolvidos na produção urbana.

O texto de Florence Jany-Catrice intitulado *La mesure du bien-être territorial. Travailler sur ou avec les territoires* foi publicado originalmente na Revue de l'**OFCE** (*Observatoire français des conjonctures économiques*) em 2016. É de interesse para nossa coletânea na medida em que discute os valores, para além do valor monetário, que foram introduzidos nos indicadores de bem-estar territorial e de qualidade de vida. Ele dialoga diretamente com os artigos compilados no eixo anterior, sobre os valores do ambiente, uma vez que os indicadores ambientais são apresentados como ferramentas para superar os limites daqueles econômicos tradicionais, entre os quais o **PIB**, o mais famoso, ocupa um lugar hegemônico.

A revisão da literatura sobre economia regional, realizada pela autora, demonstra a importância da noção de território como “um espaço de diagnóstico, de debate público e de ação sobre a questão do bem-estar territorial e de seus indicadores” (p. 67), permitindo uma construção localizada, plural e, muitas vezes, controversa, da ação comum. Essa abordagem permite à autora de colocar como questão de pesquisa “como?” e “por quem?” são construídos os indicadores de bem-estar territorial. Nesse sentido, esse texto faz uma eficaz introdução a este quarto eixo sobre o trabalho de valorização.

Também apresenta relação com o texto de Alain Desrosières apresentado acima, funcionando quase como um desdobramento contemporâneo da perspectiva dialética histórica entre território (como base da ação política) e localidade (como suporte da vida social) presente nas quantificações estatísticas. Soma-se a essa tensão, a presença de duas dimensões nesses novos indicadores: o bem-estar sentido, portanto, mais subjetivo, e os elementos objetivos da qualidade de vida.

O segundo texto vai justamente discutir a construção social em torno dos indicadores da competição econômica territorial generalizada. *Les acteurs urbains et les promesses des palmiers internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen* de autoria de Fabrice Bardet e Aisling Healing foi publicado em 2015 na revista *Metropoles* e analisa em profundidade um processo local de elaboração de duas

classificações de cidades voltadas à avaliação de atratividade econômica ou a força das políticas públicas encarregadas de promovê-las.

Os autores, assim como no texto anterior, também questionam a dominação de uma leitura restritamente econômica sobre a construção de indicadores sociais e que pode naturalizar o fenômeno da competição entre cidades, principalmente, europeias. Por isso, há todo o interesse da perspectiva sociológica, adotada por eles, para iluminar a maneira como os agentes moldam as estruturas, as práticas e as representações em que se inserem tais mecanismos de competição. Os “promotores de prêmios urbanos” são os políticos eleitos, técnicos, agentes de órgãos urbanos (principalmente municipais e intermunicipais) ou atores privados (líderes empresariais e representantes patronais).

Dois campos foram privilegiados: o processo de entrada da aglomeração lionesa, Grand Lyon, no “TOP 15” das metrópoles europeias e a classificação de cidades criada pelas próprias elites locais denominada como “Tour d’Europe des villes préférées des entrepreneurs”. No primeiro caso, trata-se da forma de competição urbana mais clássica que procura atrair a implantação de produção de bens e de serviços na cidade. Contudo, a novidade apontada pelos autores é que as elites lionesas não procuraram apenas atestar a qualidade geral de “cidade internacional”, mas também apontar as singularidades locais para atrair os investidores. O segundo caso aponta a passagem entre as técnicas de “marketing territorial”, já presentes no primeiro, para o desenvolvimento de marcas urbanas (*city branding*). Mas oficialmente, tudo se apoia na criação de um comitê científico para validar a classificação.

Como ressaltam os autores, e consoante à discussão proposta por esta coletânea, assim como o valor econômico não se limita à fixação de um preço, os prêmios e classificações de cidades funcionam menos como uma ferramenta de gestão de serviços urbanos e mais como um instrumento de formatação da imagem da cidade, criado e apropriado pelos atores urbanos, públicos e privados, que trabalham lado a lado e constroem suas trajetórias profissionais híbridas sobre a expertise da construção social do valor dos territórios.

O próximo texto inaugura a análise, que se estenderá até o final deste eixo e da coletânea, sobre as maneiras pelas quais os atores urbanos extraem e criam o valor das cidades. Trata-se do artigo de Rachel Weber *Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment* que se tornou uma referência dos estudos urbanos. Ele foi publicado em 2002 num número especial da revista *Antipode* sobre os “espaços do neoliberalismo” que foi um divisor de águas na discussão sobre as conexões e ambiguidades entre as políticas locais de desenvolvimento e os projetos políticos neoliberais implementados nos **EUA** e na Europa Ocidental desde os anos 1970.

A pergunta da autora é direta e perspicaz: como o Estado torna “o ambiente construído mais flexível e mais receptivo aos critérios de investimento de capital imobiliário?” A resposta de Weber é clara: o Estado opera por meio de “políticas espaciais” que dependem de práticas e de discursos que estigmatizam as propriedades imobiliárias passíveis de demolição ou de redesenvolvimento, a fim de de preparar o terreno para as políticas de renovação urbana (p. 519).

Apoiando-se no artigo de Neil Brenner e Nik Theodore publicado no mesmo número da revista³⁵, a autora demonstra como o processo de criação e de destruição de valor no ambiente construído faz parte de uma intensa luta sociopolítica, na qual os cálculos dos capitalistas para se identificar o valor não são padronizados ou imutáveis. Além desse argumento, a importância do texto reside em sua abordagem histórica que procura relacionar as mudanças nos regimes políticos e econômicos com as práticas espaciais urbanas promovidas pelas administrações locais nos **EUA**.

Dessa forma, Weber aponta que o Keynesianismo operado pelo Estado nacional, ao propiciar disponibilidade de crédito a longo prazo para incorporadores, construtores e consumidores, colaborou para que as administrações locais obtivessem propriedades desvalorizadas e abrissem espaço para novos investimentos por meio da criação de técnicas improváveis para identificar a “degradação”, que escondiam um conteúdo moral, até mesmo racista. De modo paralelo, no neoliberalismo, o governo federal criou novas formas de propriedade ou de incentivos para investimento imobiliário (benefícios fiscais, criação de mercado secundário de hipotecas) a fim de se

fornecer receitas às prefeituras, via parcerias descentralizadas com capitalistas imobiliários, sendo tudo isso justificado pelos discursos sobre a “obsolescência” de certos edifícios.

O quarto texto deste eixo enfatiza a criação do valor pelos atores privados, através do prisma dos incorporadores imobiliários. *La création de profit par les promoteurs immobiliers* de Alexandre Coulondre foi publicado na *Revue française de sociologie* em 2017 e tem interesse especial nesta coletânea França-Brasil por discutir o argumento de Christian Topalov, que influenciou sobremaneira os estudos urbanos brasileiros a partir do final dos anos 1970³⁶.

Coulondre utiliza as contas de uma operação imobiliária para elucidar a formação da “margem” durante seu desenvolvimento. Ao estudar um empreendimento comercial na França, o autor destaca que a margem foi criada a partir de uma modulação conjunta de valores fundiários (como já analisou Topalov), locativos e de venda. Durante o trabalho de valorização, essas duas últimas modalidades se baseiam, respectivamente, na qualificação territorial e comercial do projeto para os locatários e investidores (e aqui o papel das grandes marcas internacionais exercem o papel de “âncoras” na fabricação do valor de locação) e na qualificação arquitetônica do projeto para os políticos locais (de acordo com uma estratégia urbana de atratividade local e de um intenso trabalho de arquitetura).

Apesar da particularidade do imobiliário comercial em relação ao imobiliário residencial (nos quais se concentrava inicialmente a pesquisa urbana) ou mesmo os imóveis de escritórios (nos quais se concentram os estudos contemporâneos sobre a financeirização), esse artigo coloca em perspectiva um aspecto central das operações imobiliárias: os acordos entre fornecedores de capital, incorporadores, prefeituras locais e usuários finais são preparados no início do processo de produção, relativizando, de certa maneira, as distinções entre as diferentes esferas de atividade do setor (produção, comercialização, exploração).

Os dois textos seguintes abordam a incorporação imobiliária no Brasil. O quinto texto deste eixo intitulado *Financial markets, developers and the geographies of housing in Brazil: A supply-side account* é fruto de uma parceria franco-brasileira entre Daniel Sanfelici e Ludovic Halbert e foi publicado na revista *Urban Studies* em 2016.

Esse artigo faz uma crítica aos estudos sobre financeirização do ambiente construído que enfatizaram a dimensão do consumo, por meio da onipresença dos mercados financeiros no acesso à propriedade da habitação (notadamente, via hipotecas) e que negligenciaram como esses mercados influenciam também o lado da oferta ou da produção. Os autores procuram interpretar o boom imobiliário ocorrido no país, principalmente entre os anos de 2006 e 2012, a partir da articulação entre mercados imobiliários e financeiros. Demonstram como a convenção em torno do valor centrada no crescimento rápido, suportada por instrumentos de cálculo, foi compartilhada por incorporadores imobiliários, bancos de investimento, analistas financeiros e gestores de ativos.

Essa convenção, por sua vez, teve profundos efeitos transformadores na indústria da incorporação imobiliária, em especial, residencial. O primeiro diz respeito às novas geografias da habitação, promovendo-se projetos em grande escala localizados nas periferias de metrópoles principais e secundárias, bem como em cidades do interior do país. O segundo se refere à mudança nas estratégias dos incorporadores, que favoreceram uma industrialização dos modelos de negócios e uma padronização de seus produtos. E o terceiro se relaciona à consolidação dos vínculos entre incorporadores e mercados financeiros, tanto pela entrada de fundo de *private equity* quanto pela abertura de capital das empresas incorporadoras.

O esforço teórico do artigo é conciliar as “micro e meso-análises” (de acordo com os termos dos autores, enquanto outros poderiam denominar como níveis meso e macro) ao procurar articular as estratégias de cada organização individual (as empresas) com as convenções que são feitas e refeitas no setor da incorporação imobiliária e do mercado financeiro.

36 Sobre as influências dos estudos franceses no Brasil, ver Shimbo, L.; Bardet, F. Da sociologia urbana marxista à financeirização das cidades: perspectivas franco-brasileiras sobre os incorporadores imobiliários In *Habitação e Direito à Cidade: desafios para as metrópoles em tempos de crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021, v.1, p. 111-136.

O sexto e último texto desta coletânea é de autoria de Beatriz Rufino e foi publicado originalmente em 2017 num livro que reuniu os principais geógrafos brasileiros da atualidade. *Financeirização do imobiliário e transformações na produção do espaço: especificidades da reprodução do capital e expansão recente na metrópole paulistana* também parte do debate sobre os processos de financeirização do imobiliário, mas apresenta um recorte territorial específico, a Região Metropolitana de São Paulo (**RMSP**), para se discutir as transformações na produção do espaço.

Como no texto anterior, a autora examina o boom imobiliário brasileiro entre 2006 e 2012 utilizando uma análise materialista das dinâmicas macroeconômicas. O cotejamento entre esses dois textos permite uma interessante leitura na medida em que Rufino explica tal fenômeno pelas especificidades da reprodução do capital no setor imobiliário, das quais a autora destaca a sua dupla dependência estrutural em relação ao setor financeiro por um lado (encontramos aqui a filiação de Topalov, mas também ecos do trabalho de Coulondre), mas também da produção do espaço retomando a noção da renda imobiliária.

Em relação à primeira especificidade, o texto ressalta que a penetração do capital financeiro no imobiliário se deveu à criação de novos instrumentos financeiros voltados aos investimentos imobiliários, acompanhada pela mobilização do Estado tanto no aprimoramento de marcos regulatórios quanto na oferta de financiamentos e subsídios. O programa Minha Casa, Minha Vida e o **FGTS** (como já tratado por Royer em texto anterior) estão no centro da análise. Para a segunda, a autora apresenta dois movimentos em que ocorrem os fenômenos da captura da renda imobiliária. O primeiro descreve a consolidação de um eixo comercial em uma área tradicionalmente valorizada da cidade, reforçando a seletividade de atores sobre territórios-alvo (incorporadoras de capital aberto e exploração de novas fronteiras imobiliárias). O segundo aborda a reapropriação de antigas áreas industriais e a expansão para territórios pouco infraestruturados como oportunidade para oferecer novos territórios aos atores que simbolizam o domínio do capital financeiro sobre o imobiliário e o espaço.

PARTE 1

O VALOR DOS TERRITÓRIOS SOB O PRISMA DOS ESTUDOS URBANOS MARXISTAS

COMO SER MARXISTA

Texto originalmente publicado em francês como prefácio ao livro *Les limites du capital* de David Harvey, editado por Éditions Amsterdam no final de 2020. Ver: Durand, C. (2020). Comment être marxiste. Em D. Harvey, *Les limites du capital*. Paris: Éditions Amsterdam. https://www.unige.ch/sciences-societe/dehes/files/4316/0698/9089/ Harvey-Les_limites_du_capital-preface.pdf

Cédric Durand

Professor de Economia Política na Université de Genève e membro do Centre d'économie Paris Nord, suas pesquisas se dedicam às mutações do capitalismo contemporâneo. Seguindo a tradição marxista e a Escola de Regulação, ele estuda o desenvolvimento desigual no contexto da globalização, a financeirização das economias e os processos de monopolização intelectual. Além dos artigos publicados nas principais revistas como *Review of*

International Political Economy, *Cambridge Journal of Economics* e *Socio-Economic Review*, ele é o autor de *Le capital fictif. Comment la finance s'approprie notre avenir* (2014) e *Techno-féodalisme. Critique de l'économie numérique*. Ele é um colaborador regular da revista online *Contretemps* e do Sidecar, o blog da *New Left Review*.

Traduzido por Idiomática.

Cerca de quarenta anos após a primeira publicação em inglês, no ano de 1982, a tradução francesa de *Limits to Capital* abre uma janela espaço-temporal. Trata-se de um ponto de passagem direta entre, por um lado, a efervescência criadora do marxismo parisiense dos anos 1970 e, por outro, o início da recuperação do seu prestígio na França contemporânea, particularmente em meio às jovens gerações de pesquisadoras e pesquisadores em ciências sociais, para quem a figura de David Harvey desempenha relevante papel³⁷.

Em ampla medida, Harvey elabora o projeto de *Limites* no transcórre de uma longa estadia em Paris. Em 1976 e 1977, ele participa do grupo de sociologia urbana animado por Manuel Castells na Universidade de Nanterre. Aquele ano lhe “permitiu enfrentar as complexidades ativas da tradição marxista francesa” (p. 40)³⁸ em um contexto particular, a saber, o de “um notável ressurgimento” (p. 39). Harvey menciona o impulso dado por autores como Louis Althusser, Nicos Poulantzas, Samir Amin e Ernest Mandel, que, na época, publicam principalmente em francês. Não porque os respectivos escritos exerçam uma influência direta e específica em seu trabalho, mas antes por colocarem na ordem do dia, cada um ao seu modo, a construção de um

37 Para nos atermos à França e a título de exemplos, podemos mencionar o desenvolvimento das revistas marxistas online *Contretemps* e *Période*, editadas no transcórre dos anos 2010, as diferentes edições do colóquio “Pensar a emancipação”, no mês de fevereiro de 2014 em Nanterre e no mês de setembro de 2017 em Saint-Denis, o colóquio “Poulantzas: um marxismo para o século XXI”, organizado na Universidade Paris IV em janeiro de 2015, ou ainda o colóquio “Acumular capital. Estratégia de lucros e políticas de despossessão”, realizado na Universidade Paris-Dauphine em junho de 2019, para o qual David Harvey foi justamente convidado.

38 [NE]: Nesta introdução da publicação francesa de “Os limites do capital”, as citações do livro foram reproduzidas segundo a tradução realizada pela Boitempo em 2013. As páginas indicadas entre parênteses fazem portanto referência à edição brasileira e não à publicação das Éditions Amsterdam como no original.

paradigma marxista em ciências sociais. O projeto de *Limites* insere-se precisamente nessa perspectiva. Trata-se da contribuição de um geógrafo para “um processo de descoberta coletivo” (p. 37) na esfera da economia política.

O eclipse do marxismo na França

Se insisto na importância da influência do marxismo na França na matriz de *Limites*, isso não ocorre por qualquer concessão ao nacionalismo. De fato, um quinto das referências mobilizadas por Harvey neste livro estão em francês ou foram escritas por autores baseados na França, o que é muito significativo para um livro escrito em inglês. Mas, para além disso, trata-se principalmente de se indicar o quanto foi perdido. Quando Harvey redige *Limites*, há um afluxo para Paris vindo dos quatro cantos do mundo com objetivo de estudar o marxismo. Em todas as áreas das ciências humanas e sociais, os trabalhos inseridos com maior ou menor ênfase nessa corrente são então predominantes ou estão, no mínimo, solidamente estabelecidos. Ainda existem numerosas redes de formação extra universitária paralelamente às instituições acadêmicas. Pelos sindicatos e partidos, quer se trate de um ainda poderoso Partido Comunista Francês ou das múltiplas organizações de esquerda, socialdemocratas ou ecologistas, centenas de milhares de militantes adquirem elementos de formação teórica, o que contribui para alimentar um clima de radicalismo ideológico e mantém elevado nível de exigência política.

Quarenta anos depois, pouco resta do esplendor passado do marxismo francês. As organizações tradicionais do movimento operário não são mais nada além do que sombras de si mesmas. E, com raras exceções, as posições marxistas universitárias foram mera e simplesmente liquidadas. Daniel Bensaïd escrevia que “o mais grave, são as derrotas internas, por abandono, por retratação e traição, as derrotas sem combate que, antes e sobretudo, constituem derrocadas morais” (Bensaïd, 1995, Capítulo 9). Na França, a derrocada do marxismo no campo universitário procede de tal enredo. Não se trata de uma batalha intelectual perdida, mas de uma falência moral. Os ventos do neoliberalismo anglo-saxão, a guinada do rigor do poder socialista de 1983, em favor da construção da Europa, e a posterior onda de choque da desagregação do mundo soviético constituíram razões para todo um meio intelectual. Este último se esfacelou pouco a pouco com a desarticulação das agendas de pesquisa, antes de ser rapidamente dissipado em favor do jogo das renovações dos postos de trabalho.

“O grande pesadelo dos anos 1980” (Cusset, 2008), não é um recuo estratégico, mas uma derrota: uma desmobilização geral e uma debandada institucional. Na economia, em que a purgação foi particularmente severa, a corrente regulacionista, ainda que todas as suas hipóteses fundadoras estivessem vinculadas ao marxismo, fundiu-se em um institucionalismo com perfis conceituais mal definidos³⁹. Muito embora o deslocamento talvez tenha contribuído para a sobrevivência acadêmica dessa escola, a sua acuidade crítica, assim como a sua ambição teórica foram dramaticamente reduzidas. Durante esse período de refluxo, a tocha do radicalismo e do rigor intelectual, própria ao marxismo, não seria mais carregada abertamente senão por um punhado de indivíduos⁴⁰. Mas não é possível se livrar do espectro de Marx assim, com um simples dar de ombros. Agora que as abordagens heterodoxas readquirem confiança em si mesmas, especialmente pelo trabalho coletivo levado a cabo na Associação Francesa de Economia Política desde 2009, é para o marxismo que elas se voltam novamente, visando se ancorar em um paradigma mais solidamente estruturado. Gramsci, por exemplo, é uma referência-chave para se pensar a centralidade teórica do conflito no neorealismo de Bruno Amable e Stefano Palombarini (Alary, 2017). Já em André Orléan, a tradição

39 Dentre os trabalhos fundadores da regulação, pode-se Michel Aglietta (1976); Benjamin Coriat (1979); Jacques Mazier, Maurice Basle et Jean-François Vidal (1984). Para uma explicitação das relações dessa corrente com o marxismo, consultar Alain Lipietz (1989). Para uma síntese dos trabalhos recentes, consultar Robert Boyer (2015).

40 Sem ser exaustivo, dentre os economistas que, naquele período, intervêm no campo acadêmico sob uma perspectiva explicitamente marxista, pode-se citar: Samir Amin, Suzanne de Brunhoff, François Chesnais, Gérard Duménil e Dominique Lévy, Rémy Herrera, Michel Husson, Jean-Marie Harribey, Pierre Salama, Catherine Sauviat, Claude Serfati, Bruno Tinel e Carlo Vercellone.

A teoria no tumulto

A trajetória de David Harvey testemunha o contraste entre o eclipse do marxismo francês e a sua resiliência nas universidades anglo-saxãs⁴². Nascido na Grã-Bretanha, em Gillingham, uma pequena cidade do sudeste da Inglaterra, geógrafo de formação, David Harvey defendeu uma tese em Geografia Econômica e Histórica intitulada "Aspects of agricultural and rural change in Kent, 1815-1900". Após esta tese, ele foi contratado pela Universidade de Bristol em que participou ativamente da renovação epistemológica e metodológica da sua disciplina. Esse trabalho dobrou-se, em 1969, na publicação de *Explanations in Geography*, livro que se tornou imediatamente uma obra de referência.

Tal como *Limites* cerca de doze anos mais tarde, *Explanations* é um texto que responde a uma insatisfação pessoal acerca do estado geral de um campo de pesquisa, constituindo um esforço de decodificação e esclarecimento pensado enquanto condição prévia para trabalhos empíricos. O objeto de *Explanations* reside na análise da revolução quantitativista vivenciada pela Geografia nos anos 1960, assim como das suas consequências epistemológicas no que se refere ao status da explicação científica (Johnston, 2008). A explicação, escreve Harvey, consiste em "transformar um resultado inesperado em resultado previsível, fazendo com que um evento curioso pareça natural ou normal" (*ibid.*, p. 26). E, também, em detalhar a forma pela qual a Geografia pode produzir resultados cumulativos, bem como os métodos formais que ela deve mobilizar para tanto.

Trata-se de um trabalho importantíssimo que lhe valeria um grande reconhecimento por parte dos seus pares. Contudo, ao concluir a sua redação, o curso dos acontecimentos históricos deixa um gosto amargo em Harvey. "Entreguei o manuscrito no verão de 1968, justamente quando processos quase revolucionários estavam em curso nas cidades de Paris, Berlim, Cidade do México, Bangcoc, Chicago e San Francisco. Eu mal havia notado o que estava ocorrendo. Senti-me praticamente um idiota. Pareceu-me absurdo escrever naquele momento em que o mundo ao meu redor mergulhava no caos e as cidades estavam em chamas" (Harvey, 2006). O tumulto do mundo insufla nele uma nova urgência: associar trabalho acadêmico e engajamento, fazendo da sua participação nos movimentos sociais fonte de inspiração para as suas pesquisas.

Os anos 1970 marcam uma inflexão decisiva em sua trajetória intelectual. Ele é contratado pela Universidade Johns Hopkins de Baltimore, onde junta-se a uma equipe pluridisciplinar de universitários radicais, dentre os quais Donna Haraway, a futura teórica do manifesto ciborgue (1985). Em virtude da contratação, ele se instala em uma cidade que carrega os estigmas da pobreza, sendo palco de frequentes levantes. Seus trabalhos se orientam então para a Geografia Urbana, e ele se integra, ao mesmo tempo, aos movimentos sociais locais. Também nessa época, ele começa a ler Marx com afinco. Seu livro *Social Justice and the City* e o seu envolvimento com a revista radical *Antipode* traduzem o momento crítico de inflexão ao plano editorial. A partir de então, ele rejeitaria o positivismo por ele defendido em *Explanations*: "O saber crítico desvela o caráter artificial da separação entre fato e valor, mostrando que a pretensão da ciência de estar desprovida de ideologia é, em si mesma, uma pretensão ideológica" (Harvey, 1974).

Certamente, essa mudança de posição não é uma suspensão do seu apetite pela teoria, mas antes um simples deslocamento. Para ele, as ciências sociais não podem se contentar em proceder uma descrição sofisticada do mundo, elas devem descobrir os processos subjacentes que o moldam. Seguindo essa perspectiva, a conexão com as lutas sociopolíticas não constitui uma simples urgência ética, tratando-se igualmente de um postulado epistemológico: "Existe invariavelmente um vínculo entre o que escrevo e o que sinto, e o que sinto depende do lugar em que me posiciono e da forma pela qual

41 Refletindo essa preocupação, o seminário anual dado por André Orléan na EHESS em 2018-2019 se intitula "Moeda, valor e preço: a contribuição do pensamento marxista".

42 Sobre os novos pensamentos críticos durante a era neoliberal, ver Razmig Keucheyan (2010).

reajo diante das pessoas e das situações. Por exemplo, ao andar pelas ruas de Baltimore ou discutir com os trabalhadores de um Burger King, fica-se escandalizado com as vidas e as oportunidades desperdiçadas, com as flagrantes injustiças, as estúpidas ineficiências e as inaceitáveis negligências a serem sanadas. São experiências desse gênero que me levam a escrever. Elas alimentam a minha raiva acadêmica” (Harvey, 2006, p. 186). Em contato com subjetividades subordinadas e estruturas de exploração, Harvey viria a encontrar, a partir de então, a sua inspiração teórica.

Limites, por ele considerada como a sua *magnum opus*, é uma manifestação concentrada dessa vontade de aliar potência teórica e radicalidade crítica no âmbito da economia política. Seus trabalhos subsequentes, por exemplo, *A condição pós-moderna* (1989), *O novo imperialismo* (2003) ou *A loucura da razão econômica* (2017), estão todos impregnados de um conhecimento íntimo dos textos de Marx e das pesquisas por ele inspiradas. É justamente este David Harvey, virtuoso da teoria marxista e crítico implacável das mutações do capitalismo contemporâneo, que os leitores descobrem nas oito obras publicadas em traduções para o francês a partir de 2008⁴³, no momento em que começa a se atenuar o eclipse do marxismo na França.

Rumo a uma compreensão espaço-temporal do capitalismo

Harvey descreve o seu estado de espírito quando passa a se dedicar a *Limites*, inebriado pelo fulgor da vida intelectual parisiense da época: “Após a minha experiência francesa, passei da tentativa de melhorar a economia política urbana para o projeto de reparar a totalidade da teoria marxista — nada menos que isso — a fim de que ela contemplasse de modo mais competente as questões históricas e geográficas. Os *Limites do capital* foi elaborado e redigido no intuito de sanar esse problema. Embora estivesse tomado pela arrogância, a escrita do livro constituiu uma tremenda prova de humildade” (Harvey, 2006, p. 188). Ao dar início ao trabalho, o autor logo compreende que não seria tarefa fácil ancorar solidamente uma teoria espaço-histórica do capitalismo nos conceitos fundamentais da crítica marxiana da economia política. Primeiramente, esses conceitos fundamentais não estão dados, mas devem com frequência serem elucidados. Em que pese a imensidão da contribuição de Marx, Harvey não pode senão lamentar que ele nos tenha deixado “com muitos assuntos inacabados” (p. 266). Além disso, Marx, tal qual a maioria dos marxistas, excetuando-se notavelmente Henri Lefebvre e Alain Lipietz, observa ele, “tende a ignorar os aspectos [espaciais]” (p. 495 [NE: tradução aqui corrigida]).

Justamente para responder a esses dois problemas, impõe-se a ele um trabalho de conciliação, cujo desdobramento é a redação desse “tratado sobre a teoria marxiana em geral”, no qual a originalidade reside em atribuir uma “atenção particular na circulação do capital nas áreas construídas, no sistema de crédito e na produção das configurações espaciais” (p. 36). Ao “interpretar Marx através de uma lente espaço-temporal” (p. 25), Harvey realiza um trabalho exclusivamente teórico de inteligência do capitalismo, por pouco não desprovido de qualquer conteúdo histórico. Essa é a razão pela qual o livro nada perdeu em pertinência. Pelo contrário, os mecanismos por ele explorados se tornaram ainda mais centrais com o aprofundamento do domínio desse modo de produção sobre o mundo.

Limites está fundado em uma leitura ponderada dos três volumes de *O Capital*, das *Teorias sobre a mais-valia* e dos *Grundrisse*. Trata-se para Harvey de identificar o que está contido na teoria de Marx, para além das insuficiências da própria obra. Assim, Harvey lança pacientemente luz sobre os principais resultados obtidos por Marx, não sem se deter de modo igualmente atento nas suas contradições, ambiguidades e lacunas. Além disso, não se trata de uma leitura pessoal. Pelo contrário, ele discute de modo aprofundado aqueles e aquelas que se dedicaram à análise dessas dificuldades,

43 O primeiro livro em francês é uma coletânea de textos intitulada *Géographie de la domination*, publicada pela Prairies ordinaires em 2008. Essa editora igualmente publicaria *O novo imperialismo* em 2010, *Paris, capital da modernidade* em 2012 e *Neoliberalismo: história e implicações* em 2014. Para ler o *Capital*, uma introdução ao *Capital* de Marx alimentada por três décadas de docência, foi publicado pela La Ville brûle, em 2012. A editora Syllepse publicou a coletânea de textos *Géographie et capital : Vers un matérialisme historique-géographique* em 2010; a Amsterdam lançou *Le Capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances* em 2011 e, finalmente, a Buchet-Chastel publicou *Cidades Rebeldes. Do direito à cidade à revolução urbana* em 2015.

ocupando lugar central autores marxistas tais como Sweezy, Brunhoff, Hilferding, Rosa Luxemburgo e Lenin, ou ainda, Aglietta, Hodgson e Lazonick. Mas as leituras dos pós-keynesianos — Kalecki, Robinson — e dos neoclássicos — Samuelson, Baumol — também são tratadas com atenção. Harvey faz por vezes referência à correspondência de Marx para esclarecer suas intenções e defender uma hipótese em detrimento de outra. Ele não se limita, porém, aos argumentos de autoridade e tampouco busca nesses escritos soluções que não existem. Por exemplo, quando se ocupa seriamente da questão da ausência de teorização sobre a taxa de juros em Marx. Como ele explica, o objetivo com esse tratado é o de trabalhar de modo didático e sistemático, porém sem dogmatismo: “A tarefa não é regurgitar os textos de Marx, mas estendê-los, revisá-los e adaptá-los de maneira que possam lidar com as complexidades da nossa época.” (p. 17). Não é uma doutrina que se expõe, trata-se da continuidade de um projeto.

O livro está organizado em duas partes. A primeira parte (do capítulo 1 ao 6) é inteiramente dedicada a uma avaliação atenciosa e sem concessões do programa de pesquisa iniciado por Marx. Nesse aspecto, Harvey estabelece os fundamentos de um estudo materialista do capitalismo no espaço e no tempo. A segunda parte prolonga esse programa de pesquisa, esboçando uma teoria das crises capitalistas. Ao percorrer essa trilha, as diferentes significações do título escolhido por Harvey ganham cada vez mais clareza. A expressão “limites do capital” remete ao aspecto inacabado da teoria de Marx, ao capital que encontra os seus limites em sua própria dinâmica e, por fim, aos limites do próprio Harvey que constata, progressivamente, o fato de estar levantando pistas impossíveis de serem esgotadas.

Os elementos fundamentais

Um dos grandes méritos de Harvey é a sua persistente recusa em destruir, mediante uma simplificação artificial, o edifício teórico que Marx começou a construir. Ele insiste particularmente no caráter relacional desta abordagem. Nenhum conceito pode ser corretamente apreendido de forma isolada, sem o estabelecimento de relações com outros. Esse é o fundamento de uma epistemologia dialética absolutamente distinta da linearidade da abordagem convencional, a qual concebe a progressão dos conhecimentos como um processo de acumulação por blocos, a mesma adotada antes pelo jovem Harvey.

Os fenômenos econômicos e sociais não podem ser estritamente separados para se explicar os processos históricos e geográficos. Do mesmo modo, os conceitos são construídos pela interligação de uns com os outros. Assim, o que está em jogo nos capítulos de 1 a 3 é a introdução aos leitores das categorias fundamentais do marxismo, sem qualquer renúncia à irredutível complexidade de sua imbricação. Harvey se conforma desse modo ao método de Marx, que consiste em construir conceitualizações progressivamente mais ricas a partir das mais simples abstrações extraídas da própria experiência da vida, e, por conseguinte, em se aproximar das formas concretas assumidas pelas atividades na superfície da sociedade (p. 159).

Ao assumir essa complexidade, ele toma o devido cuidado de abandonar os caminhos tortuosos pelos quais a tradição marxista possa ter enveredado. Nos primeiros capítulos, ele afasta todo e qualquer vínculo mecânico entre valor e preço. Ao fazê-lo, ele recusa uma concepção substancialista do valor trabalho em prol de uma interpretação do valor como relação social: “O valor [...] não é uma métrica fixa a ser usada para descrever um mundo em mutação, mas é tratado por Marx como uma relação social que incorpora a contradição e a incerteza em seu próprio centro” (p. 294). A exploração do trabalho regrada pelo tempo de trabalho socialmente necessário está no cerne da valorização capitalista, mas esta evolui de forma incerta no espaço e no tempo, ao sabor dos imprevistos da concorrência, de necessidades variáveis, das batalhas socio-políticas ou ainda das rupturas tecnológicas.

O desenrolar da obra apresenta uma ascensão progressiva em direção a uma teoria geral das crises capitalistas. Os capítulos 4 e 5 mostram como a valorização é alterada pelas dinâmicas das mudanças técnicas e organizacionais. Retomando uma ideia inicialmente desenvolvida por Gérard Duménil (1975, p. 198), Harvey enfatiza o papel dos diferentes tempos de rotação do capital no processo de valorização. Trata-se de uma dimensão essencial que viria a irrigar toda a obra. A título de exemplo, ela possibilita o exame da questão dos limites da firma, ou seja, de onde está situada a

fronteira que separa a divisão técnica, planejada, do trabalho na empresa e a divisão social, do mercado, em escala macro. Com efeito, a integração vertical tem incidência ambivalente na produção de mais-valia e na taxa de lucro (pp. 194-197, pp. 205-207). Por um lado, a internalização confere maior peso relativo à força de trabalho (capital variável cuja exploração possibilita a extração da mais-valia) em relação ao capital constante (máquinas e consumos intermediários adquiridos a preço de mercado): essa queda na composição orgânica intervém no plano macrosocial em favor de uma alta na produção da mais-valia e na taxa de lucro. Entretanto, por outro lado, a integração vertical retarda a rotação do capital, o que repercute na rentabilidade do capital mobilizado.

Ao insistir nesse jogo contraditório entre a variação do peso relativo do trabalho vivo no processo de produção e a velocidade de circulação do capital, Harvey introduz os instrumentos para pensar as relações entre dinâmicas macroeconômicas e formas de organização que poderiam subsidiar a reflexão teórica, ainda balbuciante, sobre a economia política das cadeias globais de valor (Durand *et al.*, 2018; Palpacuer & Balas, 2010). O que permite também ilustrar a grandeza e a incompletude da teoria de Marx. Este último não logrou propor um modelo rigorosamente coerente para a acumulação capitalista, pois não há integração lógica entre, por um lado, o que ocorre na esfera da produção, em que, indispensável à acumulação, a mais-valia encontra a sua origem na exploração do trabalho, e, por outra parte, a esfera da troca, em que a acumulação é regulada pela distribuição da mais-valia, por meio da concorrência mercantil (cap. 6). Em contrapartida, ao indicar as tensões contraditórias próprias a cada uma destas lógicas, tensões essas agravadas pela sua combinação, ele estabelece os fundamentos para uma compreensão da instabilidade do processo de acumulação ao qual Harvey se dedica seriamente.

Superacumulação e desvalorização do capital

A tese central de Harvey estabelece que as crises capitalistas são invariavelmente crises de superacumulação. Sua resolução requer uma desvalorização da qual os agentes econômicos buscam escapar a qualquer preço, tentando se desfazer das inevitáveis perdas às custas de outras classes sociais, de outros setores ou regiões, tal qual os jogadores de *mistigri*, repassando a carta que definirá o perdedor da partida. Sem sombra de dúvida, as crises se manifestam de distintas formas, particularmente por situações de subconsumo — nos quadros de insuficiência de poder de compra das massas para a absorção das mercadorias produzidas — ou por uma diminuição das taxas de lucro. Entretanto, segundo Harvey, esses fenômenos remetem a um mesmo problema subjacente de produção excessiva de mais-valia em relação às oportunidades que possibilitam o uso desse capital de modo tão rentável quanto antes. Eis é o significado do conceito de superacumulação de capital (cap. 7). É notável que a lista elaborada por Harvey para elencar os sintomas das crises de superacumulação esteja diretamente relacionada com a lista utilizada nos anos 2010 por ocasião dos debates acerca da estagnação secular: capacidade de produção de excedentes, aumento nas reservas de liquidez das empresas, subemprego crônico, queda nas taxas de juro reais (p. 267) são diferentes indícios de uma situação na qual o capital entra em choque com os seus próprios limites.

Como essas situações de superacumulação se desdobram? Pelas destruições de valor. Desemprego, redução de salários, queda nos preços das mercadorias, destruição de estoques invendáveis, falência e liquidação de empresas, ociosidade industrial, tudo isso resulta não de calamidades naturais, mas de um movimento econômico desordenado que leva à coabitação da não satisfação das necessidades e do desperdício de recursos no intuito de possibilitar ao capital uma projeção em escala sempre mais ampla.

Em seu “primeiro recorte”, essa teoria das crises é altamente perspicaz. Ela oferece o essencial: as crises do capitalismo e o respectivo cortejo de sofrimentos humanos não têm origem em elementos perturbadores do funcionamento harmonioso dos mercados, pelo contrário, as crises nascem do próprio movimento de valorização do capital e das contradições nele engendradas.

A respiração do capital no espaço e no tempo

Segundo Gilles Deleuze, o que há de mais interessante em Marx é “a análise do capitalismo como sistema imanente que não cessa de expandir os seus próprios limites e que os reencontra sempre em escala ampliada, porque o limite é o próprio capital” (1990). Harvey está de pleno acordo com Deleuze em sua apreciação, porém, ele constata adicionalmente que os mecanismos dessa expansão permanecem em sua essência sem especificação. O segundo e o terceiro recortes da teoria das crises elaborada em *Limites* visam precisamente remediar essa falta de sistematicidade. Trata-se de se voltar para o concreto, dotar-se dos elementos conceituais que possibilitam pensar as sutilezas do movimento econômico real, integrando os “aspectos financeiro (temporal) e geográfico (global e espacial) com a acumulação dentro da estrutura geral do argumento de Marx de uma maneira mais holística e dialética do que segmentada e analítica” (p. 12).

Em nosso entendimento, a grande contribuição de *Limites* reside justamente em buscar apreender a respiração do capital, o movimento que alterna inexoravelmente fases de superacumulação e de desvalorização em suas determinações temporais e espaciais. É impossível resumir o conjunto dos numerosos resultados obtidos por Harvey nesse percurso. Em função dos interesses e necessidades, leitoras e leitores encontrarão, na segunda parte do livro, incontáveis pepitas teóricas que lhes possibilitarão executar um salto na compreensão dos problemas econômicos, geográficos ou políticos que lhes preocupam. Aqui, eu me contentarei em mencionar três ideias que me parecem ser particularmente importantes. Elas dizem respeito à relação entre as finanças e os ciclos econômicos, ao papel de coordenação da renda fundiária e, por fim, à questão dos modos de variação do capitalismo no espaço e no tempo.

Entrelaçamento dos ritmos de rotação e ciclo financeiro

O entrelaçamento de múltiplos ciclos de valorização impõe problemas de uma complexidade intimidante. Rotação dos estoques, ciclo de amortização dos investimentos em capital fixo, duração variável dos processos de trabalho ou, ainda, longo período de uso das infraestruturas introduzem uma elevadíssima variação nos ritmos de valorização. Sobretudo porque os processos de valorização não são determinados tão somente pelas características próprias a cada um desses ciclos, mas também pela forma com que a evolução das condições econômicas, as mudanças tecnológicas e as mutações institucionais os impactam.

De que maneira temporalidades tão diversas de valorização seriam conjuntamente interligadas pela lei do valor, este marco zero do capitalismo em que a exploração do trabalho vivo em condições conformes ao tempo de trabalho socialmente necessário possibilita a produção de mais-valia e a manutenção da acumulação? A tese de Harvey postula que o sistema financeiro e, de modo mais amplo, o processo de valorização do capital fictício em função da atualização das receitas futuras, desempenha o papel de coordenação entre as diferentes temporalidades concretas do processo de valorização/desvalorização do capital. As variações das taxas de juros e do valor dos ativos manifestam, em função das condições observadas, as percepções mutáveis das possibilidades de valorização no tempo, o que autoriza a comparação de ciclos com durações distintas.

Bem entendido, o movimento interno à esfera financeira interage com o movimento real da acumulação. Assim, Harvey propõe um “segundo recorte” da teoria das crises, que procede de um ciclo de acumulação associando dinâmica real e dinâmica financeira (pp. 393-401) na esteira da hipótese de instabilidade financeira formulada, na mesma época, por Hyman Minsky (1982). A fase de estagnação posterior a um crash (1) é sucedida por um período de recuperação (2) no transcorrer do qual as firmas sobreviventes à crise podem adquirir meios de produção a custo reduzido, contrair empréstimos com taxas menores e contratar mão de obra barata, o que leva à retomada progressiva da atividade econômica com níveis de lucro confortáveis. A fase seguinte, de expansão baseada no crédito (3), é marcada pelo rápido aumento nas receitas, impulsionado pelo dinamismo dos investimentos, eles próprios sustentados

pela ampliação dos empréstimos bancários. Gradualmente, as taxas de juro começam a subir, ao passo que a concorrência se intensifica e o sistema financeiro amplia o seu domínio sobre a indústria. A fase de especulação (4) é a mais favorável ao trabalho. A situação é a de quase pleno emprego, favorecendo a elevação dos salários. Entretanto, os custos financeiros começam a reduzir a rentabilidade do capital investido, e fica cada vez mais degradada a qualidade das operações nas quais se apoia o capital fictício em franca acumulação. O crash (5) se aproxima a passos largos. Por via de regra, uma falência espetacular engendra uma inversão das expectativas. Cada qual começa a duvidar do crédito do outro, clima combinado com uma corrida em busca de ativos que apresentem mais segurança e liquidez. O valor dos títulos se esvai, as taxas de juros disparam, as cadeias de pagamentos se rompem e o desemprego se generaliza. Nesse cenário de ruínas, “[o]s capitalistas procuram permanecer vivos devorando uns aos outros” (p. 398).

A dinâmica do ciclo e a violência do crash podem ser parcialmente contidas pela política monetária. Muito embora esta última seja capaz de sustentar o valor do capital fictício provendo liquidez em abundância, ela não corresponde a uma panaceia. Por um lado, mesmo que a desvalorização possa ter o seu ritmo amenizado, ela ocorrerá inexoravelmente, por exemplo, como resultado de uma alta da inflação tendendo a socializá-la. Por outro lado, o sinal de preço alterado pela intervenção de um Banco Central perde qualidade, perturbando o processo de alocação dos recursos e conduzindo ao agravamento dos desequilíbrios reais. Isso é igualmente válido quando políticas de controle dos preços são aplicadas em uma tentativa de contenção da inflação. Em suma, não há soluções monetárias para as crises, mas, quando muito, expedientes que trazem consigo um conjunto de instabilidades subsequentes. O resultado teórico é perfeitamente ilustrado nos resultados medíocres obtidos após a grande crise financeira de 2008, em que pese o ativismo fanático dos bancos centrais: seria necessário endurecer a política monetária para forçar uma melhor alocação dos investimentos, correndo-se o risco de desencadear falências em série e um novo pânico financeiro (Durand, 2016)? Esse dilema cruel continuará insolúvel enquanto a resposta política estiver restrita à esfera monetária e os mecanismos de planejamento não vierem substituir a anarquia do mercado.

40

Valua Terra: construir o valor dos ambientes

As duas faces da renda fundiária

Existe outra dimensão em que o doloroso movimento de desvalorização do capital pode ser suspenso: o espaço. Este último é integrado à circulação do capital, primeiramente, pela incorporação de territórios relegados, por exemplo, pela busca por recursos naturais e por oportunidades coloniais na era do Imperialismo clássico, ou pelo investimento direto estrangeiro de multinacionais em regiões de baixo nível salarial. Outro método, que reitera frequentemente o primeiro, é a transformação qualitativa do espaço pela construção de infraestruturas, o que leva à alteração da produtividade das atividades realizadas nos territórios, por exemplo, graças à uma aceleração dos meios de transporte ou uma melhor qualidade nas telecomunicações.

Levar a sério a questão do espaço no processo de acumulação impõe a questão do status teórico da renda fundiária, esse rendimento gerado pela propriedade do solo. Como a propriedade da terra poderia gerar valor se a terra em si não cria valor? Harvey consagra o capítulo 11 a essa temática. Existem diferentes formas de renda, com origens e efeitos econômicos distintos. Entretanto, para simplificarmos as coisas, pode-se reter a ideia de uma ambivalência da renda fundiária. Por um lado, a renda fundiária é uma forma de rendimento sem vínculo direto com a produção, o que faz dela uma forma de parasitismo que captura mais-valia produzida em outro lugar. Esse aspecto negativo da renda pode colocar um obstáculo à acumulação do capital, pois ele corresponde a uma apropriação de mais-valia sem necessidade de reinvestimento produtivo. Por outro lado, existe um papel positivo da propriedade fundiária no capitalismo que não é percebido com frequência. Trata-se da “coordenação do fluxo do capital sobre a terra e mediante a terra, de maneira a apoiar amplamente mais acumulação (p. 464). Introduzindo essa função de coordenação espacial da renda, Harvey cria um paralelo entre mercados fundiários e mercados financeiros:

A renda fundiária, capitalizada como o juro sobre algum capital imaginário, constitui o “valor” da terra. O que é comprado e vendido não é a

terra, mas o direito à renda fundiária produzido por ela. O dinheiro exposto é equivalente a um investimento que rende juros. O comprador adquire um direito sobre as receitas futuras antecipadas, um direito sobre os frutos futuros do trabalho. O direito à terra se torna, em resumo, uma forma de capital fictício (p. 471).

Esse ponto é importantíssimo. Ele possibilita a compreensão de como o valor da propriedade fundiária antecipa a geografia do processo de acumulação. Simultaneamente, à imagem dos mercados financeiros, a valorização nos mercados fundiários abre caminho para ondas recorrentes de especulação e de crash, as quais podem ser generalizadas, mas quase sempre se concentram em localidades, regiões e países determinados. Já que o capital pode se amparar nas especificidades de um lugar para se valorizar, “[o] processo da troca está, em suma, eternamente se abstraindo das especificidades do lugar por meio da formação do preço.” (p. 437). Portanto, as singularidades tendem a ser submetidas ao universalismo do mercado e às decorrentes restrições impostas pela competitividade.

Como o capitalismo varia

A teoria elaborada por Harvey é a de um desdobramento intempestivo da expansão do capital no espaço e no tempo. Em uma entrevista com Alberto Toscano, publicada em 2007, ele intervém nos seguintes termos: “Eu me oponho às interpretações teleológicas, ‘Whig’ e até mesmo ‘progressistas’ e historicistas da história do mesmo modo que eu me contraponho às simples concepções difusionistas na Geografia: prefiro falar de um desenvolvimento geográfico desigual, constituinte do principal pilar do materialismo histórico-geográfico” (Toscano, 2007). Ou seja, nem mais sentido da história, nem uniformização do espaço.

Na época em que Harvey publicou *Limites*, a economia institucionalista não ocupava o importante lugar que hoje lhe cabe. Contudo, ele integra essa problemática à sua análise geográfica das dinâmicas econômicas e o ponto de partida é, por assim dizer, idêntico àquele dos teóricos da diversidade do capitalismo, por exemplo, quando escreve: “As infraestruturas e as instituições sociais do capitalismo são incrivelmente diversas e desempenham uma enorme variedade de funções” (p. 506). Ele, entretanto, se diferencia das tradições institucionalistas pela insistência sobre o caráter relativo da autonomia das instituições em relação ao movimento de valorização do capital. Os arranjos institucionais predominantes “não são de modo algum as expressões diretas das relações sociais do capitalismo”; mas “a circulação do capital transforma, cria, sustenta e até ressuscita algumas infraestruturas sociais à custa de outras” (p. 508). As infraestruturas sociais, um outro nome para as instituições, estão efetivamente apoiadas sobre uma base econômica, um excedente econômico que, sob o capitalismo, somente pode existir pela produção de mais-valia. Em outros termos, no capitalismo, a persistência das instituições depende dos efeitos que ela provoca sobre a acumulação do capital. Como nos trabalhos originais da escola da regulação, é a acumulação do capital e a sua discordância que estão em jogo na reprodução/transformação institucional.

Outro ponto de distinção no que tange as abordagens institucionalistas deriva do fato de o marxismo de Harvey conceber a variação do capitalismo para além da reificação do nacional produzida pelos aparelhos estatísticos: os agentes econômicos interferem uns sobre os outros no âmbito das relações sociais, as decisões passadas preparam as batalhas sociopolíticas futuras, os destinos econômicos dos diferentes territórios são estreitamente entrelaçados, positiva e negativamente, tornando-se compostíveis uns em relação aos outros⁴⁴. Quanto a esse último aspecto, sua *démarche* não é principalmente comparatista, mas sobretudo relacional, tratando do modo pelo qual as interdependências espaciais são mediadas pela circulação do capital.

O tratamento desse problema por Harvey gravita em torno do conceito de ajuste espacial (*spatial fix*). Existe uma solução espacial para os problemas do capital? Qual papel caberia à geografia no processo de formação e de resolução das crises? Colocar essas questões equivale a se questionar sobre a forma pela qual “os problemas

44 Este problema foi conceitualizado mais recentemente com a noção de “variegations of capitalism”. Ver Bob Jessop (2014), Jamie Peck e Nik Theodore (2007).

da superacumulação que surgem em um local podem ser aliviados por mais desenvolvimento ou desvalorização em outro local" (p. 539).

A resposta formulada por Harvey consiste no "terceiro recorte" da sua teoria das crises. Uma versão com muitas nuances. Em um primeiro nível, a busca por oportunidades exteriores pode perfeitamente constituir uma espécie de válvula de escape para o capital sobreacumulado em um lugar específico. As teorias clássicas do imperialismo insistem justamente nesse ponto, estabelecendo um vínculo entre, por um lado, a insuficiência de oportunidades de investimento lucrativo na economia doméstica para a absorção da mais-valia acumulada, e, por outro, a busca por mercados de exportação ou por possibilidades de investimento, cuja segurança deva ser garantida pelas capacidades militares. Trabalhos de história econômica recentes, inclusive, confirmaram a validade empírica desse mecanismo para o período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial (Hauner *et al.*, 2017).

Porém, à medida que o capitalismo expande a sua dominação global e os respectivos circuitos se complexificam, essa abordagem se mostra exageradamente redutora. Para Harvey, "[a] produção de configurações espaciais pode então ser tratada como um 'momento ativo' dentro da dinâmica temporal geral da acumulação e da reprodução social" (p. 479). Trata-se de um ponto que ele já observara em sua tese de doutorado, sem dispor na oportunidade das ferramentas teóricas para interpretá-lo: "Quando estudei os dados da indústria do lúpulo, seus ciclos de plantação, sua produção e sua extensão e contração espaciais estavam quase exatamente correlacionadas com os ciclos da economia britânica. A penúria ou a prosperidade agrícola do Condado de Kent dependia da flutuação das taxas de atualização dos mercados financeiros que, quanto a elas, dependiam de modo mais geral das condições comerciais. O capital financeiro e as formas geográficas estavam, como hoje eu diria, íntima e dinamicamente ligados. [...] O local e o global são duas faces da mesma moeda" (2006, p. 185).

Essa integração dialética do local e do global não é passível de redução a uma lógica de trocas desiguais, de apropriação da mais-valia produzida na periferia pelo centro. Trata-se de um movimento de coconstrução e de codestruição cuja origem reside na imposição da valorização do capital. Sem dúvida, quando enfrentam as suas próprias dificuldades econômicas, cada região busca dispor de meios para atenuá-las, tentando fazer com que evoluam as regras institucionais ou deslocando capitais ou trabalhadores de modo que lhes seja favorável. Nesse contexto, blocos sociais regionais ou nacionais, transclasses, podem se constituir para a defesa de posições vantajosas. Em determinadas circunstâncias, a combinação de regimes nacionais de acumulação pode até mesmo ser harmoniosamente cadenciada e ampliar, pelo jogo das complementaridades, uma volta temporária à expansão. Por exemplo, o desenvolvimento industrial foi comparado ao voo de gansos selvagens a fim de destacar o fato da mudança tecnológica ser disseminada em escala regional de um país ao outro, sendo impulsionada por um país líder mas ocorrendo no âmbito de um entrelaçamento de relações de complementaridade produtivas e comerciais (Akamatsu, 1962). É pertinente lembrarmos os países do Sudeste Asiático gravitando em torno do Japão na segunda metade do século XX; ou a intensa relação estabelecida entre os países da Europa Central e a Alemanha após o desmantelamento do bloco liderado pela então União Soviética com a liberação massiva de ativos e de mão de obra barata.

Harvey tem plena consciência desse tipo de situação na qual o deslocamento do capital possibilita, de uma só vez, a aceleração da acumulação em um lugar e a absorção do excedente existente em outro. Todavia, para ele não se trata, em hipótese alguma, de soluções duradouras que garantam uma estabilização para o longo curso da expansão capitalista: "os problemas do capitalismo não podem ser resolvidos pela mágica instantânea de algum 'ajuste espacial'." (p. 543-544). As complementaridades temporais proporcionam a ampliação da acumulação, porém, ao fazê-lo, elas criam novos desequilíbrios, gerando tendências de crise em uma escala sempre maior. Um dos mais esclarecedores exemplos apresentados por Harvey concerne a ambivalência dos efeitos dos investimentos nas infraestruturas. Por um lado, este tipo de investimento possibilita a oferta de oportunidades ao capital sobreacumulado e um deslocamento das tendências de crise no tempo e no espaço. No tempo, o deslocamento decorre em virtude da duração prolongada do período de rentabilização. No espaço, ele se relaciona aos casos em que as infraestruturas estejam vinculadas às comunicações ou aos transportes, resultando na aceleração da circulação das mercadorias, ou seja, na

destruição do espaço pelo tempo. Entretanto, por outro lado, e este é todo o paradoxo, essa projeção para o futuro e essa maior mobilidade contêm a sua própria contradição sob a forma de uma acentuadíssima imutabilidade das infraestruturas, elevando aqui a tensão entre imobilidade e mobilidade de determinados capitais, bem como entre rapidez e lentidão das suas rotações. Por fim, a extensão espaço-temporal do capital contribui à fabricação de crises sempre mais amplas pelo jogo das interdependências crescentes e das contradições cada vez mais empurradas para longe.

No entanto, o marxismo não é um milenarismo. Não se deve entender “crise global” como fenômeno imediatamente sincronizado quanto ao seu ritmo e à sua amplitude. Invariavelmente, as crises assumem a forma de uma questão localizada, concentrada em um lugar. Elas refletem problemas globais de superacumulação mas sua gravidade é particularmente maior nesta ou naquela localização do globo: nos títulos da dívida pública russa em 1998; na euforia com a nova economia em 2001; no mercado das subprimes em 2008; no sobre-endividamento do setor privado na Turquia de 2018. A lista é aquela dos casos cuja problemática se tornou visível. E em cada um deles, foi efetivamente preciso que capitais desprovidos de melhor oportunidade fossem envolvidos em operações, finalmente, menos rentáveis que o previsto.

Harvey resume o problema da seguinte forma: “as crises são produzidas pelo desenvolvimento geográfico desigual [...]. E a mesma observação se aplica aos impactos da desvalorização. Eles são sempre sentidos em locais e tempos particulares e são construídos em configurações regionais, setoriais e organizacionais distintas”. Nesse quadro de globalização das crises, fatores aparentemente desconexos são interligados subterraneamente, em particular, pelos mecanismos reguladores da renda e das taxas de juros. Porém, a fabricação das crises e as suas soluções são “coordenadas por formas organizacionais hierárquicas”, de tal maneira que “[s]eus impactos podem ser disseminados e, até certo ponto, mitigados pelo deslocamento dos fluxos do capital e do trabalho entre setores e regiões” (p. 544). Em função das respectivas posições, as empresas multinacionais, as grandes potências do sistema financeiro e os Estados se esforçam para deslocar as contradições em direção a zonas em que há menor exposição ao risco de desvalorização. Lidar com esses cálculos localizados envolve incertezas muito relevantes. Harvey conclui o seu livro qualificando o espectro da guerra como forma última de desvalorização.

A tradução da grande obra teórica de David Harvey é um convite à renovação dos trabalhos marxistas em língua francesa. A vivacidade das mobilizações sociais e uma rica herança teórica podem constituir terreno fértil para o seu pleno desenvolvimento. Entretanto, a disposição deste livro em francês torna-se particularmente bem-vinda, sobretudo, em razão dos problemas a serem enfrentados em nossa época. O marxismo vivo e aberto, cujos fundamentos estão estabelecidos por Harvey nessa obra, é indispensável para se pensar em um mesmo movimento: a grande crise financeira de 2008 e suas metástases nos sistemas políticos; a impotência dos bancos centrais em promover a retomada do crescimento; as tensões geopolíticas entre China e Estados Unidos; assim como a recorrência das fases de dispersão e de concentração do poderio econômico na Europa. Portanto, *Os Limites do capital* constitui um convite para a atualização do diagnóstico de Marx: ao confrontar-se com seus próprios limites, o capitalismo torna-se predador face às sociedades humanas e à natureza. Por toda parte, a tentativa de escapar da desvalorização do capital sobreacumulado ergue-se como uma muralha, ocultando o horizonte de possibilidades. Armados por essa teoria, pesquisadores e pesquisadoras em ciências sociais podem estabelecer um diálogo com os movimentos sociais para tentarem superar o obstáculo.

AGLIETTA, M. (1976). *Régulation et crises du capitalisme : l'expérience des États-Unis*. Paris: Calmann-Lévy.

AKAMATSU, K. (1962). A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries.

The Developing Economies, 1(s1), 325. <https://doi.org/10.1111/j.1746-1049.1962.tb01020.x>

ALARY, P. (2017). Le néoréalisme, ou comment alliances sociales et politiques publiques se déterminent mutuellement. Entretien avec Bruno Amable et Stefano Palombarini. *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 22, Article 22. <https://doi.org/10.4000/regulation.12491>

BENSAÏD, D. (1995). *La discordance des temps. Essais sur les crises, les classes, l'histoire*.

Paris: Les Éditions de la Passion.

- BOYER, R. (2015). *Économie politique des capitalismes. Théorie de la régulation des crises*. Paris: La Découverte.
<https://www.cairn.info/economie-politique-des-capitalismes--9782707186263.htm>
- CORIAI, B. (1979). *L'Atelier et le chronomètre: essai sur le taylorisme, le fordisme et la production de masse*. Paris: Christian Bourgois.
- CUSSET, F. (2008). *La décennie: le grand cauchemar des années 1980*. Paris: La Découverte.
- DELEUZE, G. (1990). *Gilles Deleuze Pourparlers (1972-1990)*. Paris: Éditions de Minuit.
- DUMÉNIL, G. (1975). L'expression du taux de profit dans « Le Capital ». *Revue économique*, 26(2), 198219.
<https://doi.org/10.3406/reco.1975.408201>
- DURAND, C. (2016). Quand les capitalistes ne croient plus au capitalisme. *Revue du Crieur*, 5(3), 88103.
<https://www.cairn.info/revue-du-crieur-2016-3-page-88.htm>
- DURAND, C. (2020). Comment être marxiste. In D. Harvey, *Les limites du capital*. Paris: Éditions Amsterdam.
https://www.unige.ch/sciences-societe/dehes/files/4316/0698/9089/Harvey-Les_limites_du_capital-preface.pdf
- DURAND, C., FLACHER, D., & FRIGANT, V. (2018). Étudier les chaînes globales de valeur comme une forme d'organisation industrielle. *Revue d'économie industrielle*, 163, 1334. <https://doi.org/10.4000/rei.7177>
- HARVEY, D. (1974). What Kind of Geography for What Kind of Public Policy? *Transactions of the Institute of British Geographers*, 63, 1824. <https://doi.org/10.2307/621527>
- HARVEY, D. (2006). Memories and Desires. Em S. Aitken & G. Valentine (Org.), *Approaches to Human Geography* (p. 184190). Londres: SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781446215432>
- HARVEY, D. (2008). *Géographie de la domination*. Paris: Prairies ordinaires.
- HARVEY, D. (2010a). *Géographie et capital: vers un matérialisme historico-géographique*. Paris: Éditions Syllepse.
- HARVEY, D. (2010b). *Le Nouvel Impérialisme*. Paris: Prairies ordinaires.
- HARVEY, D. (2011). *Le Capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*. Paris: Amsterdam.
- HARVEY, D. (2012a). *Paris, capitale de la modernité*. Paris: Prairies ordinaires.
- HARVEY, D. (2012b). *Pour lire Le Capital*. Montreuil: La Ville brûle.
- HARVEY, D. (2014). *Brève histoire du néolibéralisme*. Paris: Prairies ordinaires.
- HARVEY, D. (2015). *Villes rebelles. Du droit à la ville à la révolution urbaine*. Paris: Les Éditions Buchet-Chastel.
- HARVEY, D. (2020). *Les limites du capital* (N. Viellescazes, Trad.). Paris: Éditions Amsterdam.
- HAUNER, T., MILANOVIC, B., & NAIDU, S. (2017). *Inequality, Foreign Investment, and Imperialism*. Stone Center Working Paper. <https://stonecenter.gc.cuny.edu/research/inequality-foreign-investment-and-imperialism/>
- JESSOP, B. (2014). Capitalist diversity and variety: Variegation, the world market, compossibility and ecological dominance. *Capital & Class*, 38(1), 4558. <https://doi.org/10.1177/0309816813513087>
- JOHNSTON, R. (2008). Explanation in Geography (1969): David Harvey. In P. Hubbard, R. Kitchin, & G. Valentine, *Key Texts in Human Geography* (p. 25-32). Londres: SAGE.
<https://doi.org/10.4135/9781446213742>
- KEUCHEYAN, R. (2010). *Hémisphère gauche. Une cartographie des nouvelles pensées critiques*. Paris: Zones.
https://www.editionsdecouverte.fr/hemisphere_gauche-9782355220623
- LIPITZ, A. (1989). *De l'althusserisme à la « théorie de la régulation »*. Couverture Orange CEPREMAP n° 8920.
http://lipitz.net/De-l-althusserisme-a-la-theorie-de-la-regulation?page=article&id_article=561
- MAZIER, J., BASLE, M., & VIDAL, J.-F. (1984). *Quand les crises durent...* Paris: Economica.
- MINSKY, H. (1982). The Financial-Instability Hypothesis: Capitalist Processes and the Behavior of the Economy. *Hyman P. Minsky Archive*, 282. https://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/282
- ORLÉAN, A. (2018). De quelques débats à propos de la production marchande chez Marx. In R. Bellofiore, D. Cohen, C. Durand, & A. Orléan, *Penser la monnaie et la finance avec Marx. Autour de Suzanne de Brunhoff*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- PALPACUER, F., & BALAS, N. (Éds.). (2010). Les chaînes globales de valeur. *Revue française de gestion*, 36(201).
<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2010-2.htm>
- PECK, J., & THEODORE, N. (2007). Variegated capitalism. *Progress in Human Geography*, 31(6), 731772.
<https://doi.org/10.1177/0309132507083505>
- TOSCANO, A. (2007). Interview with David Harvey. *Development and Change*, 38(6), 11271135.
<https://doi.org/10.1111/j1467-7660.2007.00457.x>

A RECUSA DE MARX DA TEORIA DO VALOR-TRABALHO

45

O valor dos territórios
sob o prisma dos estudos urbanos marxistas

Parte 1

Artigo originalmente publicado em março de 2018 no site pessoal em inglês de David Harvey (davidharvey.org), republicado em versão traduzida por Carine Botelho Previatti na revista *Geosp — Espaço e Tempo* e revisto pela tradutora em maio de 2022 para esta coletânea. Ver: David Harvey. (2018, 10 de março). Marx's Refusal of the Labour Theory of Value. Reading Marx's Capital with David Harvey. <https://davidharvey.org/2018/03/marxs-refusal-of-the-labour-theory-of-value-by-david-harvey/>;

Harvey, D., & Previatti, C. B. (2018). A recusa de Marx da teoria do valor. *GEOSP Espaço e Tempo* (Online), 22(1), 257–264. <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2018.145931>

David Harvey

Professor Emérito de Antropologia e Geografia na City University of New York (CUNY), sua notoriedade internacional decorre dos estudos urbanos que conduziu nas últimas seis décadas, durante as quais publicou uma série de vinte e cinco livros incluindo *The Limits to Capital* (Basil Blackwell, University of Chicago Press, 1982), *The Condition of Postmodernity* (Basil Blackwell, 1989) e *A Brief History of Neoliberalism* (Oxford University Press, 2005). Geógrafo com doutorado em geografia pela St John's College,

da University of Cambridge, lecionou na University of Bristol antes de se mudar para Baltimore em 1969 para seguir sua carreira como professor na Johns Hopkins University. A partir dos anos 2000, já na CUNY, ele se dedicou à análise e à difusão do trabalho de Marx, principalmente através de seu famoso curso online sobre O Capital. Sempre a partir de uma perspectiva marxista, apresenta atualmente um podcast quinzenal que é a fonte de seu último livro *David Harvey's Anti-Capitalist Chronicles* (Pluto Press, 2020).

Traduzido e revisado por Carine Botelho Previatti

É amplamente admitido que Marx tenha adaptado a teoria do valor-trabalho de Ricardo como conceito fundador de seus estudos da acumulação do capital. Visto que a teoria do valor-trabalho tem sido geralmente desacreditada, tem-se frequentemente afirmado com ares de autoridade que as teorias de Marx são inúteis. Mas em nenhum lugar, de fato, Marx declarou sua lealdade à teoria do valor-trabalho. Essa teoria pertencia a Ricardo, que reconheceu que ela era profundamente problemática, mesmo insistindo que a questão do valor era fundamental para o estudo da economia política. Nas poucas ocasiões em que Marx comentou diretamente o assunto⁴⁵, se referiu à “teoria do valor”, e não à teoria do valor-trabalho. Então, como a teoria do valor de Marx se distinguia e como ela divergia da teoria do valor-trabalho?

A resposta é (como de costume) complicada em seus detalhes, mas os seus contornos podem ser reconstruídos a partir da estrutura do primeiro volume de *O capital*⁴⁶.

Marx começa esse trabalho com um exame da aparência superficial do valor de uso e do valor de troca no ato material da troca de mercadorias e postula a existência do valor (uma relação imaterial, mas objetiva) por trás do aspecto quantitativo do valor de troca. Esse valor é inicialmente considerado um reflexo do trabalho social (abstrato) congelado na forma de mercadorias (capítulo 1). Como uma norma reguladora no mercado, o valor só pode existir, como mostra Marx, quando e onde a troca de mercadorias se tornou “um ato social normal”. Essa normalização depende da existência de relações de propriedade privada, de indivíduos jurídicos e de mercados perfeitamente competitivos (capítulo 2). Esse mercado só pode funcionar com o surgimento de formas monetárias (capítulo 3) que facilitam e lubrificam eficientemente as relações de troca, enquanto proporcionam um meio conveniente para armazenar valor. Assim, o dinheiro entra em cena como uma representação material de valor. O valor não pode existir sem sua representação. Nos capítulos de 4 a 6, Marx mostra que, apenas em um sistema no qual o objetivo e objeto da atividade econômica são a produção de mercadorias, a troca se torna um ato social tão necessário quanto normal. É a circulação de dinheiro como capital (capítulo 5) que consolida as condições para a configuração da forma valor característica do capital como norma reguladora. Mas a circulação de capital pressupõe a existência prévia de trabalho assalariado como uma mercadoria que pode ser comprada e vendida no mercado (capítulo 6). Como o trabalho se tornou tal mercadoria antes da ascensão do capitalismo é o tema da parte 8 de *O capital*, que lida com a forma primitiva ou original de acumulação.

O conceito de capital como um processo — como valor em movimento — baseado na compra de força de trabalho e de meios de produção está intrinsecamente ligado ao surgimento da forma valor. Uma analogia simples, mas rudimentar, para o argumento de Marx poderia ser: o corpo humano depende, para sua vitalidade, da circulação do sangue, que não pode acontecer fora do corpo humano. Os dois fenômenos são mutuamente constitutivos. A formação de valor também não pode ser entendida fora do processo de circulação que a abriga. A interdependência mútua dentro da totalidade da circulação do capital é o que importa. No caso do capital, no entanto, o processo aparece não apenas como autorreprodutivo (cíclico), mas também como autoexpansivo (a forma espiral da acumulação). Isso ocorre porque a busca por lucro e mais-valia impulsionam as trocas de mercadorias, que, por sua vez, promovem e sustentam a forma valor. O valor torna-se, assim, uma norma reguladora incorporada na esfera da troca apenas sob as condições de acumulação do capital.

Embora os passos do argumento sejam complicados, Marx parece ter feito pouco mais do que sintetizar e formalizar a teoria do valor-trabalho de Ricardo incorporando-a na totalidade da circulação e acumulação, como mostrado na Figura 1. A sofisticação e a elegância do argumento têm seduzido muitos dos seguidores de Marx a pensar que esse era o fim da história. Se assim fosse, então muitas das críticas lançadas contra a teoria do valor de Marx seriam justificadas. Mas isso não é o fim. É de fato o começo. A esperança de Ricardo era de que a teoria do valor-trabalho forneceria uma base para entender a formação dos preços. É essa esperança que foi implacavelmente esmagada por análises subsequentes. Marx, desde cedo, entendeu que isso era uma esperança impossível, mesmo quando frequentemente cometia deslizes (eu suspeito que por razões táticas), trocando valor por preço em suas apresentações, como se fossem basicamente a mesma coisa. Em outros momentos, ele estudou divergências sistemáticas. No volume 1, Marx reconhece que coisas como consciência, honra e terra improdutiva podem ter um preço, mas nenhum valor. No volume 3 de *O Capital*, ele explora como a equalização da taxa de lucro no mercado levaria as mercadorias a serem trocadas não pelos seus valores, mas de acordo com os chamados “preços de produção”.

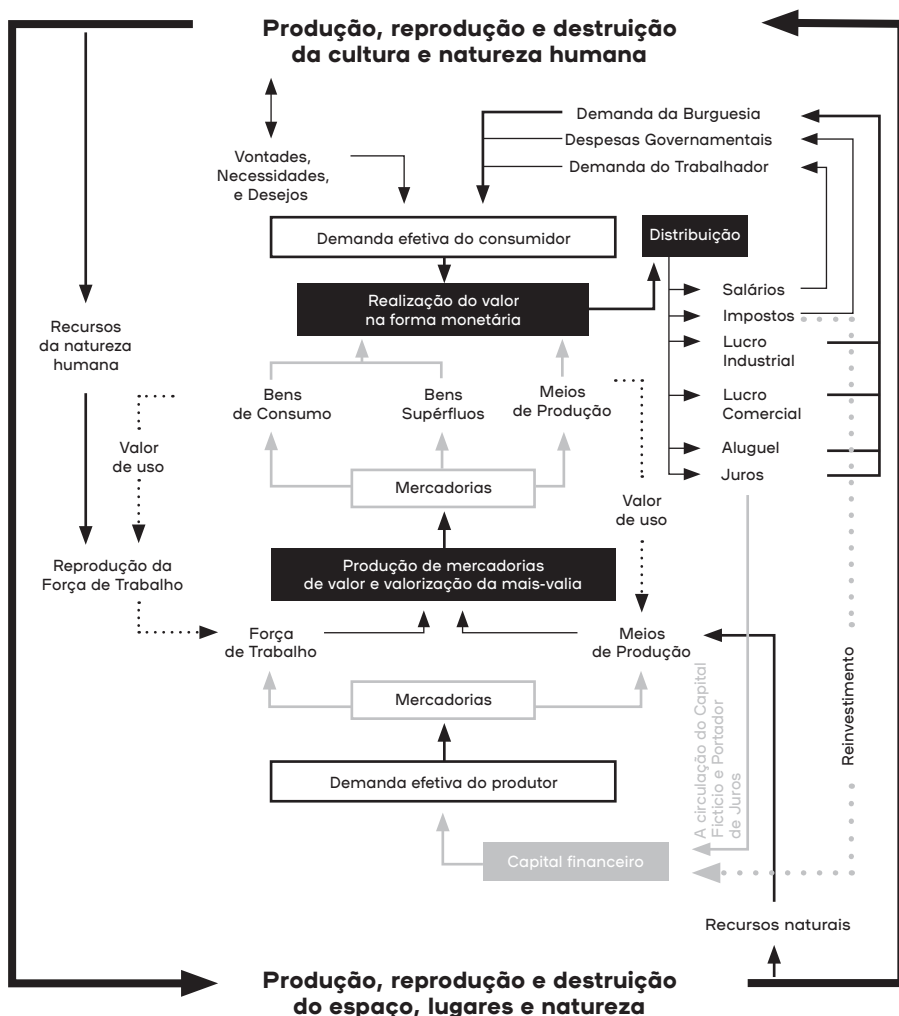
Mas Marx não estava especialmente interessado na formação de preços. Ele tinha um propósito diferente. Os capítulos 7 até 23, do volume 1, descrevem detalhadamente as consequências para o trabalhador de viver e trabalhar num mundo onde prevalece a lei do valor, constituída pela generalização e normalização da troca no mercado. Essa é a famosa transição, no final do capítulo 6, em que Marx nos convida a

sair da esfera da circulação, “um verdadeiro Éden dos direitos inatos do homem”, onde “governam como únicas, liberdade, igualdade, propriedade e Bentham”. Assim, mergulhamos no “terreno oculto da produção”, onde veremos “não só como o capital produz, mas como ele mesmo, o capital, é produzido” (Marx, 2013, p. 250)⁴⁷. E só aqui também veremos como se forma o valor.

Figura 1.
Produção, reprodução e destruição
do homem, da natureza e da cultura.

47

O valor dos territórios
sob o prisma dos estudos urbanos marxistas



Parte 1

As leis coercitivas da concorrência no mercado forçam os capitalistas individuais a estender o dia de trabalho ao máximo, ameaçando a vida e o bem-estar do trabalhador na ausência de qualquer força restritiva, como uma legislação para limitar a duração da jornada de trabalho (capítulo 8). Nos capítulos subsequentes, essas mesmas leis coercitivas impulsionam o capital na busca por inovações tecnológicas e organizacionais, para mobilizar e se apropriar dos poderes inerentes da divisão do trabalho

47 [NT]: As citações diretas foram utilizadas da publicação do livro: Marx, K. (2013). *O Capital: a crítica da economia política — Livro I: o processo de produção do capital*. São Paulo: Boitempo.

e cooperação dos trabalhadores, para projetar máquinas e sistemas de manufatura, para estimular os poderes da educação, conhecimento, ciência e tecnologia, tudo em função da busca pela mais-valia relativa. O efeito agregado (capítulo 23) é diminuir o status do trabalhador, criar um exército industrial de reserva, impor condições degradantes de trabalho e desespero entre as classes trabalhadoras, e condenar muitos trabalhadores a viverem em condições de reprodução social que são extremamente miseráveis.

É isso que Diane Elson, em seu artigo seminal sobre o assunto, se refere como “a teoria do valor do trabalho”. É uma teoria que enfatiza as consequências do valor operando como uma norma reguladora no mercado para a experiência de trabalhadores condenados pela sua situação a trabalhar para o capital. Esses capítulos também explicam por que Bertell Ollman considera a teoria do valor de Marx antes uma teoria da alienação do trabalho na produção do que um fenômeno de mercado (Elson, 1979; Ollman, 1971).

Mas a produtividade e a intensidade do trabalho estão sempre mudando sob as pressões da concorrência no mercado (como descrito nos últimos capítulos de *O capital*). Isso significa que a formulação do valor no primeiro capítulo de *O capital* é revolucionada pelo que vem depois. O valor se torna uma ligação interior instável e perpetuamente em evolução (uma relação interna ou dialética) entre o valor definido na esfera da circulação no mercado e o valor como sendo constantemente redefinido por revoluções na esfera da produção. Anteriormente, nos Grundrisse Marx chegou a especular, no famoso “fragmento sobre as máquinas”, (Marx, 2011, p. 578-596)⁴⁸, que a incorporação do conhecimento humano ao capital fixo iria dissolver completamente o significado do valor, a menos que houvesse algumas forças contrárias ou razões para restaurá-lo⁴⁹. No volume 3 de *O capital*, Marx traz o impacto das mudanças tecnológicas nos valores que levam à tese sobre a queda da taxa de lucro. A relação contraditória entre o valor definido no mercado e o valor reconstruído por transformações no processo de trabalho é central para o seu pensamento.

A cambiante produtividade no trabalho é, evidentemente, um ponto crucial em todas as formas de análise econômica. No caso de Marx, no entanto, não é a produtividade do trabalho físico, enfatizada na política econômica clássica e neoclássica, que conta. É a produtividade do trabalho em relação à produção de mais-valia que importa. Isso coloca a relação interna entre a busca de mais-valia relativa (por meio de inovações tecnológicas e organizacionais) e valores de mercado no centro da teoria do valor de Marx.

Uma primeira versão da teoria do valor de Marx, penso eu, centra-se na constante mudança e na união contraditória entre o que é tradicionalmente referido como a teoria do valor-trabalho na esfera do mercado (como estabelecido nos seis primeiros capítulos de *O capital*) e a teoria do valor do trabalho na esfera da produção (como analisado nos capítulos 7 a 23 de *O capital*).

Mas os materiais apresentados no capítulo 23 de *O capital* sugerem que não é apenas a experiência no processo de trabalho que está em jogo na teoria do valor. Marx descreve as condições de reprodução social de todos aqueles que foram rebaixados à situação de exército industrial de reserva pela ação da lei geral de acumulação do capital (discutido no capítulo 23). Ele cita relatórios oficiais sobre a saúde pública em áreas rurais da Inglaterra (mais notadamente, os elaborados por um certo Dr. Hunter) e outros relatos da vida cotidiana na Irlanda e na Bélgica, juntamente com o relato de Engels em *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra* em 1844. Todos esses relatórios concordavam que as condições de reprodução social nesse segmento da classe trabalhadora eram piores que quaisquer condições conhecidas sob o feudalismo. Terríveis condições de nutrição, habitação, educação, superlotação, relações de gênero e êxodo contínuo foram exacerbadas por políticas públicas assistenciais punitivas (mais notadamente nas Leis para os Pobres na Grã-Bretanha). Foi observado nos relatórios o angustiante fato de que a nutrição entre os detentos nas prisões era superior à nutrição das camadas livres empobrecidas (infelizmente, esse ainda é o caso nos EUA). Isso abre o caminho para uma importante extensão da teoria do valor de Marx. As consequências de uma intensificação da competição capitalista no mercado (incluindo a busca pela mais-valia relativa por meio de mudanças na tecnologia) produzem condições deteriorantes de reprodução social das

48 [INT]: Harvey refere-se ao tópico dos Grundrisse intitulado “Capital fixo e desenvolvimento das forças produtivas da sociedade” (Marx, 2011, p. 578-596).

49 O chamado “fragmento sobre as máquinas” tem sido amplamente debatido nos últimos anos. Leia Carlo Vercellone (2007).

classes trabalhadoras (ou segmentos significativos delas) se não forem aplicadas forças compensatórias ou políticas públicas para neutralizar esses efeitos.

Da mesma forma que a teoria do valor-trabalho é fundamental para as abordagens de Marx sobre valor, surge “uma teoria do valor da reprodução social” como um importante foco para estudo. Essa é a perspectiva que Marx abre nas últimas seções do capítulo 23 do volume 1 de *O capital*. Esse é o foco das feministas marxistas que trabalharam assiduamente nos últimos 40 anos para construir uma teoria adequada da reprodução social⁵⁰.

Marx (2013, p. 827) cita um relatório oficial sobre as condições de vida da maioria dos trabalhadores na Bélgica, que se veem obrigados a “viver em condições mais precárias que os prisioneiros” nas cadeias. Esses trabalhadores:

[...] recorrem a expedientes cujo segredo apenas o trabalhador conhece: reduzindo suas ração diária; comendo pão de centeio em vez de pão de trigo, comendo pouca carne ou até mesmo nenhuma, fazendo o mesmo com a manteiga e os condimentos, amontoando a família em uma ou duas peças, onde as moças e rapazes dormem juntos, frequentemente sobre o mesmo colchão de palha, economizando no vestuário, na roupa de baixo, nos meios de limpeza, renunciando aos lazeres dominicais, em suma dispondo-se às mais dolorosas privações. Uma vez alcançado esse limite extremo, o aumento mais ínfimo nos preços dos meios de subsistência, um desemprego, uma doença, multiplicam a miséria do trabalhador e o arruinam por completo. As dívidas se acumulam, o crédito é recusado, as roupas, os móveis mais necessários são recolhidos pela casa de penhores e, por fim, a família solicita sua inscrição na lista dos indigentes (Marx, 2013, 745-746).

Se esse for um resultado típico da ação da lei capitalista da acumulação de valor, então há uma profunda contradição entre as condições de deterioração da reprodução social e as necessidades do capital de perpetuamente expandir o mercado. Como Marx nota no volume 2 de *O capital*, a verdadeira raiz da crise do capitalismo reside na supressão dos salários e na redução da massa populacional ao status de indigentes. Se não houver mercado, não há valor. As contradições colocadas do ponto de vista da teoria da reprodução social para os valores como percebidos no mercado são múltiplas. Se, por exemplo, não há trabalhadores saudáveis, instruídos, disciplinados e qualificados no exército de reserva, então ele não pode mais desempenhar seu papel.

As relações dialéticas entre processos competitivos de mercado, produção de mais-valia e reprodução social emergem como elementos da formação de valor profundamente contraditórios, bem como mutuamente constitutivos. Essa estrutura de análise oferece uma forma intrigante de preservar especificidades e diferenças no nível da teorização do valor sem abandonar o conceito de totalidade que o capital perpetuamente reconstrói por meio de suas práticas.

Outras modificações, extensões e elaborações da teoria do valor precisam ser consideradas. A relação tensa e contraditória entre a produção e a sua realização se baseia no fato de que o valor depende da existência de vontades, necessidades e desejos apoiados pela capacidade de pagar por algo em uma população de consumidores. Tais vontades, necessidades e desejos estão profundamente enraizados no mundo da reprodução social. Sem eles, como Marx observa no primeiro capítulo de *O capital*, não há valor. Isso introduz na discussão a ideia de não valor ou antivalor. Isso também significa que a diminuição dos salários para quase nada seria contraproducente para a realização do valor e da mais-valia no mercado. Aumentar os salários para garantir o “consumo racional” do ponto de vista do capital e colonizar a vida cotidiana como um campo para o consumismo são cruciais para a teoria do valor.

Outro conjunto de problemas a ser resolvido na esfera do valor se coloca quando a presunção da concorrência perfeita dá lugar ao monopólio em geral e à concorrência monopolista inerente à organização espacial da circulação do capital. Eu sugeri recentemente, seguindo algumas formulações relevantes de Marx, substituir a ideia comumente aceita de uma única expressão de valor pelo reconhecimento de uma variedade de distintos regimes de valores regionais dentro da economia global.

A forma valor de Marx, eu concluo, não é um princípio imóvel e estável no mundo tumultuado do capital, mas uma métrica instável e em constante mudança, sendo empurrada para cá e para lá pela anarquia das trocas no mercado, pelas transformações

revolucionárias das tecnologias e formas organizacionais, pelas novas práticas de reprodução social e massivas transformações nas vontades, necessidades e desejos de toda uma população, expressas pelas culturas da vida cotidiana. Isso está muito além do que Ricardo tinha em mente e é igualmente distante daquela concepção de valor geralmente atribuída a Marx.

-
- BHATTACHARYA, T.** (2017). *Social reproduction theory: Remapping class, recentring oppression*. Londres: Pluto Press.
- ELSON, D.** (1979). The value theory of labour. Em D. Elson (Org.), *Value. The Representation of Labour in Capitalism* (pp. 115-180). Londres: **CSE Books**.
- HARVEY, D.** (2017). *Marx, Capital, and the Madness of Economic Reason*. Londres, New York: Oxford University Press.
- HARVEY, D.** (2018, 10 de março). Marx's Refusal of the Labour Theory of Value. *David Harvey*. Recuperado 20 de maio de 2022. <https://davidharvey.org/2018/03/marxs-refusal-of-the-labour-theory-of-value-by-david-harvey/>
- MARX, K.** (2013). *O Capital: a crítica da economia política — Livro I: o processo de produção do capital*. São Paulo: Boitempo
- MARX, K.** (2011). *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo
- MARX, K.** (1976). Notes on Adolph Wagner. Em A. Dragstedt (Org.), *Value: Studies by Marx*. London: New Park Publications
- Ollman, B. (1971). *Alienation. Marx's Conception of Man in a Capitalist Society*. Londres: Cambridge University Press.
- VERCELLONE, C.** (2007). From formal subsumption to general intellect: Elements for a Marxist reading of the thesis of cognitive capitalism. *Historical materialism*, 15(1), 133-6. <https://doi.org/10.1163/156920607x171681>

NEXOS FINANCEIRIZAÇÃO /URBANIZAÇÃO. CONSTRUINDO UM MARCO TEÓRICO

Texto originalmente publicado como introdução à coletânea *As metrópoles e o capitalismo financeirizado* organizada por Luiz César de Queiroz Ribeiro e editada pela Letra Capital e Observatório das Metrópoles em 2020. Ver: Ribeiro, L. C. de Q., Matela, I. P., Diniz, N., & Ribeiro, T. F. (2020). Nexos Financeirização/Urbanização: Construindo um marco teórico. Em L. C. de Q. Ribeiro (Org.), *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/08/As-metropoles-e-o-capitalismo-financeirizado.pdf>

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro e membro do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional — IPPUR/UFRJ. É também pesquisador associado do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, membro do comitê científico da Rede Latino-americana de Teoria Urbana e coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia — INCT "As metrópoles e o direito à

cidade: conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano", realizado pela rede de pesquisa "Observatório das Metrópoles". Ele é editor-chefe das revistas *Cadernos Metrópoles* e *e-metropolis*. Atualmente realiza pesquisas sobre as metrópoles, o direito à cidade no capitalismo contemporâneo: a financeirização e o rentismo.

Igor Pouchain Matela

É graduado em geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre em planejamento urbano e regional pela UFRJ. Tem experiência na área de planejamento urbano e regional, particularmente em política urbana.

Nelson Diniz

Graduado em Geografia pela Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre e Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Foi professor substituto do Departamento de Geografia da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente, é professor do Departamento de Geografia do Colégio Pedro II e pesquisador associado ao Observatório das Metrópoles.

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Possui graduação em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e doutorado em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ com estágio doutoral no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Mestre em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em Política e Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ e em Sociologia Urbana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Tem experiência em direito público, direitos

de propriedade, economia política, sociologia urbana e planejamento urbano, com foco no direito urbano, trabalhando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, regularização fundiária, propriedade, financeirização e comuns urbanos. Pesquisadora do Observatório das Metrópoles. Conselheira do Instituto Brasileiro de Direito Urbano. Coordenadora do projeto Termo Territorial Coletivo na ONG "Comunidades Catalisadoras".

52

Valua Terra: construir o valor dos ambientes

As metrópoles e o capitalismo financeirizado reúne os resultados do trabalho coletivo de pesquisa e reflexão realizado pelos integrantes do Grupo de Pesquisa Metrôpole, Estado e Capital, criado em 2015, no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrópoles. Na origem, a principal justificativa para a criação deste grupo deveu-se ao interesse dos seus integrantes em estabelecer um diálogo teórico e analítico entre a matriz teórica braudeliana-arrighiana⁵¹ e o pensamento crítico presente no campo dos estudos urbanos e regionais. Ao fazê-lo, buscávamos alternativas de interpretação sobre as conexões entre as transformações do capitalismo, em curso desde os anos 1970, e os processos de reestruturação urbana-regional em suas variadas dimensões, como a econômica, social, política e cultural.

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

A unidade do livro é dada pelos marcos teóricos, analíticos e empíricos construídos pelo grupo a partir da leitura e discussão sistemáticas de vasta bibliografia, nacional e internacional, em torno da dimensão financeira da atual lógica rentista do capitalismo. Bibliografia que considera, ainda, as possíveis expressões dessa lógica na dinâmica da produção do espaço urbano. Portanto, os textos aqui reunidos dialogam com as várias correntes do pensamento crítico organizado em torno da hipótese da financeirização do capitalismo pós-1970. Segundo a literatura sobre o tema, a financeirização não se resume à esfera da economia, mas atinge em múltiplas escalas os domínios da vida social, política e mesmo cotidiana. É isso que sugere, por exemplo, o argumento de Aalbers (2015), cuja obra tem grande influência nesse debate e no campo

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

dos estudos urbanos, ou de Braga (1997), para quem a financeirização representa o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo⁵².

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

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

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

Assim, diga-se novamente, apenas depois da crise de 2007-2009, trabalhos como os de Royer (2009), Fix (2011), Sanfelici (2013), Pereira (2015), Rolnik (2015), Shimbo (2016) e Rufino (2017) passaram a utilizar, com mais frequência, o conceito de financeirização para interpretar as dinâmicas recentes da produção social do espaço urbano no Brasil. Trabalhos dedicados sobretudo aos mercados imobiliários residenciais e ao tema dos chamados grandes projetos de reestruturação urbana impulsionados, principalmente, pelo intenso ciclo dos megaeventos esportivos. Ao mesmo tempo, surgem os primeiros esforços de revisão e sistematização da literatura nacional e internacional sobre a financeirização, como, por exemplo, os de Klink e Barcelos de Souza (2017) e de Ribeiro e Diniz (2017), ambos inseridos em uma edição de *Cadernos Metrópole* especialmente dedicada ao debate sobre a dominância financeira. Cabe destacar, ainda, a obra organizada por Shimbo e Rufino (2019), que consiste numa seleção de trabalhos apresentados no seminário internacional “Financeirização e estudos urbanos: olhares cruzados Europa e América Latina”, realizado em maio de 2018 no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-USP).

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

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

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

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

Além disso, nosso incômodo foi reforçado pelo contato com os argumentos de Christophers (2015), para quem a influência crescente do conceito de financeirização, apesar dos avanços, também resultou em uma relativa imprecisão, em termos de delimitação do fenômeno. Segundo o autor, o balanço da vasta, crescente e diversificada literatura sobre o tema indica a existência de uma espécie de *buzzword*. Ou seja, tanto a emergência de um “chavão”, de um “lugar-comum” nas formas de compreensão da dominância financeira, quanto uma “bagunça” conceitual que, no extremo, pode diminuir a capacidade de mobilizar essa ideia para oferecer uma crítica do capitalismo e uma explicação de distintos processos societários.

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

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

O investimento do Grupo de Pesquisa Metrópole, Estado e Capital, na forma de leitura da bibliografia, produção de dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicação de artigos e apresentação de comunicações em eventos científicos — culminando no presente livro —, teve como objetivo contribuir nesse debate teórico e conceitual, buscando a construção de marcos de reflexão sobre a dominância financeira que ajudassem a superar aqueles limites. Nesse sentido, começamos a mapear e compreender as distintas matrizes teóricas que dão sentido à financeirização, como as leituras marxistas, keynesianas, pós-keynesianas, regulacionistas, histórico-estruturais, as análises do sistema-mundo, dentre outras. Algumas das quais foram incorporadas, ao longo do tempo, à nossa própria maneira de compreendê-la, marcadamente influenciada pelo contato com a matriz braudeliana-arrighiana.

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

Capitalismo histórico, rentismo e financeirização

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

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

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

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

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

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

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

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

Ademais, nossas pesquisas têm sido pautadas por outras questões básicas, referidas, por exemplo, às narrativas e ideologias legitimadoras da financeirização, aos modos como ela se realiza na periferia do sistema-mundo e às relações entre mercantilização e financeirização. Todas elas mediadas, repita-se, pela ênfase nas dimensões da produção social do espaço, do uso e da apropriação dos territórios.

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

56

Mapa do percurso: à busca de fagulhas inspiradoras

Em nossa opinião, a compreensão mais delimitada e precisa da financeirização depende do que entendemos como capitalismo no campo do pensamento crítico, fundado, notadamente, na perspectiva marxista⁵³. Nesse aspecto em particular, há ao menos três posições distintas, ainda que relativamente convergentes. Posições expressas nos seguintes conceitos: i) de modo de produção, que remonta à obra do próprio Marx; ii) de regime de acumulação e de modo de regulação, elaborados, originalmente, pela escola da regulação francesa, mas utilizados por autores marxistas, como Chesnais (2002); e iii) de capitalismo como sistema histórico mundial, de viés braudeliano e trazido para o debate sobre a dominância financeira contemporânea por Arrighi ([1994] 2003).

O reconhecimento dessas três posições também foi um ponto de partida de nossa pesquisa, tendo sido mobilizados autores e obras representantes de cada uma delas. Tomamos como referência básica o diálogo entre essas vertentes, mas assumindo a centralidade da matriz teórica braudeliana-arrighiana, em virtude de afinidades eletivas com as concepções e interesses teóricos dos integrantes do grupo e por permitir pensar o capitalismo como sistema de produção, circulação e distribuição em sua relação com a história e a sociedade. A partir dessa escolha, nossa intenção foi a de identificar paisagens teóricas e conceituais, considerando textos que tratam direta ou indiretamente da financeirização, e construir um repertório por intermédio do qual poderíamos interpretar o fenômeno e sua incidência nas dinâmicas territoriais. Ou seja, pretendíamos formular um ponto de vista coerente com a nossa opção teórica e axiológica, mas legitimado pelo diálogo sistemático com outras abordagens.

Nos animava, igualmente, a atitude intelectual de David Harvey, mencionada na famosa entrevista à *New Left Review* e traduzida na metáfora da busca de inspiração

Valua Terra: construir o valor dos ambientes

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

pelo ato de friccionar rochas distintas, blocos conceituais, para produzir fagulhas, “fogo intelectual”, com capacidade de induzir movimentos de inovação dentro de um arcabouço teórico⁵⁴.

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

No que tange à globalização, existia, entre os integrantes do grupo, uma inquietação quanto às formas mais difundidas de utilização desse conceito e seus correlatos para discutir questões urbanas e territoriais da passagem do século XX ao XXI. Um incômodo, por exemplo, em torno de algumas teses do advento das cidades globais.

Como sugere Brenner (2019), ao menos desde os anos 1980, pesquisadores urbanos identificaram a ascensão de inúmeras cidades globais “como os principais nós espaciais da economia mundial, os pontos de base locais para a acumulação de capital em uma era de integração geoeconômica intensificada” (p. 115, tradução nossa). Desde então, a teoria das cidades globais, emergentes no contexto da globalização, teria se transformado em um dos quadros de referência mais influentes nas investigações sobre a urbanização contemporânea e as mudanças na organização territorial do capitalismo⁵⁵.

Os avanços do debate a respeito das cidades globais são incontestáveis, notadamente em termos de explicação das atuais dinâmicas de reestruturação espaço-temporal e pela capacidade de penetração em outros campos. Pode-se dizer, a título de ilustração e ainda de acordo com Brenner (2019), que ele encorajou autores e autoras da economia política internacional e analistas do sistema-mundo, dentre outros, a levar em conta “as variegadas geografias subnacionais do capitalismo, que são produzidas por intermédio dos processos de urbanização” (p. 116, tradução nossa). O que é igualmente verdadeiro para a consideração das geografias supranacionais, onde quer que elas tenham sido negligenciadas. Nesse sentido, ao relacionar a nova formação escalar da hierarquia urbana mundial às mais recentes estratégias de acumulação, esse debate contribuiu para superar a herança estadocêntrica e o nacionalismo metodológico característicos de diversas abordagens em ciências sociais⁵⁶.

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

54 Cf. Harvey (2005a).

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

56 Referindo-se às elaborações de Ulrich Beck, Maciel (2013) afirma o seguinte sobre a manifestação do nacionalismo metodológico no âmbito da sociologia e das reflexões a respeito das desigualdades sociais: “O nacionalismo metodológico é a percepção da desigualdade social como uma questão estritamente nacional, o que ignora suas formas globais de produção e reprodução. [...] Este movimento teórico e político, com seu enfoque exclusivo nos Estados nacionais como objeto de estudo, torna opacas na análise as forças supranacionais que conformam as desigualdades sociais” (p. 86).

operam em escala global, conectadas diretamente às configurações espaciais locais e regionais⁵⁷.

Em nossa opinião, tanto o nacionalismo metodológico quanto a tendência de minimizar a importância explicativa da escala nacional devem ser questionados, o que temos feito na forma da alusão à escala sistêmica dos processos globais de acumulação de poder e capital e da adesão ao arcabouço teórico braudeliano-arrighiano. Arcabouço capaz de ser mobilizado para problematizar, ainda, a própria definição da globalização, e sobretudo da financeirização, como fenômenos inéditos na história do capitalismo. Temos lidado sistematicamente com esse segundo aspecto, procurando novos horizontes de análise diante das explicações “presentismo” da atual fase de desenvolvimento do capitalismo. Presentismo entendido como o exagero da novidade histórica das tendências que caracterizam o capitalismo contemporâneo. O que se manifesta, frequentemente, por intermédio da ênfase em mudanças pretensamente inauguradas após a crise econômica dos anos 1970.

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

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

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

No curso da familiarização com a obra de Arrighi, não apenas assimilamos a teoria dos ciclos sistêmicos de acumulação, que, grosso modo, sugere a recorrência de fases de expansão financeira do capitalismo e sua coincidência com crises hegemônicas, como também estabelecemos contato mais rigoroso com a matriz de pensamento braudeliana que lhe dá sustentação. Nesse sentido, exploramos tanto as contribuições teóricas de Fernand Braudel quanto de outros autores cujas perspectivas se identificam com elas, a exemplo dos aportes de Immanuel Wallerstein e, no Brasil, de José Luís Fiori. Contribuições reunidas em torno de um campo unificador que, em linhas gerais, propõe alternativas ao nacionalismo metodológico e a ampliação dos horizontes espaço-temporais de análise do capitalismo. O que é verdadeiro a despeito das diferenças encontradas quando se comparam as elaborações de cada um desses autores⁵⁸.

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

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

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

Do ponto de vista qualitativo, recorre-se à diferença, estabelecida por Braudel, entre os tempos curtos (dos eventos), médios (das conjunturas) e longos (das estruturas). Quantitativamente, priorizam-se as oscilações cíclicas e os tempos longos, de mais de um século, ou seja, a longa duração (*longue durée*). Algo que, evidentemente, também atribui ao tempo qualidades distintas⁵⁹.

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

Arrighi ([1994] 2003) identificou quatro ciclos sistêmicos de acumulação, quais sejam: 1) o ciclo genovês (do século XV ao início do século XVII); 2) o ciclo holandês (do fim do século XVI até a maior parte do século XVIII); 3) o ciclo britânico (da segunda metade do século XVIII até o início do século XX); e 4) o ciclo norte-americano (do final do século XIX até o período contemporâneo). Cada um dos quais, com exceção do primeiro, esteve vinculado a uma hegemonia no sistema interestatal instituído a partir de 1648, com o Tratado de Vestefália. Hegemonias desafiadas e superadas nas fases de expansão financeira, ou melhor, ao longo das crises que as encerraram⁶⁰.

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

Destaque-se, ainda a respeito dessas abordagens, que a obra de Arrighi ([1994] 2003) propõe, justamente, uma interdependência entre as lógicas capitalista e territorialista do poder, e que, mais recentemente, autores como Harvey (2011; 2014) assumiram essa proposição para sublinhar a existência do nexos Estado-finanças, quer

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

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

dizer, da fusão entre essas duas lógicas, em distintos arranjos institucionais, na longa geografia histórica do capitalismo⁶¹. Hoje, por exemplo, essa fusão e esses arranjos se expressariam na capacidade crescente de coordenação do sistema de crédito desempenhada pelos bancos centrais, em especial pelo banco central norte-americano (FED). Algo que, diga-se de passagem, ao menos desde os anos 1980, tem sido objeto das investigações de autores e autoras brasileiros, como Tavares (1997) e Tavares e Melin (1997), ao apontarem que a crise e a retomada da hegemonia norte-americana deve ser analisada, a um só tempo, em termos do poder militar dos Estados Unidos e da chamada diplomacia do dólar forte⁶².

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

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

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

Capitalismo histórico e a produção do espaço

A dimensão espacial da constituição do sistema-mundo capitalista e da explicação de seus ciclos de longa duração não foi objeto de elaboração sistemática pelos expoentes desse campo teórico de compreensão do capitalismo, fato reconhecido por Giovanni Arrighi em seu já citado *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*⁶³. Encontramos algumas referências nas obras seminais

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

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

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

de Fernand Braudel, em especial na trilogia *Civilização material, economia e capitalismo* e no seu pequeno livro de síntese, intitulado *A dinâmica do capitalismo*⁶⁴. Trata-se de referências à produção do espaço por indicações a respeito do papel de algumas grandes metrópoles e das redes de cidades na constituição das conexões de troca e na articulação das hierarquias das zonas que conformam “o esquema espacial da economia-mundo” (Braudel, 1996a, p. 16). Esquema que, por sua vez, expressa a organização e sustenta a dinâmica da economia-mundo.

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

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

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

Considerada essa hipótese, nossa intenção é incentivar pesquisas em três direções. A primeira delas corresponde à própria elaboração teórica das ondas de produção do espaço urbano, na longa duração do capitalismo, problematizando a relação dessas ondas com os ciclos sistêmicos de acumulação, suas fases alternadas (material e financeira) e sua historicidade. Nos parece que, justamente em função dessa historicidade, essas ondas poderiam resultar da predominância tanto de lógicas territorialistas quanto de lógicas capitalistas de poder, tendo como consequência tendências à diversificação dos processos de produção do espaço urbano. Diversificação que, em última instância, é revelada pela própria historicidade e espacialidade específicas das distintas ondas de urbanização que se sucederam no tempo e se materializaram no espaço.

Poderíamos assumir que o sentido das ondas ou seu efeito agregado, na longa duração, seria exatamente o da constituição do que hoje é entendido como urbanização planetária, remetendo às formulações seminais de Henri Lefebvre sobre a sociedade urbana e a revolução urbana. Para tanto, também pode-se partir da análise feita por Arrighi (2008) sobre a relação entre os ciclos sistêmicos de acumulação e a teoria dos

fundamental para a formação e o aumento do alcance global do capitalismo como sistema social histórico” (p. 225).

64 Cf. Braudel (1987; 1996a; 1996b; 1996c).

ajustes espaço-temporais, de David Harvey. Teoria desenvolvida ao longo de toda a obra do autor e que enfatiza a necessidade de periódicos ajustes espaciais (*spatial fix*) para resolver as crises que interferem na continuidade da “acumulação interminável de poder e capital”, para utilizar os termos da matriz braudeliana-arrighiana. Essa seria a chave para colocar nesse quadro teórico a hipótese da urbanização planetária. Mas, para tanto, seria necessário ampliar a apropriação feita por Arrighi (2008), incorporando a ideia da implosão-explosão do espaço e da relação entre a produção do espaço e a reprodução das relações sociais, como faz Lefebvre ([1974] 2013), particularmente em *A produção do espaço*. O que evolve mencionar as teses que sugerem que a produção capitalista do espaço é impulsionada, simultaneamente, pelas lógicas da hierarquização, da homogeneização e da fragmentação do espaço. Seria importante, igualmente, explorar as relações entre os espaços percebido, concebido e vivido, isto é, entre as práticas espaciais, as representações do espaço e os espaços de representação.

A segunda direção é a da discussão das relações entre financeirização e mercantilização, vinculada ao debate sobre a neoliberalização e o neoliberalismo como modalidade de governança urbana. A terceira, por fim, é a da problemática mais recente sobre o neoextrativismo, que aponta para a atuação desse processo como força propulsora das ondas de produção do espaço urbano na periferia e semiperiferia, sobretudo em razão da dinâmica de acumulação oriunda da ascensão da China como centro da expansão material do sistema-mundo capitalista em sua atual fase de desenvolvimento.

Ondas de urbanização e ciclos sistêmicos de acumulação

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

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

De fato, como mencionamos anteriormente, já nos trabalhos seminais de Fernand Braudel faz parte da elaboração da teoria da economia-mundo capitalista a consideração da constituição de uma geografia histórica que participa da formação das características de cada etapa da sua evolução. Por outro lado, a importância da dimensão espacial retorna na obra de Giovanni Arrighi, sobretudo quando o autor constrói o conceito de capitalismo como a fusão das lógicas de acumulação do poder e do capital, e ao diferenciar os ciclos sistêmicos de acumulação em função das condições históricas e dos arranjos institucionais que articularam atores estatais e capitalistas em cada um deles. Observamos, portanto, na formulação de Arrighi ([1994] 2003), um avanço na consideração da dimensão espacial, na medida em que a acumulação do poder implica na expansão territorial como força propulsora do sistema. Em outras palavras, os ciclos sistêmicos de acumulação têm como fundamento do seu dinamismo a capacidade de aquisição de territórios como meio de acumular capital, e essa capacidade depende do cálculo dos custos de incorporação espacial frente à rentabilidade do capital, variável importante na medida em que surge um sistema interestatal competitivo, dirigido por um Estado hegemônico a partir de Vestefália, abrangendo o vasto espaço europeu e regulando a força territorial expansiva do capitalismo.

A expansão espacial do sistema gerou uma trajetória em pêndulo, que regula os padrões institucionais e as dinâmicas territoriais dos ciclos sistêmicos de acumulação.

Tais padrões têm a ver com a lógica que presidiu a dinâmica expansiva do capitalismo. Quando predominou a lógica capitalista, o cálculo econômico entre rentabilidade e custos de incorporação de território tendeu a prevalecer. Ao contrário, quando prevaleceu a lógica territorialista do poder, a racionalidade econômica foi substituída pela racionalidade política e assistimos à emergência de uma dinâmica expansiva na qual o Estado atuou como vanguarda da expansão do capital.

Nesse sentido, os ciclos sistêmicos de acumulação não se diferenciam apenas em fases de expansão material e financeira, mas também de acordo com as lógicas que presidiram a expansão territorial do sistema capitalista em sua longa duração. Martins (2011) observa que essas lógicas foram ser conceituadas por Arrighi ([1994] 2003) em cosmopolitas-imperialistas e corporativas-nacionalistas. A primeira refere-se ao advento de regimes sistêmicos de acumulação extensivos e conquistadores, em que o aumento de produtividade está fortemente ligado à incorporação de uma nova base demográfica e territorial à economia-mundo, redefinindo os seus paradigmas de gestão. A segunda, por seu turno, corresponde a regimes de acumulação intensivos e consolidadores. Os regimes corporativos-nacionalistas sucedem os primeiros e vinculam o aumento de produtividade a mudanças qualitativas da gestão institucional da economia-mundo existente, sem implicar em maiores alterações de seus limites geográficos. Os ciclos genovês e inglês foram do tipo cosmopolita-imperialista; o holandês e norte-americano, do segundo tipo.

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

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

Seja como for, nos dois casos citados acima há uma explícita correspondência entre fases de expansão financeira e a transferência de grandes volumes de capital para o domínio dos investimentos financeiro-imobiliários, indicando um ajuste de tendências de crise em virtude de excesso de capital, que não encontra possibilidades lucrativas de inversão na esfera da produção. Mas ajustes das condições espaciais da acumulação interminável de capital também ocorreram em fases de expansão material, quando grandes volumes de capital também foram imobilizados no espaço, dando suporte a essa mesma expansão. Poderíamos falar, nesse caso, do padrão de suburbanização prevalecente nos Estados Unidos e do rodoviarismo típicos do pós-Segunda Guerra Mundial e de grandes projetos modernistas de criação de cidades, a exemplo da construção de Brasília.

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

Enfim, as etapas de expansão material, fases **DM**, nos termos de Arrighi ([1994] 2003), seriam marcadas por um momento de acentuada produção/fixação no espaço das infraestruturas físicas e sociais que dão suporte à expansão material, ampliando e revolucionando a geografia do sistema. Nas etapas de expansão financeira, fases

MD, a geografia anterior da acumulação é novamente revolucionada. Dessa vez, por intermédio de uma série de ajustes ou soluções espaciais para o problema subjacente da sobreacumulação, na forma da transferência massiva de recursos para a esfera dos investimentos financeiro-imobiliários.

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

Acompanhando as elaborações de Brenner (2013; 2014), Arboleda (2015) resalta que, no contexto da urbanização planetária, “vastos territórios estão sendo operacionalizados, redesenhados, fechados e integrados à divisão internacional do trabalho por um tecido urbano em expansão” (p. 4, tradução nossa). O que ocorreria segundo uma dinâmica que vincula a conformação desse tecido, em diversos níveis e escalas, ao processo de financeirização⁶⁵. Tudo isso dando lugar a um movimento de implosão/explosão urbana, tal como proposto no argumento seminal de Lefebvre ([1970] 2008). Um movimento contraditório em que “a aglomeração nas cidades (uma implosão) é invariavelmente associada à provisão de infraestruturas para o turismo, comunicações, logística, disposição de resíduos e extração de recursos (uma explosão) através do espaço” (Arboleda, 2015, p. 6, tradução nossa). Além disso, o autor sustenta que essa implosão/explosão só foi possibilitada por “uma combinação de estruturas de governança neoliberal, capitais financeirizados e inovações tecnológicas sofisticadas” (p. 6, tradução nossa).

O desenvolvimento da ideia dos ciclos sistêmicos de urbanização ou de produção do espaço urbano se deve à tentativa de articular as contribuições teóricas de Giovanni Arrighi às de David Harvey, amplamente difundidas no campo dos estudos urbanos. Nos inspirava, como dito acima, o desejo de friccionar blocos conceituais. Além disso, na medida em que explorávamos a matriz braudeliana-arrighiana, a lembrança de que Harvey ([1989] 2008a) já havia reconhecido a possibilidade das finanças assumirem uma posição hegemônica na determinação dos ritmos e da lógica da acumulação nos levou não só à reconsideração de seus argumentos em *Condição pós-moderna*, mas, principalmente, à leitura sistemática de sua obra mais importante, *Os limites do capital*, escrita ao longo dos anos 1970 e originalmente publicada em 1982⁶⁶.

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

Na perspectiva de Harvey ([1982] 2013), o capitalismo como modo de produção possui uma racionalidade interna que precisa ser desvendada antes de se considerar o que lhe é externo. Primeiro, explicam-se as determinações intrínsecas do modo de produção. Em seguida, elementos como o território, o Estado, a cultura, dentre outros, entram em jogo. Por sua vez, nosso *input* original, incorpora, desde o início,

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

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

tais elementos como centrais para a explicação do desenvolvimento capitalista na longa duração. Do mesmo modo, tudo na obra de Harvey ([1982] 2013) tem como compromisso manter de pé a teoria marxista do valor. O que não é verdadeiro, em última instância, no que concerne à matriz braudeliana-arrrighiana, mesmo que seja possível designá-la como uma espécie de marxismo braudeliano.

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

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

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

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

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

Para que a tendência à sobreacumulação seja parcial e/ou temporariamente superada, os capitalistas precisam responder não apenas aos limites que estão na esfera da produção, mas, igualmente, aos que correspondem à esfera da circulação. Além do mais, é preciso que o que foi produzido e entrou na esfera da circulação encontre oportunidades de realização. Se isso não for possível, o único ajuste viável advém da desvalorização e/ou da destruição do capital. O que equivale, para Harvey ([1982] 2013), ao primeiro corte ou recorte da teoria da formação da crise no capitalismo.

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

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

caso, um deslocamento para a frente, no tempo, do problema da sobreacumulação. Trata-se do segundo corte ou recorte da teoria da formação das crises capitalistas, do ajuste temporal das contradições do capitalismo por intermédio do sistema de crédito.

Por fim, Harvey ([1982] 2013) examina de que maneira a formação do capital fixo e a produção de configurações espaciais contribui para solucionar, parcial e transitoriamente, os limites que impedem a articulação equilibrada e a unidade das relações entre produção, distribuição, circulação e consumo. Nesse sentido, o autor sustenta que estruturas materiais, dentro e fora das fábricas, são erguidas não somente para que as mercadorias e o valor em geral circulem de maneira ininterrupta, mas, simultânea e/ou sucessivamente, como uma forma de absorver capitais excedentes. O recurso ao capital fixo e às configurações espaciais constituem outras saídas que jogam para frente as contradições do capital e criam fronteiras de acumulação, ao revolucionar as relações espaciais e o uso do território. No entanto, esse processo não está isento de contradições, tendo em vista que o capital fixo e as configurações espaciais tornam-se, posteriormente, um limite ampliado. Isso porque o capital, que é definido pelo movimento permanente, se imobiliza. Sobrevém, então, a necessidade de desvalorização do capital fixo. Tudo isso corresponde, nos termos de Harvey ([1982] 2013), ao terceiro corte ou recorte da teoria da formação das crises capitalistas, ao ajuste espacial das contradições do capitalismo.

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

Conforme Harvey ([1982] 2013), para que a transferência de capitais em direção ao circuito secundário seja bem-sucedida, é necessário que se consolide e amplie uma tendência básica do capitalismo: a de que a terra seja tratada não só como mercadoria, mas, principalmente, “como um bem financeiro que é comprado e vendido segundo a renda que ele produz” (p. 448). E, nesses termos, a terra e os elementos do ambiente construído passam a funcionar como equivalentes do capital fictício.

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

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

e contemporâneos acerca das condições de criação e disputa por rendas fundiárias, como os de Topalov (1973; 1984), Ward e Aalbers (2016) e Andreucci *et al.* (2017).

Enfim, todo esse esforço nos tornou ainda mais sensíveis ao debate em relação à mercantilização urbana, pois, como visto, o tratamento da terra como ativo financeiro pressupõe sua conversão em mercadoria e, além disso, procurávamos, desde o início, alternativas teóricas para lidar com a problemática da neoliberalização.

Financeirização e mercantilização da cidade

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

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

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

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

Nos termos de Polanyi ([1944] 2012), terra, trabalho e dinheiro — e, em nossa opinião, outros elementos da vida material e simbólica, como as cidades — não são, nem deveriam ser tratados apenas como mercadorias. Tratamento que ameaça a reprodução social e que, no caso particular das pesquisas urbanas, permite falar da

“mercantilização das cidades”, no sentido da produção, apropriação e uso do espaço urbano por classes e frações de classes que se apoiam na expansão das forças de livre mercado.

As leituras mais difundidas da mercantilização urbana também costumam enfatizar as mudanças do capitalismo desde, aproximadamente, a década de 1970. Trata-se de investigações que, frequentemente, ressaltam as modificações nas formas como as cidades são produzidas e organizadas tendo em vista a crise do fordismo-keynesianismo e o advento do neoliberalismo. O que é feito, em geral de maneira heurística, recorrendo aos termos da teoria da regulação, em especial às ideias de regime de acumulação e modo de regulação.

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

Aí está a moldura abrangente que envolve o debate acerca da transição de um período histórico em que predominava a cidade de tipo fordista, relativamente desmercantilizada, para outro, no qual sobressaem as distintas formas de manifestação da cidade neoliberal e do neoliberalismo como modalidade de governança urbana⁶⁷. Debate atravessado, dentre outras vertentes, pela recuperação dos argumentos polanyianos, tal como descritos acima.

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

Mas, como dito, nossa adesão à perspectiva braudeliana-arrighiana apontava uma direção pouco explorada até então. Polanyi ([1944] 2012) elaborou sua teoria do duplo movimento levando em conta o que chamou de a “Grande Transformação”. Expressão com a qual o autor se refere às consequências da Revolução Industrial. Portanto, suas formulações dizem respeito aos marcos temporais que Arrighi ([1994] 2003) associa ao ciclo sistêmico de acumulação e à hegemonia britânica.

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

Portanto, quando se fala da mercantilização da terra, do trabalho e do dinheiro, isto é, de sua transformação em mercadorias fictícias, deve-se ter em vista que, na formulação original de Polanyi ([1944] 2012), o impulso fundamental no sentido da mercantilização se encontrava na expansão produtiva e comercial correspondente à fase

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

de expansão material do ciclo sistêmico de acumulação britânico. O que, grosso modo, pode ser identificado com o advento e o desenvolvimento da Revolução Industrial, a partir da Europa da segunda metade do século XVIII.

Sendo assim, que forças desencadearam, no período contemporâneo, a nova rodada de expansão dos mercados autorregulados, ou seja, de mercantilização dos mais diversos domínios e elementos da vida social? Nossa hipótese indica que, uma vez que os eventos pós-1970 coincidem com a fase de expansão financeira do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, as respostas a essa indagação deve ser buscadas no debate sobre a financeirização. Hoje, a dominância financeira seria um dos principais fatores de pressão no sentido da autorregulação mercantil, da liberalização e da mercantilização, interessando-nos, acima de tudo, seus impactos urbano-territoriais.

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

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

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

ii) Inovações tecnológicas: nesse aspecto em particular, pode-se mencionar a centralidade dos novos meios de transporte e comunicação, como a ferrovia e o telégrafo, nas ondas de urbanização do final do século XIX e início do século XX. Atualmente, não restam dúvidas de que tanto o funcionamento dos mercados globais de capitais quanto a chamada urbanização planetária seriam inviáveis sem a revolução técnica, científica e informacional, baseada, por exemplo, em sistemas computacionais integrados à Internet e a todo tipo de tecnologias georreferenciadas. O que é especialmente válido para a expansão mais recente da economia de plataforma (*platform economy*) e para tendências como a uberização (*uberization*) do trabalho.

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

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

em princípios “civilizatórios”, “sanitaristas”, de “ordem” e “racionalidade”, também estimulou o advento de modos de regulação urbanística específicos.

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

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

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

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

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

Financeirização periférica, urbanização dependente e neoextrativismo

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

Destacavam-se, no âmbito desse debate, as várias matrizes teóricas instituídas, na origem, em virtude da adesão e/ou das críticas ao arcabouço cepalino elaborado por Raul Prebisch. Referimo-nos às elaborações e às contribuições teóricas de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto, Paul Singer, Lucio Kowarick, Aníbal Quijano, Ruy Mauro Marini, dentre tantos outros e outras. Esse debate foi concretizado em inúmeros eventos, seminários, simpósios etc., realizados em diversos países, e teve como marca fundamental a publicação, em 1973, da clássica coletânea organizada por Manuel Castells, intitulada *Imperialismo y Urbanización en América Latina*.

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

Além disso, embora parte da literatura venha sugerindo o imperativo de refletir sobre o caráter variegado da financeirização, não se têm avançado, necessariamente, na construção de um quadro teórico apropriado, que supere a simples descrição de singularidades empíricas, como as que marcam o advento da dominância financeira nos países latino-americanos. Para nós, essa superação passa, fundamentalmente, pelo reconhecimento e pela ênfase nas relações de poder⁶⁸.

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

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

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

68 Cf., a esse respeito, os argumentos de Lapavitsas (2013), conforme os quais a financeirização “varia sistematicamente entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A financeirização nos países em desenvolvimento [...] foi impulsionada pela abertura de contas de capital, pelo acúmulo de reservas cambiais e pelo estabelecimento de bancos estrangeiros. Mais fundamentalmente, ela tem sido diretamente conectada ao funcionamento do dinheiro mundial nas últimas décadas, particularmente o dólar americano. Existe uma base monetária para a financeirização nos países em desenvolvimento, que determinou seu caráter subordinado em relação à financeirização nos países desenvolvidos” (p. 39). Apesar de sua abordagem geral da financeirização, deduzida do caso dos países centrais, ser relativamente negligente em relação às questões do poder, a análise de Lapavitsas (2013) da financeirização dos países em desenvolvimento coloca essas mesmas questões no cerne da explicação.

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

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

Para esses autores e autoras, se é verdade que a ideia de uma espécie de Consenso das Commodities, em oposição ao Consenso de Washington, ajuda a entender as atuais configurações da dependência latino-americana, também é possível, e desejável, radicalizar e ampliar a própria noção de extrativismo. Nesse sentido, sugere-se que o debate deve ir além da centralidade dos mercados de *commodities* minerais e agrícolas, além do sítio propriamente dito de extração, buscando seus vínculos com as atividades e a racionalidade características das esferas da logística e das finanças. É nesse sentido que se fala do neoextrativismo, apontando que as interconexões entre extração, logística e finanças permitem que todo um conjunto de operações do capital sejam identificadas como operações de extração. Gago e Mezzadra (2017) remetem, dentre outros exemplos, aos rendimentos extraídos de complexas cadeias de produção do agronegócio, à mineração de dados (*data mining*, no original em inglês), à extração de rendas de classes populares, por intermédio do endividamento, assim como à captura de rendas urbanas, no contexto de processos de gentrificação.

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

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

Esse tipo de abordagem nos parece promissora porque permite levantar as seguintes questões: de que maneira as lógicas que governam a produção dos territórios urbanos e metropolitanos latino-americanos estão subordinadas ao impulso geral de extração de recursos, rendas e excedentes que é típico da atual fase de expansão financeira e de predominância do rentismo? Será possível dizer que as inúmeras operações de reestruturação urbana em curso na América Latina funcionam como “operações de extração do capital”, no sentido dado pelo debate ampliado sobre o neoextrativismo? É mesmo pertinente falar em extrativismo urbano, como propõem os textos compilados por Duplat (2017)? De que modo essa subordinação e essas operações recolocam e atualizam os termos da urbanização dependente na América Latina?

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

- AALBERS, M. (2015). The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, 5(2), 214-219. <https://doi.org/10.1177/2043820615588158>
- ABELES, M.; Caldentey, E. P.; Valdecantos, S. (Orgs.). (2018). *Estudios sobre financierización en América Latina*. Santiago: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43596/6/S1700173_es.pdf
- ANDREUCCI, D., GARCÍA-Lamarca, M., WEDEKIND, J., & SWYNGEDOUW, E. (2017). "Value Grabbing": A Political Ecology of Rent. *Capitalism Nature Socialism*, 28(3), 2847. <https://doi.org/10.1080/10455752.2016.1278027>
- ARBOLEDA, M. (2015). Financialization, totality and planetary urbanization in the Chilean Andes. *Geoforum*, 67, 413. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.016>
- ARRIGHI, G. (1997). *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes
- ARRIGHI, G. (2003). *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp
- ARRIGHI, G. (2008). *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo
- ARRIGHI, G., & SILVER, B. J. (2001). *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp
- BELLUZZO, L. G. (1997). Dinheiro e as transfigurações da riqueza. In: M. da C. Tavares & J. L. Fiori (Orgs.), *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes
- BIENEFELD, M. (2007). Suppressing the Double Movement to Secure the Dictatorship of Finance. In A. Buğra & K. Ağartan (Éds.), *Reading Karl Polanyi for the Twenty-First Century: Market Economy as a Political Project* (p. 1331). New York: Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9780230607187_2
- BRAGA, J. C. DE S. (1997). Financeirização global: O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In M. da C. Tavares & J. L. Fiori (Orgs.), *Poder e dinheiro: Uma economia política da globalização* (p. 195-242). Petrópolis: Vozes.
- BRAUDEL, F. (1987) *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco
- BRAUDEL, F. (1990). *História e ciências sociais*. Lisboa: Editorial Presença
- BRAUDEL, F. (1996a). *Civilização material, economia e capitalismo*. Séculos XV-XVIII: as estruturas do cotidiano, volume 1. São Paulo: Martins Fontes.
- BRAUDEL, F. (1996b). *Civilização material, economia e capitalismo*. Séculos XV-XVIII: os jogos das trocas, volume 2. São Paulo: Martins Fontes.
- BRAUDEL, F. (1996c). *Civilização material, economia e capitalismo*. Séculos XV-XVIII: o tempo do mundo, volume 3. São Paulo: Martins Fontes.
- BRENNER, N. (2013). Theses on Urbanization. *Public Culture*, 25(1 (69)), 85-114. <https://doi.org/10.1215/08992363-1890477>
- BRENNER, N. (2014). Introduction: urban theory without an outside. In: Brenner, Neil (Org.). *Implosions/Explosions: towards a study of planetary urbanization*. Berlin: Jovis
- BRENNER, N. (2019). *New urban spaces: urban theory and the scale question*. New York: Oxford University Press.
- BRENNER, N., & THEODORE, N. (Orgs.). (2002). *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell Publishing. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9781444397499>
- CARCANHOLO, R. DE A. (2015) O capital especulativo e a desmaterialização do dinheiro. In H. Gomes (Éd.), *Especulação e lucros fictícios*. São Paulo: Outras Expressões
- CARCANHOLO, R. DE A., & NAKATANI, P. (2015a). O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o conceito de capital financeiro, característico da globalização. In H. Gomes (Org.), *Especulação e lucros fictícios*. São Paulo: Outras Expressões
- CARCANHOLO, R. DE A., & NAKATANI, P. (2015b). Capitalismo especulativo e alternativas para a América Latina. In H. Gomes (Éd.), *Especulação e lucros fictícios*. São Paulo: Outras Expressões
- CARCANHOLO, R. DE A., & SABADINI, M. de S. (2015). Capital fictício e lucros fictícios. In H. Gomes (Éd.), *Especulação e lucros fictícios*. São Paulo: Outras Expressões
- CASTELLS, M. (1973). Presentación. In M. Castells. *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili
- CETRE, M. (2015). La financiarización como una de las transformaciones de las ciudades latinoamericanas. *Revista Republicana*, 18, Article 18. <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/210>
- CHESNAIS, F. (2002). A teoria do regime de acumulação financeirizado: Conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade*, 11(1), 144. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643086>
- CHESNAIS, F. (2016). *Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump*. Boston: Brill. <https://doi.org/10.1163/9789004255487>

- CHRISTOPHERS, B. (2011). Revisiting the Urbanization of Capital. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(6), 1347-1364. <https://doi.org/10.1080/00045608.2011.583569>
- CHRISTOPHERS, B. (2012). Anaemic Geographies of Financialisation. *New Political Economy*, 17(3), 271-291. <https://doi.org/10.1080/13563467.2011.574211>
- CHRISTOPHERS, B. (2015). The limits to financialization: Dialogues in Human Geography, 5(2), 183-200. <https://doi.org/10.1177/2043820615588153>
- DAHER, A. (2013a). Territórios de la financiarización urbana y de las crisis inmobiliarias. *Revista de geografía Norte Grande*, 56, 7-30. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022013000300002>
- DAHER, A. (2013b). Fondos imobiliários y riesgo urbano. *Revista de Urbanismo*, 29, ág. 32-45. <https://doi.org/10.5354/ru.v15i29.30303>
- DAHER, A. (2014). Impactos territoriales de la financiarización pública poscrisis. *Revista de Ciencias Sociales*. <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1588>
- DAROT, P., & LAVAL, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.
- DUMÉNIL, G., & LÉVY, D. (2014). *A crise do neoliberalismo*. São Paulo: Boitempo.
- DUPLAT, A. M. V. (Org.) (2017). *Extractivismo urbano: debates para uma construção colectiva de las ciudades*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo; Ceapi; El Colectivo.
- EPSTEIN, G. (2005). Introduction: financialization and the world economy. In: G. Epstein. *Financialization and the world economy*. Northampton: Edward Elgar, 2005.
- FINE, B. (2013). Financialization from a Marxist Perspective. *International Journal of Political Economy*, 42(4), 47-66. <https://doi.org/10.2753/IJP0891-1916420403>
- FIORI, J. L. (2000). A propósito de uma construção interrompida. *Economia e Sociedade*, Campinas, 9(1), 1-19.
- FIORI, J. L. (2008). O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: J. L. Fiori, C. Medeiros & F. Serrano (Orgs.). *O mito do colapso do poder americano*. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- FIORI, J. L. (2014). *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.
- FIX, M. (2007). *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo.
- FIX, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil* (tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Brésil. <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2011.815022>
- FOSTER, J. B. (2007, 1 abril). The Financialization of Capitalism. *Monthly Review*, 58(11). <https://monthlyreview.org/2007/04/01/the-financialization-of-capitalism/>
- FRANK, A. G. (1967). *Capitalism and underdevelopment in Latin America: historical studies of Chile and Brazil*. New York: Monthly Review Press.
- FRIEDMANN, J. (1986). The World City Hypothesis. *Development and Change*, 17(1), 69-83. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1986.tb00231.x>
- FRIEDMANN, J., & WOLFF, G. (1982). World city formation: An agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 6(3), 309-344. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1982.tb00384.x>
- GAGO, V., & MEZZADRA, S. (2017). A Critique of the Extractive Operations of Capital: Toward an Expanded Concept of Extractivism. *Rethinking Marxism*, 29(4), 574-591. <https://doi.org/10.1080/08935696.2017.1417087>
- GOTHAM, K. F. (2006). The Secondary Circuit of Capital Reconsidered: Globalization and the U.S. Real Estate Sector. *American Journal of Sociology*, 112(1), 231-275. <https://doi.org/10.1086/502695>
- HARVEY, D. (1985a). *Consciousness and the urban experience*. Oxford: Blackwell.
- HARVEY, D. (1985b). *The urbanization of capital: studies in the history and theory of capitalist urbanization*. Oxford: Blackwell.
- HARVEY, D. (2005a). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.
- HARVEY, D. (2005b). *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola.
- HARVEY, D. (2008a). *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola.
- HARVEY, D. (2008b). *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola.
- HARVEY, D. (2011). *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.
- HARVEY, D. (2013). *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo.
- HARVEY, D. (2014). *Para entender o capital: livros II e III*. São Paulo: Boitempo.
- HARVEY, D. (2015). *Paris, capital da modernidade*. São Paulo: Boitempo.
- HARVEY, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>
- HILFERDING, R. (1985). *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural.
- KALTENBRUNNER, A., & PAINCEIRA, J. P. (2018). Subordinated Financial Integration and Financialisation in Emerging Capitalist Economies: The Brazilian Experience. *New Political Economy*, 23(3), 290-313. <https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1349089>
- KLINK, J., & SOUZA, M. B. DE. (2017). Financeirização: Conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópole*, 19, 379-406. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3902>
- LAPAVITSAS, C. (2013). *Profiting without producing: how finance exploits us all*. London: Verso.
- LEFEBVRE, H. (2008). *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- LEFEBVRE, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- LENIN, V. (2011). *Imperialismo: etapa superior do capitalismo*. Campinas: FE/UNICAMP.
- MACIEL, F. B. (2013). Ulrich Beck e a crítica ao nacionalismo metodológico. *Política & Sociedade*, 12(25), 85-97. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2013v12n25p85>
- MARTINS, C. E. (2011). *Globalização, dependência e o neoliberalismo*. São Paulo: Boitempo.
- MARX, K. (1978). *O capital: Livro I, Capítulo VI* (inédito). São Paulo: Livraria Editora de Ciências Humanas Ltda.
- MARX, K. (1986a). *O capital: crítica da economia política. O processo de circulação do capital* (Vol. 2). São Paulo: Abril Cultural

- MARX, K. (1986b). *O capital: crítica da economia política. O processo global da produção capitalista* (Vol. 3, Tomo 1). São Paulo: Abril Cultural.
- MARX, K. (1986c). *O capital: crítica da economia política. O processo global da produção capitalista* (Vol. 3, Tomo 1). São Paulo: Abril Cultural.
- MATTOS, C. A. de. (2014). *Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI* (Acesso em 1 de março de 2020). https://fiacso.edu.ec/cite/media/2016/02/De-Mattos-C_2014_Gobernanza-neoliberal-financiarizacion-y-metamorfosis-urbana-en-el-siglo-XXI.pdf
- MATTOS, C. A. de. (2016). Financiarización, Mercantilización y Metamorfosis Planetaria: Lo Urbano en la Valorización del Capital. *Sociologías*, 18(42). <https://doi.org/10.1590/15174522-018004202>
- MEZZADRA, S., & NEILSON, B. (2013). Extraction, logistics, finance: Global crisis and the politics of operations. *Radical Philosophy*, 178. <https://www.radicalphilosophy.com/article/extraction-logistics-finance>
- MEZZADRA, S., & NEILSON, B. (2015). Operations of Capital. *South Atlantic Quarterly*, 114(1), 1-9. <https://doi.org/10.1215/00382876-2831246>
- MEZZADRA, S., & NEILSON, B. (2017). On the multiple frontiers of extraction: Excavating contemporary capitalism. *Cultural Studies*, 31(23), 185-204. <https://doi.org/10.1080/09502386.2017.1303425>
- MEZZADRA, S., & NEILSON, B. (2019). *The politics of operations: excavating contemporary capitalism*. Durham e Londres: Duke University Press.
- PAULANI, L. (2013). Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: Observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, 27, 237264. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142013000100018>
- PAULANI, L. M. (2016). Acumulação e rentismo: Resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, 36(3), 514-535. <https://doi.org/10.1590/0101-31572016v36n03a04>
- PEREIRA, A. L. dos S. (2015). *Intervenções em centro urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, Brasil. <https://doi.org/10.11606/T.2.2016.tde-19052016-11f952>
- PINEDA, C., & ANDRÉS, R. (2011). Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda en Santiago de Chile: ¿Un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad? *EURE (Santiago)*, 37(112), 5-22. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612011000300001>
- POLANYI, K. (2012). *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- RIBEIRO, L. C. de Q., & DINIZ, N. (2017). Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: Reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. *Cadernos Metrópole*, 19, 351-377. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3901>
- ROJAS, C. A. A. (2013). *Fernand Braudel e as ciências humanas*. Londrina: Edel.
- ROLNIK, R. (2015). *A guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo.
- ROYER, L. de O. (2009). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasil. <https://doi.org/10.11606/T.16.2009.tde-19032010-14007>
- RUFINO, M. B. C. (2017). Financeirização e metropolização: um olhar sobre a atuação das grandes incorporadoras da RMSP. *Dans Desenvolvimento, crise e resistência: quais os caminhos do planejamento urbano e regional*. Anais do ENANPUR, 22-26 maio 2017. São Paulo: FAUUSP. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/8L_Sessoes_Livres/8L%2024.pdf
- SANFELICI, D. (2013). Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: Uma contribuição ao debate. *EURE (Santiago)*, 39(118), 27-46. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612013000300002>
- SHIMBO, L. (2016). Sobre os capitais que produzem habitação no Brasil. *Novos estudos CEBRAP*, 35, 119-133. <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600020007>
- SHIMBO, L., & RUFINO, M. B. C. (2019). *Financeirização e estudos urbanos na América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital
- SILVER, B. J., & ARRIGHI, G. (2014). "O duplo movimento" de Polanyi: comparação da hegemonia da belle époque britânica e estadunidense. *Emetropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, 16. <http://emetropolis.net/artigo/121?name=o-duplo-movimento-de-polanyi-comparacao-da-hegemonia-da-belle-epoque-britanica-e-estadunidense>
- SOCOLOFF, I. C. (2019). 616. Financiarización de la producción urbana: El caso argentino en perspectiva. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 23. <https://doi.org/10.1344/sn2019.23.21493>
- SVAMPA, M. (2015). Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America. *South Atlantic Quarterly*, 114(1), 6582. <https://doi.org/10.1215/00382876-2831290>
- TAYLOR, P. J., FIRTH, A., HOYLER, M., & SMITH, D. (2010). Explosive City Growth in the Modern World-System: An Initial Inventory Derived from Urban Demographic Changes. *Urban Geography*, 31(7), 865-884. <https://doi.org/10.2747/0272-3638.31.7.865>
- TAVARES, M. DA C. (1997). A retomada da hegemonia norte-americana. In: M. da C. Tavares & J. L. Fiori (Orgs.), *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes
- TAVARES, M. DA C., & MELIN, L. E. (1997). Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: M. DA C. Tavares & J. L. Fiori (Orgs.), *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes
- TOPALOV, C. (1973). *Capital et propriété foncière: Introduction à l'étude des politiques foncières urbaines*. Paris: Centre de Sociologie Urbaine.
- TOPALOV, C. (1984). *Ganancias e rentas urbanas: elementos teóricos*. Madrid: Siglo XXI
- TORO, P. M. M. (2016). El conjunto residencial cerrado como tipología urbanística instrumentalizada por la financiarización. *Prospectiva: Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, 21, 25-55. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5857442>
- WALLERSTEIN, I. (2002). *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. Petrópolis: Vozes
- WALLERSTEIN, I. (2006). *Impensar a ciência social: os limites dos paradigmas do século XIX*. São Paulo: Ideias e Letras
- WARD, C., & AALBERS, M. B. (2016). Virtual special issue editorial essay: 'The shitty rent business': What's the point of land rent theory? *Urban Studies*, 53(9), 1760-1783. <https://doi.org/10.1177/0042098016638975>

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE A TERRA COMO PURO ATIVO FINANCEIRO E O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO

77

O valor dos territórios
sob o prisma dos estudos urbanos marxistas

Parte 1

Artigo originalmente publicado na Revista Brasileira de Economia Política no quarto trimestre de 2019⁶⁹. Ver: Fix, M., & Paulani, L. M. (2019). Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização. *Brazilian Journal of Political Economy*, 39, 638-657. <https://doi.org/10.1590/0101-31572019-2954>

Mariana Fix

Professora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e professora credenciada no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Unicamp. Ela foi pesquisadora visitante na City University of New York (CUNY), em 2012-2013, com a supervisão do professor David Harvey, como bolsista da Urban Studies Foundation e depois foi pesquisadora convidada Fellow no

IIAS Re-Theorizing Housing as Architecture Research, na Hebrew University of Jerusalem, 2019-2020. É membro do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP desde 1997, do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico da Unicamp (CEDE) e do ETTERN / IPPUR / UFRJ (Estado Trabalho Território e Natureza).

69 O artigo integra as atividades finais do estágio pós-doutoral desenvolvido por Mariana Fix, sob a supervisão da professora Leda Paulani, na FEA-USP, correspondente ao Prêmio CAPES de Tese edição 2012, outorgado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo trabalho intitulado "Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário". A tese foi desenvolvida no Instituto de Economia da Unicamp sob a orientação do professor Wilson Cano. Os temas tratados pelo artigo integram o projeto de pesquisa Financeirização e Rentismo: Considerações Teóricas e Observações sobre o caso Brasileiro, de Leda Maria Paulani, que conta com o apoio financeiro do CNPq por meio de Bolsa de Produtividade em Pesquisa. Submetido: 4/Junho/2018; Aprovado: 27/ Fevereiro/2019.

Leda Maria Paulani

É formada pela Faculdade de Economia, Comércio e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e em Comunicação Social pela ECA-USP, e é doutora em Teoria Econômica pelo Instituto de Pesquisas Econômicas — IPE/USP. Ela é professora titular do Departamento de Economia e da Pós-Graduação em Economia da FEA-USP e pesquisadora da CNPq. Ela publica regularmente em revistas nacionais e internacionais na área de

economia e outras áreas das ciências humanas. Ela trabalha principalmente com economia política e marxismo, história das idéias econômicas, economia brasileira e contabilidade social. De 2004 a 2008, foi presidente da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP). De 2013 a 2015, foi Secretária Municipal (Vice-Prefeita) responsável pelo Planejamento, Assessoria Orçamentária e Gestão na Prefeitura de São Paulo.

78

Valua Terra: construir o valor dos ambientes

Este trabalho trata da participação do mercado imobiliário⁷⁰ no processo de financeirização da acumulação de capital. Esse mercado é entendido aqui como frente permanente de valorização, sobretudo na atual quadra histórica, marcada pela sobreacumulação, ou seja, pela produção de capital em excesso em relação às possibilidades de aplicação produtiva.

A singularidade desse mercado está, como veremos, em reunir numa única atividade produtiva, as três formas sob as quais a mais valia aparece: o lucro (valor excedente produzido no canteiro de obras), o juro (parcela do valor excedente que remunera quem fornece o funding, ou seja, os recursos monetários, para a produção) e a renda (sobrevvalor futuro capitalizado embutido no preço da terra).

A produção do espaço construído exibe uma relação imediata com o mercado financeiro, seja pela necessidade de financiar a produção, seja pela necessidade de viabilizar o consumo. Além disso, a terra, elemento fundamental do setor imobiliário, tem seu preço determinado tal como os ativos financeiros, ou seja, pelo valor presente das rendas futuras esperadas⁷¹. É preciso, portanto, investigar que alterações produz, sobre um mercado já tão diretamente relacionado às questões financeiras, a emergência de um processo a que se dá o nome de financeirização.

Assim, a primeira seção do artigo retoma conceitos básicos referentes a esse mercado e a esse processo, enquanto a segunda dá especial destaque às contradições envolvidas no tratamento da terra como puro ativo financeiro. Cabe lembrar que trataremos aqui apenas dos traços mais gerais do problema, não estando em nosso escopo o fato de a forma de inserção dos países periféricos no processo de financeirização diferir daquela experimentada pelos países centrais, alterando-se por isso também, em cada um desses espaços, as consequências da imbricação entre setor imobiliário e a financeirização. O tratamento teórico da questão é suficientemente complexo e demanda um artigo à parte. Sempre que necessário, porém, algumas observações serão efetuadas considerando-se os exemplos concretos que serão trazidos para ilustrar o esforço teórico aqui efetuado.

Financeirização e Mercado Imobiliário: retomando conceitos

Financeirização: a construção do conceito

A assim chamada financeirização do processo de acumulação de capital passou a integrar o rol dos temas mais discutidos pelos marxistas a partir

70 Utilizamos o termo mercado imobiliário por ser de uso mais corrente e remeter de modo mais imediato às questões a serem discutidas. Contudo, como ficará claro, não se trata aqui apenas da esfera da circulação, ou seja, da compra e venda de imóveis, mas também da esfera da produção, ou, da produção do espaço construído. Sendo assim, o termo setor imobiliário também será eventualmente utilizado.

71 A questão remete, de imediato, a um dos conceitos seminais da economia política, a renda da terra, bastante desenvolvido em Ricardo e em Marx. No que concerne à relação entre o setor imobiliário e a renda da terra, o debate nacional dispõe já de uma vasta e rica produção: Carlos (2011), Ribeiro (1997), Rodrigues (2014), Maricato (org.) (1979), Seabra (1987), Villaça (1985), dentre outros.

de meados dos anos 1990⁷². Intrincada por definição, a questão foi objeto de muita discussão teórica, gerando uma produção acadêmica crescente. Um problema adicional para os marxistas está no fato de as assim chamadas “teses da financeirização” poderem ser facilmente confundidas com posturas keynesianas, dada a relativa proximidade entre as teorias monetárias de Marx e Keynes e a conhecida irritação do último com os falcões das finanças. Assim, na discussão em torno dessa questão, a utilização de termos externos ao léxico marxista causava ainda mais estranhamento e antipatia do que o normal.

De todos os teóricos que se debruçaram sobre essa temática, François Chesnais foi o que mais traduziu, na sequência de seus trabalhos, esse caminho sinuoso e cheio de obstáculos. Em seu livro lançado em 1996, *La Mondialisation Financière*, o autor faz uso explícito dos conceitos da chamada “Teoria da Regulação”. Daí a afirmação de que o capitalismo estaria presenciando “um regime de acumulação com dominância da valorização financeira”⁷³. No livro seguinte, *La Finance Mondialisée*, de 2004, não há mais menção a esses termos e o que está colocado no centro de sua análise é o conceito marxista de capital portador de juros. No livro de 2016, *Finance Capital Today*, ele cita explicitamente o abandono dessas noções e do approach regulacionista (p. 14). Nesse mesmo livro, ele cunha novos conceitos em torno da ideia do capital financeiro (pp. 5-9) e, para dirimir algumas dúvidas que ainda persistem, define o que se deve afinal entender por financeirização (pp. 14-16). No presente trabalho utilizaremos essa última definição de financeirização, não só pela concordância que temos com ela, mas também porque Chesnais, em paralelo a sua reflexão teórica, nunca descuidou da investigação empírica sobre o capitalismo contemporâneo, o que seguramente contribui para a propriedade dessa definição⁷⁴.

A financeirização, afirma Chesnais, “diz respeito à disseminação profunda e geral das características do capital portador de juros, tal como identificadas por Marx no Livro III de O Capital” (2016, pp. 15-16, tradução nossa). A atuação desse capital, no contexto da continuidade de uma crise de sobreacumulação, tem inúmeras consequências e está “organicamente incorporada na fábrica da vida social” (Konings, 2010, p. 5, citado por Chesnais, 2016, p. 16). Para nosso autor, essa onipresença do capital portador de juros não pode, por isso, ser dissociada da consideração do elevadíssimo grau de concentração e centralização de capital hoje presentes no processo de acumulação⁷⁵. A formação acelerada de grandes blocos de capital produtivo por meio do processo de centralização, que predomina em fases de crise como a atual, vai ocorrendo em paralelo ao agigantamento dos mercados financeiros e por meio da utilização de sofisticados expedientes financeiros, como, por exemplo, os fundos de *private equity* e suas operações de *leveraged buy outs* (LBOs)⁷⁶. Segundo Chesnais (2016: 16), isso

72 O livro de François Chesnais, *La Mondialisation du Capital*, publicado na França em 1994, traz já um capítulo todo dedicado a essa discussão. De modo presciente, Harvey deu papel central ao capital portador de juros e às finanças em seu livro *Limits to Capital*, publicado em 1982. Mas tratava-se de um livro teórico, não um livro sobre capitalismo contemporâneo, de modo que passou despercebido por muito tempo (sua segunda edição só apareceu em 2006). No Brasil, ainda que num escopo teórico e temático mais amplo, mas de modo também premonitório, José C. Braga dá a devida importância à questão em sua tese de doutorado defendida no IE-Unicamp em 1985 (publicada em livro pela Editora do IE-Unicamp em 2000).

73 Regime de acumulação é um dos conceitos chave da Teoria da Regulação (o outro é o conceito de modo de regulação), tal como se expressa no trabalho original de Michel Aglietta, *Régulation et Crises du Capitalisme*, de 1976. Apesar de partir de uma crítica pesada à teoria neoclássica e de forjar seus conceitos originais tendo por base o conceito marxista de modo de produção, a teoria é vista como excessivamente eclética por muitos marxistas. Uma boa resenha dessa teoria está em Boyer (1990).

74 Os resultados desses trabalhos aparecem entre outros, em Chesnais (org.), 1998, 2005; Chesnais et ali (org.), 2010; Chesnais, 2016.

75 Relembrando, com Marx: concentração de capital diz respeito ao crescimento do capital graças à operação normal do processo de reprodução ampliada, enquanto que centralização de capital está relacionada a esse mesmo crescimento, mas pela incorporação, por parte de capitais maiores e/ou mais estruturados, de capitais menores e/ou menos estruturados (movimento esse que é cada vez mais efetivado por meio de práticas predatórias viabilizadas e incentivadas por mecanismos financeiros de crescente sofisticação). Os dois processos estão o tempo todo presentes, mas nas fases de ascensão cíclico predomina o primeiro, enquanto nas fases de recessão o protagonista é do segundo. Os processos de fusão de grandes grupos de capital, elevando seu poder de monopólio, enquadram-se no último dos conceitos.

76 *Private equities* são títulos de participação em empresas já estabelecidas, mas ainda não cotadas em bolsa (ou seja, de capital fechado). Os fundos de *private equity* são esquemas coletivos de investimento nesse tipo de título. As LBOs são transações que podem transferir o controle de uma empresa a um grande bloco de capital ou a grandes investidores

vai contribuindo para o reforço do processo de financeirização uma vez que implica a continuidade do crescimento da riqueza financeira (e fictícia)⁷⁷ em escala sempre maior do que a do crescimento da riqueza real e a intensificação a um grau inédito da pretensão do capital financeiro à autonomia, detectada por Marx.

Capital Portador de Juros e Ativos de Capital Reais e Financeiros

Se Chesnais está certo, a dificuldade com o conceito de financeirização reside, principalmente, na dificuldade com o conceito de *capital portador de juros*. O que ele significa de fato? Significa que o *capital* se transforma numa *mercadoria*. A capacidade de, graças à sua circulação, engendrar a produção de um valor excedente é posta à venda, e o capital se transforma em *capital portador de juros*. Essa transmutação, que transforma o *capital* em *mercadoria*, sendo o juro seu “preço”, coloca essa mercadoria especial num circuito próprio, que não se confunde com aquele que abriga a circulação das mercadorias ordinárias.

Assim, ao ser lançado na circulação como mercadoria, o *capital*, agora transformado em *capital portador de juros*, vai integrar o movimento de circulação das mercadorias especiais, cujo valor de uso é o de “produzir valor” e, no caso do capital portador de juros, cujo “valor” (que neste caso é igual a “preço”) é o juro. Nesse circuito são objeto de transação os *ativos*, ou *estoques de riqueza* (no circuito das mercadorias triviais, o que se compra e se vende são valores de uso, de maior ou menor duração, destinados a satisfazer necessidades humanas e não a produzir valor adicional, ou seja, alimentos, roupas, remédios, livros, móveis etc.)⁷⁸. Além de funcionar como meio de circulação de mercadorias ordinárias e como capital monetário (aquele que compra meios de produção e força de trabalho), “na base da produção capitalista”, lembra Marx (1984, p. 255), qualquer soma de dinheiro ganha “um valor de uso adicional, a saber, o de funcionar como capital” e é nessa condição que ele se transforma em *mercadoria*. Sem esse valor de uso adicional, sua posição como objeto de compra e venda não faz sentido, porque ele funciona então apenas como meio de compra ou meio de pagamento e não pode, por isso, por definição, ter um “preço”.

No circuito dessas mercadorias especiais, circulam ativos de *capital reais e financeiros*. Uma parcela substantiva dos ativos reais, classificados em geral como *capital fixo* (máquinas, equipamentos, instalações, edifícios e infraestrutura), possui um valor de uso efetivo que é produto do trabalho concreto. Mas esse grupo envolve também as porções do globo sobre as quais agentes privados detêm monopólio, podendo se transformar em objeto de transação, ou seja, *os terrenos*. Neste caso, o valor de uso efetivo não é produto do trabalho concreto nem é reproduzível pelo trabalho, mas está associado à terra enquanto “presente da Natureza”. Podemos dizer, acompanhando Harvey (2006: 333-341), que a terra tem um duplo valor de uso: os terrenos são a base para a reprodução material e para a extração (funcionando então como *meio de produção* — agricultura, indústria extrativa), e são também elementos necessários de toda a produção e atividade humana (funcionando então como *espaço*, como *lugar* e fazendo parte, por isso, daquilo que Marx chama de *condições objetivas* do processo de trabalho).

Ambos, no entanto, ou seja, tanto o capital fixo *stricto sensu*, quanto os terrenos, são ativos de capital (reais) e circulam como capital. Um ativo fixo, uma máquina, é capital porque sua utilização engendra, para seu proprietário, a produção de valor excedente, que vai aparecer como *lucro*. Um terreno é capital porque sua utilização engendra, para seu proprietário, a possibilidade de se apropriar de uma parcela do valor excedente produzido, que vai aparecer como *renda da terra*.

por meio da utilização alavancada do fluxo de caixa dessa empresa como colateral na emissão de títulos de dívida. Voltaremos ao tema das *private equities* mais à frente.

77 Discutiremos esses conceitos mais à frente.

78 O termo ativo vem da contabilidade empresarial e diz respeito, como já assinalado no texto, aos estoques de riqueza, sob as mais variadas formas, que uma empresa detém num determinado momento do tempo. Na data do balanço, por exemplo, 31 de dezembro de 20XX, todos os ativos da companhia são mensurados monetariamente e relacionados, sejam eles ativos reais tangíveis (imóveis, edifícios, máquinas, equipamentos, estoques de bens), intangíveis (patentes, marcas), ou financeiros (créditos a receber, aplicações financeiras), além de meios de pagamento (dinheiro corrente e depósitos à vista nos bancos comerciais). No *approach* da economia política, ativos são sinônimos de capital, ou seja, bens com potencial para possibilitar a apropriação de valor excedente futuro, seja por sua utilização na produção, seja pelos direitos de propriedade que eles configuram.

Renda da Terra e a Terra enquanto Ativo

Enquanto ativo real, a terra tem, entretanto, algumas peculiaridades, que a tornam singular. Em primeiro lugar, ela integra também aquilo que Marx chamou de fundo de consumo, ou seja, o conjunto daqueles bens de maior durabilidade que no entanto não funcionam como capital, mas simplesmente garantem a reprodução material da vida social, a dos trabalhadores em particular. As residências fazem parte desse conjunto de bens, que se apresentam em geral como mercadorias. Elas constituem seu item mais oneroso e evidentemente não existem sem um terreno sobre o qual elas possam ser erguidas. O fato de a terra ser condição de vida para a força de trabalho coloca o trabalhador em posição antagônica à apropriação da renda da terra, em luta para controlar suas condições de existência no local de residência (Harvey, p. 29-82). Os conflitos relacionados com a produção e o uso do meio ambiente construído são uma faceta importante da luta de classes, como argumenta Harvey em diversos escritos (*Ibidem*, p. 6-7). Mas é preciso também lembrar que, em alguns casos, como acontece amiúde nos países periféricos, apesar de os elementos desse fundo se apresentarem como mercadorias, sua constituição, no que tange às residências, acaba por se dar ao largo do mercado formal, por meio de expedientes como o da auto-construção. A extrema exploração da força de trabalho nesses espaços não contempla as residências na cesta básica de bens que constitui o valor dessa força, donde o surgimento de expedientes alternativos ao mercado.

A segunda peculiaridade que singulariza a terra como ativo é que, apesar de ela ser um ativo real e fazer parte daquilo que Marx denominou de “as condições objetivas do processo de trabalho”⁷⁹, ela é uma mercadoria fictícia. Como não pode ser reproduzida pelo trabalho humano, não possuindo, portanto, valor, a terra, na base da produção capitalista, tem seu preço determinado pela capitalização das rendas futuras esperadas de seu uso. A renda da terra é, portanto, a forma que coloca a terra como propriedade efetivamente capitalista (Marx, 1985, p. 126). A terra é assim uma mercadoria fictícia, que integra o conjunto dos ativos de capital que podem ser chamados de reais. Mas ela pode se transformar também num capital fictício. Vejamos.

Terra e Capital Fictício

Começemos por esclarecer o que é *capital fictício*. Resumidamente podemos dizer com Herrera (2015, p. 9), que o princípio básico do capital fictício é “a capitalização de uma renda derivada de um sobrevalor futuro”, lembrando que, no livro III de *O Capital*, Marx diz: “a formação do capital fictício chama-se capitalização” (1985, p. 11). Ora, a capitalização depende da taxa de juros, de modo que sem a posição do capital como mercadoria e, portanto, sem a consequente existência dessa forma de apropriação de mais-valia (o juro), o capital fictício tampouco poderia existir. E por que Marx chama de *fictícios* os ativos de capital que são resultado da operação desse princípio? Porque eles funcionam ao revés.

O capital real, como sabemos, é um *movimento*, o movimento de valorização do valor. Nos ciclos que constituem esse movimento, ele aparece em suas figuras de *capital monetário* (utilizado como meio de circulação na compra de meios de produção e força de trabalho), *capital produtivo* (incorporado nesses meios de produção e nessa força de trabalho postos em funcionamento para serem consumidos) e *capital mercadoria* (incorporado nos bens produzidos, já engordado da mais valia e pronto para retornar à figura de capital monetário). A valorização desse capital real depende do tempo da produção e das mercadorias que dele resultam. Sem o tempo da produção e sem a produção que se efetiva durante esse tempo, o capital é anômico, indeterminado, não pode se definir. O montante de dinheiro original é apenas um tanto de meio circulante ordinário, que pode ter qualquer uso.

O *capital fictício* inverte essas determinações. Em primeiro lugar, ele herda de sua figura originária, o *capital portador de juros*, a capacidade de transformar o *movimento da valorização* numa *coisa*, colapsando o tempo e plasmando a valorização nessa *coisa*. Em segundo lugar, não é o valor monetário inicial posto em movimento que engendra, através da produção, o valor excedente e o constitui como capital, mas ao contrário, é o valor excedente pressuposto num determinado período de tempo que,

trazido de frente para trás pela taxa de juros, gera seu valor e garante sua posição como capital. Em terceiro lugar, por consequência, o capital fictício nunca abandona a figura de capital monetário: como não precisa passar pelo calvário da produção, tampouco precisa abandonar a forma monetária. Ele cresce magicamente com o tempo, por força de algum tipo de “aplicação financeira”.

Assim, a terra, apesar de ser uma *mercadoria fictícia*, não é, por sua própria natureza, um *capital fictício*. Em primeiro lugar, o fato de a terra nunca poder abandonar sua forma concreta de espaço, porção do território, coloca já uma primeira diferença. Em segundo lugar, tal como as máquinas e outros tipos de capital fixo, o surgimento de valor excedente que sua propriedade privada engendra só se efetiva se ela estiver diretamente articulada com o processo produtivo. A renda, que constitui sua forma específica de se apropriar de valor excedente, só aparece junto com a produção, ainda que sua condição de elemento ou instrumento de produção não seja a base para a apropriação de tal renda, mas sim o poder monopólico exercido por seus proprietários. Finalmente, apesar de a determinação de seu preço se dar de forma similar àquela observada para os capitais fictícios, isso acontece porque, diferentemente de outros ativos reais (como as máquinas, por exemplo), a terra é um ativo não reproduzível. Contudo, no caso da terra, o resultado contábil da capitalização das receitas futuras não é tudo a que ela se reduz como capital (como acontece no caso dos capitais fictícios). Isso é apenas seu preço. Sustentando esse preço, temos um pedaço de terra, algo efetivamente real. Seu valor de uso não se resume à sua capacidade de “produzir valor”, mas conta também com sua capacidade de funcionar como *meio de produção*, como *condição objetiva* do processo de trabalho ou como elemento do *fundo de consumo*.

Contudo, Harvey vai argumentar que é na “crescente tendência a tratar a terra como *puro ativo financeiro*” (2006, p. 347, grifo nosso) que “encontra-se a chave para o modo e o mecanismo de transição para a forma puramente capitalista da propriedade privada da terra”. Para ele, se a terra é livremente comercializada, o que se compra e se vende, tal como acontece com os capitais fictícios, é justamente o direito do proprietário ao recebimento periódico de uma renda e, nesse caso, “o comércio da terra fica reduzido a um braço especial da circulação do capital portador de juros” (Harvey, 2006, p. 347).

Para Marx, como já mencionado, a forma econômica na qual a propriedade da terra se efetiva no capitalismo é a renda, porque ela pressupõe a extração de valor excedente a partir da posição da força de trabalho como mercadoria. Para Harvey, para que a terra alcance a forma puramente capitalista de propriedade é preciso um passo a mais: é preciso que a comercialização da terra se dê exclusivamente em função de sua capacidade de garantir direito a essa renda e isso implica tratá-la como *ativo puramente financeiro*, como *capital fictício*.

Podemos concordar com Harvey e acrescentar que, quando a terra é tratada como ativo puramente financeiro, o que acontece é que a forma de determinação de seu preço prevalece sobre sua especificidade de ser um ativo real e de ter um valor de uso efetivo. Assim, a terra transforma-se de ativo *real* em ativo *financeiro*, de elemento necessariamente constituinte do *capital produtivo* em *capital fictício*.

Especulação e Securitização

Dadas as peculiaridades da terra como ativo e a forma “financeira” da determinação de seu preço, a capitalização está, por assim dizer, no **DNA** da terra enquanto mercadoria, ou seja, não é uma faceta introduzida pela financeirização. Na realidade, como vimos, a singularidade desse mercado está em que ele reúne, numa única atividade produtiva, as três formas sob as quais a mais valia aparece: o lucro (valor excedente produzido no canteiro de obras), o juro (parcela do valor excedente que remunera quem fornece o *funding* para a produção) e a renda (sobrevvalor futuro capitalizado embutido no preço da terra).

Mas, para responder adequadamente a pergunta a respeito das imbrincadas relações entre a financeirização e este mercado tão especial, falta-nos ainda um elemento. Como dissemos anteriormente, a terra como mercadoria integra a esfera de circulação dos ativos de capital, sejam eles reais ou financeiros. As compras e vendas que ocorrem aí estão, portanto, naturalmente sujeitas ao fenômeno da *especulação*, ou seja, às iniciativas de variado teor destinadas à obtenção de ganhos *na circulação*. Os ganhos realizados nas bolsas de valores, quando se compra hoje a preços reduzidos

ações que amanhã são vendidas por preços mais elevados, são típicos ganhos especulativos. Eles não estão relacionados, nem direta, nem indiretamente, à geração de valor novo ou valor excedente, mas tão somente às mudanças de mãos de determinados estoques de riqueza, sendo que cada agente visa, com essas operações, valorizar os seus próprios estoques.

Vale enfatizar que, apesar de utilizarmos para as operações especulativas os mesmos termos (“valor”, “valorizar”), a “valorização” aqui envolvida decorre simplesmente dos ganhos especulativos, ou seja, dos ganhos obtidos na esfera da circulação ao se comprar barato e se vender caro (e não da produção de valor excedente novo). Porém, quando o ativo em questão é a terra, a situação se altera um pouco. Como seu preço é resultante da capitalização das rendas futuras esperadas, esse ganho na esfera da circulação pode ser visto como estando associado também à elevação da renda, no caso da renda absoluta⁸⁰. Em outras palavras, quando, numa operação especulativa, um terreno é retido até que seu preço de mercado atinja aquilo que seu proprietário deseja para aliená-lo, esse comportamento implica simultaneamente a elevação da renda futura esperada do uso capitalista do referido terreno (ou ninguém o compraria por esse preço aumentado). Se estamos falando de espaço urbano, esse movimento, além de enriquecer o proprietário do terreno, levará inevitavelmente a preços mais elevados para as futuras construções que aí se ergam, os quais pressupõem aluguéis futuros igualmente mais elevados.

Mas há uma outra forma por meio da qual a atividade especulativa pode afetar o imobiliário. Ela está relacionada à abertura de capital das empresas ligadas ao setor. Essa alteração tende a colocar sobre as empresas a pressão geral que a concorrência franqueada nas bolsas entre os capitais de diferentes setores exerce sobre resultados, rendimentos e distribuição de lucros (dividendos), aumentando dessa forma a pressão por ganhos especulativos ainda maiores. Para que as empresas do setor imobiliário sejam bem vistas nas bolsas, passa a ser importante, por exemplo, a posse de estoques de terrenos (bancos de terra), o que evidentemente faz crescer a especulação.

No caso do Brasil, a partir de 2004, quando muitas empresas, de diversos ramos passaram a abrir seu capital, a possibilidade de captar recursos por meio da oferta de ações nas Bolsas de Valores passou a motivar várias incorporadoras, a maioria de estrutura familiar, a seguirem esse caminho. Em curto período de tempo, a maior parte das grandes empresas imobiliárias fez suas Ofertas Primárias de Ações na Bovespa. Os efeitos complexos decorrentes desse passo diferem, no circuito imobiliário, daqueles de outros setores, justamente pelas singularidades discutidas neste artigo.

As empresas que abriram capital na Bolsa passaram por mudança patrimonial relevante. Várias delas receberam novos fluxos de investimentos ainda antes da abertura de capital, por meio dos fundos de private equity. As empresas gestoras desses fundos captam recursos financeiros de investidores e compram a participação minoritária de uma empresa ou assumem o controle do negócio. Depois de algum tempo elas procuram sair do investimento e realizar os ganhos por meio de venda da participação, pela abertura de capital em Bolsa de Valores e pelo repasse das cotas e ações para os investidores⁸¹. Vários fundos desse tipo compraram participações em empresas do setor imobiliário brasileiro nessa época, participaram da preparação para a oferta primária inicial, e depois foram desmobilizando seus ativos ao longo dos anos.

Em várias empresas, no entanto, ao contrário do que se poderia esperar, os antigos proprietários (ou suas famílias) permaneceram como os maiores acionistas, ainda que com presença significativa, durante o *boom* imobiliário, de capital internacional. Importante observar ainda que esse processo só ocorreu depois de uma série de medidas do governo federal no sentido de ampliar o crédito imobiliário, somada às mudanças no marco regulatório, que sustentaram em conjunto o *boom* imobiliário ocorrido a partir de 2006. Elevou-se o uso dos fundos existentes (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, **FGTS** e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, **SBPE**) com taxas de juros menores, complementados com recursos do orçamento geral da União (**OGU**) e a redução da alíquota de impostos em obras do Programa Minha Casa, Minha

80 Para maior precisão quanto ao termo, extraído da seção 6 do Livro III de O Capital, ver Paulani (2016).

81 Quando a operação não é bem-sucedida, a gestora tem que assumir o prejuízo e arcar com a falência ou fechamento da empresa.

Vida (PMCMV)⁸². Ou seja, foi uma combinação de fundos públicos e semi-públicos, de subsídios diretos e indiretos, que completou o circuito imobiliário e jogou óleo nas engrenagens “do mercado”. Aqui, como em outros casos, temos evidências de que o acirramento da natureza financeirizada do setor imobiliário pela intensificação do processo de financeirização, de que a abertura de capital é um expediente típico, pode ter características e consequências muito diferentes quando o espaço em questão é um país periférico.

Mas nem todos os ativos de capital são, por sua natureza, objeto de especulação. As ações (ativo financeiro e capital fictício), como indicado acima, são; os terrenos e imóveis (ativos reais tratados como capital fictício) também são; mas um título público (ativo financeiro, capital fictício), por exemplo, não é; um crédito bancário associado a financiamento de capital fixo (ativo financeiro, capital portador de juros) tampouco é. Mas tudo muda quando se organizam mercados secundários para esses ativos. Os mercados secundários transformam todo ativo de capital, quaisquer que sejam sua natureza e especificidades, em objeto de especulação e potencializam o caráter naturalmente especulativo apresentado por alguns tipos de ativos.

A securitização consiste justamente na transformação do ativo financeiro resultante de uma relação débito/crédito original (a primeira rodada de atuação do capital como mercadoria) em algo novamente transacionável nos mercados, agora secundários (uma segunda rodada de atuação do capital como mercadoria, assentada no mesmo objeto). Apesar de existir desde meados dos anos 1970, esse processo ganha impulso a partir de meados dos anos 1990 e é hoje um dos elementos mais característicos da financeirização. Diz-se, por isso, que a crise financeira internacional de 2007-2008 foi a primeira crise de crédito “pós-securitização”⁸³.

Em relação a essa grande crise cabe lembrar que ela está relacionada a todas as questões aqui discutidas. Em 1982, uma comissão instituída pelo presidente Ronald Reagan sugeriu um estímulo à casa própria por meio da redução de regulações locais de densidade, zoneamento e crescimento, agilizando os processos de aprovação de projeto (Galster, 2008: 9). Recomendou ainda a redução da dependência em relação aos credores especializados, a reestruturação da indústria da poupança (*thrift*), a utilização de hipotecas com taxas ajustáveis, a redução das restrições em relação aos títulos lastreados em hipotecas (MBS) e crescente ênfase no mercado secundário de hipotecas. O *Alternative Mortgage Transactions Parity Act* (AMTPA)⁸⁴, do mesmo ano, legalizou as hipotecas com taxas flutuantes, pagamentos tipo balão⁸⁵, e várias outras transações que anteriormente violavam as leis estaduais de usura. A adoção de todas essas medidas, em nome da resolução do problema habitacional, propiciou o crescimento da securitização, com a emissão de títulos financeiros lastreados em imóveis. Em 2006, o relatório *Loosing Ground*, do *Center for Responsible Lending*, denunciava o caráter “predatório” dos empréstimos *subprime* e previa a execução hipotecária de mais de 2,2 milhões de imóveis. Nos anos seguintes, o aumento da inadimplência, no contexto do crescimento da taxa de juros, foi seguido de milhões de execuções hipotecárias, superando em muito as previsões ao atingir um total de 4,6 milhões em 2010⁸⁶.

Ainda com relação à importância da securitização para as questões aqui discutidas, vale lembrar que foi instituído no Brasil, em 1997, sob o apoio incondicional da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip), o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), que justamente previa, em sua arquitetura *market oriented*, a securitização de recebíveis imobiliários⁸⁷. O modelo norte-americano foi apontado como referência principal: “É o que fazem os Estados Unidos com a

82 Para maiores informações sobre esse processo, ver Fix (2011), entre outros.

83 A informação está em Chesnais (2016: 220).

84 Disponível em <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-96/pdf/STATUTE-96-Pg1469.pdf>. Acesso em 4 de junho de 2018.

85 Para um exemplo concreto de práticas desse tipo ver Wyly et alli, 2006. A referência ao “balloon payment” encontra-se na seção 341 do AMTPA, citado acima. A definição está disponível em diversos glossários, entre eles este do estado de Nova Jersey: “A mortgage with periodic installments of principal and interest that do not fully amortize the loan. The balance of the mortgage is due in a lump sum at a specified date, usually at the end of the term” (http://www.state.nj.us/dobi/division_consumers/finance/hoa03define.htm#balloon). Acesso em 4 de junho de 2018).

86 Dados disponível em <ftp://ftp.census.gov/library/publications/2011/compendia/statab/131ed/tables/12st194.pdf>. Acesso em 4 de junho de 2018. Para uma discussão mais detalhada desse processo, ver Fix (2011).

87 Veja-se a respeito Royer (2014).

Federal National Mortgage Association (Fannie Mae), com administração privada, ações negociadas em Bolsa e capacidade financeira para dar liquidez às operações.⁸⁸ Esse modelo seria o mais apropriado para o Brasil “por não ter nenhuma dependência de *funding* direto ou de direcionamento obrigatório”⁸⁹, diferentemente do Sistema Financeiro de Habitação (**SFH**), que define percentuais a serem destinados a cada tipo de financiamento. O suposto fracasso do **SFH** e a crise do financiamento público foram as justificativas mais recorrentes encontradas em vários documentos da época para a introdução desse mecanismo no mercado brasileiro. A grande novidade do **SFI** em relação aos expedientes até então existentes seria a possibilidade de captar fundos junto ao mercado de capitais. Além disso, no lugar do direcionamento dos recursos da poupança (a exigibilidade de aplicação em crédito imobiliário), a alocação seria definida por mecanismos de mercado.

Alguns instrumentos foram especialmente desenhados nesse contexto, como os Certificados de Recebíveis Imobiliários (**CRIs**), as Cédulas de Crédito Imobiliário (**CCIs**) e as Letras de Crédito Imobiliário, enquanto outros, já existentes, foram reformulados, como as Debêntures, as Letras Hipotecárias e as Cédulas de Crédito Bancário. Os **CRIs** são apresentados pela norma técnica do Conselho Monetário Nacional (**CMN**) como um instrumento assemelhado aos *mortgage backed securities (MBS)* norte-americanos, emitidos por empresas como *Fannie Mae* e *Freddie Mac*⁹⁰.

Segundo, Royer (2014), no entanto, o **CMN**, que regulamentou o **SFH**, passou a emitir, praticamente ano a ano, desde 1998, uma série de resoluções que levaram os **CRIs** e outros títulos semelhantes a captar recursos desse sistema, inclusive aqueles que deveriam ser destinados ao atendimento da baixa renda, como o **FGTS**⁹¹. Assim, ao invés de fundos oriundos do mercado de capitais, como se alegava, a liquidez necessária para o funcionamento dos **CRIs** teve como base, ao menos inicialmente, os recursos captados no *funding* cativo da poupança a baixo custo, ou seja, no **FGTS**⁹². O volume, contudo, é inexpressivo em relação ao total do crédito imobiliário emitido pelos bancos, mesmo considerando o crescimento recente (Royer, 2016). Esse resultado é mais um indicativo de que o relacionamento entre setor imobiliário e financeirização pode trazer resultados muito diferentes quando se considera o centro ou a periferia do sistema capitalista.

Parece claro que a multiplicação dos processos de securitização amplia sobremaneira a “disseminação das características do capital portador de juros” no sistema como um todo. Quando associados ao mercado imobiliário, especulativo por natureza, esses processos podem ter consequências tão drásticas quanto aquelas observadas na crise que completa agora uma década. A securitização, portanto, torna ainda mais fortes os liames entre mercado imobiliário e financeirização, ainda que suas consequências, como já mencionado, possam ser distintas a depender do espaço onde o aprofundamento dessa imbricação se dê. Agudiza também as contradições que surgem do tratamento da terra como puro ativo financeiro, as quais veremos na segunda seção do artigo, seguindo novamente a trilha de Harvey (2006). Antes, porém falta-nos ainda tratar da construção, a atividade capitalista, geradora de valor, que é elemento constitutivo do setor imobiliário.

88 *Ibidem*. A Abecip teria participado de um “intenso trabalho de análise dos sistemas mundiais, com a finalidade de se buscar a melhor alternativa para ser adaptada à realidade brasileira”, com destaque para a “comitiva formada por representantes do sistema financeiro privado e público que, em março de 1995, foi aos Estados Unidos para conhecer o modelo de financiamento americano centrado na securitização.”

89 *Ibidem*.

90 Royer, *op. cit.*, p. 125. Royer, Fix e outros pesquisadores mostram, entretanto, que esses instrumentos não se disseminaram do mesmo modo e nas proporções atingidas nos **EUA**, pelo contrário. Pesquisas empíricas e análises teóricas são fundamentais, nesse sentido, e sugerem a necessidade de aprofundamento das especificidades da aplicação do modelo em formações sócio-espaciais diferentes. O debate brasileiro já dispõe de literatura a respeito. Além dos já citados, conferir os trabalhos de Daniel Sanfelici, Everaldo Melazzo, Rafael Cagnin, Lucia Shimbo, Beatriz Rufino, Raul Ventura Neto, Álvaro Pereira, Marcos Barcellos, Jeroen Klink, entre outros. Conferir ainda os trabalhos apresentados nos encontros da **ANPUR** e em seminários sobre o tema, como Financeirização e estudos urbanos: olhares cruzados Europa e América Latina, realizado em maio de 2016, no **IAU-USP**.

91 *Ibidem*.

92 Sobre a importância dos recursos do **FGTS** na alavancagem do **CRIs** ver Royer (2016).

Terra e construção

Como já mencionamos, os terrenos são a base para a reprodução material e para a extração, e são também elementos necessários de toda produção e atividade humanas, funcionando então como *espaço*, como *lugar* e fazendo parte, por isso, daquilo que Marx chama de *condições objetivas* do processo de trabalho.

No entanto, quando a mercadoria é a própria construção, seja ela residencial ou não (fábricas, escolas, hospitais etc.), o relacionamento entre a terra e o processo de produção exhibe singularidades que exigem algumas observações adicionais. Na produção da construção, a terra vai junto com a mercadoria (o que não acontece no caso da produção de outras mercadorias). A renda fundiária é, portanto, fundamento de um determinado ramo econômico; ela é suporte da *atividade imobiliária*⁹³. Ora, isso é “radicalmente diferente de pensar-se a propriedade e o uso da terra urbana como especulação desligada da produção real” (Oliveira, 1979, p. 15). À renda fundiária, relacionada à propriedade da terra nua, funde-se uma parcela relacionada com o progresso do desenvolvimento social que se denomina renda imobiliária e que tem importância crescente na acumulação de capital (Marx, 1988, *apud* Tone, 2015, p. 33)⁹⁴.

As implicações dessa característica são muitas e ultrapassam os limites deste artigo. Pereira e Rufino argumentam, por exemplo, que se o preço da terra determinou, historicamente, em grande medida, o preço dos produtos imobiliários, quando a forma de produção imobiliária de mercado se fortalece, são os produtos imobiliários potenciais, em devir, que indicarão o preço da terra (2011, p. 75).

Outra singularidade do imobiliário reside na organização do trabalho no canteiro de obras. Em seu livro *Canteiro e desenho*, Sérgio Ferro (Ferro, 2006)⁹⁵ explica a racionalidade produtiva do canteiro a partir da forma manufatureira de produção, tal como descrita por Marx, com a especificidade de que “na produção do espaço a manufatura é móvel e não seus produtos (Arantes, 2012: 180-181). A construção é diferente de outras atividades produtivas e utiliza uma quantidade considerável de força de trabalho (Ball, *apud* Arantes, 2012; p. 183). Coriat propõe a denominação “forma-canteiro” para discutir a diferença entre a construção e a “forma-fábrica” (*Ibidem*, p. 183).

Essa quantidade de trabalho mobilizada na atividade da construção é frequentemente evocada como razão de políticas de geração de empregos, com pouca atenção para as condições de trabalho nos canteiros, marcados por longas jornadas de trabalho, baixos salários, altos índices de acidentes e elevada rotatividade. Nos EUA, estima-se que um terço dos trabalhadores da construção não seja nativo e que 40% deles sejam considerados ilegais (Arantes, 2012, p. 240). No Brasil, o caso do programa habitacional *Minha Casa Minha Vida* é emblemático. A empresa imobiliária que mais casas construiu no programa, beneficiando-se dos subsídios públicos, foi acusada pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) de “prática de infração da ordem econômica através da supressão maciça, em larga escala, de direitos trabalhistas, com a consequente obtenção de expressiva redução do custo do trabalho e, portanto, de vantagem arbitrária sobre a concorrência”. Entre as condutas ilícitas listadas pelo MPT estava a “submissão de trabalhadores a condições degradantes, análogas às de escravo”, por vários anos e em diversos empreendimentos no país. Enquanto isso, a empresa aumentou o lucro líquido em quase 15 vezes, entre 2007 (cerca de R\$ 42,8 milhões) e 2010 (R\$ 634,4 milhões)⁹⁶ e seu valor de mercado passou de R\$ 6,7 milhões em setembro de 2007 para quase R\$ 10 milhões em setembro 2010.

Essas considerações indicam que, quanto mais a produção capitalista vai sendo a responsável pela produção do espaço, tanto mais importante vão se tornando as rendas imobiliárias (que se aproximam da renda diferencial de tipo II de que trata Marx no capítulos XL a XLIV do Livro III de *O Capital*) frente às rendas fundiárias, resultantes apenas das “dávidas da Natureza”. Quanto mais o espaço é produzido pelo capital, tanto mais a renda, como figura da mais valia, vai se amalgamando com o lucro e tornando indiscerníveis a apropriação de valor excedente gerado pela produção

93 Cf. a respeito o prefácio que Chico de Oliveira escreveu para o livro *A produção capitalista da casa (e da cidade)* no Brasil industrial, organizado por Erminia Maricato (1982), que inclui texto de Rodrigo Lefèvre sobre renda da terra, além de outros importantes ensaios. A literatura sobre renda da terra urbana no Brasil e no exterior é vasta e variada, mas uma revisão ultrapassaria os limites deste artigo.

94 Cf. Pereira, Paulo C. X. (1988).

95 Publicado originalmente em 1976, o livro foi incluído como um capítulo da coletânea Sérgio Ferro: *Arquitetura e trabalho livre*, em 2006.

96 Valores ajustados pelo IPCA para novembro de 2014.

presente (lucro), da apropriação que tem como base o valor a ser gerado pela produção futura (renda), incorporado no preço do imóvel.

A Terra como Puro Ativo Financeiro e suas Contradições

A tese geral de Harvey é que “um dos triunfos do capitalismo foi forçar os proprietários da terra a um papel positivo para a acumulação como condição para sua sobrevivência” (2006, p. 366), mas isso tem um preço. Parte desse preço se objetiva na própria permanência da renda como forma de apropriação da mais valia, renda essa que é, em princípio, antagônica à acumulação, podendo mesmo reduzir a produção de valor excedente⁹⁷. A outra parte desse preço está relacionada à natureza especulativa da terra como ativo: “A integração da propriedade da terra na circulação do capital portador de juros pode abrir a terra ao livre fluxo do capital, mas também a abre para o pleno jogo das contradições do capitalismo.” (Harvey, 2006, p. 349).

Segundo Harvey (2006, p. 360-362), o primeiro elemento do papel positivo da propriedade da terra para acumulação de capital foi indicado pelo próprio Marx, quando afirmou que a renda, ao invés de amarrar o homem à Natureza, vincula a exploração da terra à concorrência, possibilitando a racionalização da agricultura e a aplicação da ciência. Assim, ao “taxar” os superlucros nas terras mais férteis, os proprietários de terra funcionam como operadores da equalização da taxa de lucro entre os concorrentes capitalistas, arrendatários capitalistas incluídos. Com isso, ajudam a empurrar a produção capitalista em geral para o moto-perpétuo da caça de mais valia relativa.

Para falar do segundo elemento desse papel positivo, é preciso inicialmente lembrar que nas formações anteriores ao capitalismo e mesmo no modelo de sociedade de classes da economia política originária (que refletia os inícios do capitalismo na Inglaterra e em outras partes da Europa Ocidental), os proprietários de terra ou comandam algum tipo de exploração direta da força de trabalho — tão limitada para o desenvolvimento das forças produtivas quanto a mais valia absoluta — ou atuam involuntariamente no estímulo à busca de mais valia relativa, mas de modo passivo, como recebedores de renda. Nesses casos, tínhamos a prevalência daquilo que Harvey chama de “o poder social da terra” sobre aquilo que ele chama de “o poder social do dinheiro” (Harvey, 2006, p. 366). Nessas formações, as considerações associadas secularmente à propriedade fundiária e que giram em torno de segurança, importância simbólica, tradição e prestígio é que tinham primazia. O “interesse fundiário” tinha uma certa autonomia e jogava um papel independente.

O desenvolvimento capitalista foi tirando da frente muitos desses empecilhos, mas, para Harvey, apenas a plena atuação do capital portador de juros é capaz de inverter o jogo e forjar um papel ativo para a propriedade privada da terra. O interesse fundiário em si, que na prática tem ainda relativa importância em certos lugares, bem como as vantagens relativamente permanentes para os proprietários de terra advindas de diferenças naturais ou de localização (rendas diferenciais) é que podem ossificar determinadas configurações do espaço e determinados usos da terra. Mas isso não acontece se o capital portador de juros fixa os preços dessas terras de acordo com rendas futuras esperadas crescentes. Para Harvey, “os proprietários de terra que tratam sua terra como puro ativo financeiro levam adiante exatamente essa tarefa” (2006, p. 368). Seu papel, nesse caso, não é de modo algum passivo. Ao forçarem a produção na terra a novas configurações, eles atuam no processo de reconfiguração geográfica, promovendo os melhores usos da terra do ponto de vista da concorrência e da acumulação, e antecipam as condições em que se dará a produção futura de mais valia “condenando o trabalho futuro a níveis sempre crescentes de exploração” (Harvey, 2006, p. 368).

A atividade especulativa que tem a terra por objeto pode produzir ganhos enormes em reduzido espaço de tempo. Por isso, todas as armas são válidas quando se trata de embolsá-los. Uma forma bem conhecida é a ocultação de informação privilegiada. Quem detiver, por exemplo, alguma informação antecipada sobre investimentos

97 Se tiverem força suficiente, os proprietários de terra podem forçar o preço dos alimentos para a esfera dos preços de monopólio (não só acima do preço de produção, mas acima do próprio valor), elevando o tempo de trabalho necessário e reduzindo o tempo de trabalho excedente, que é a base da mais valia.

em transporte em determinado lugar, os quais criarão inevitavelmente rendas diferenciais de localização (base para rendas imobiliárias crescentes), pode se beneficiar disso e auferir ganhos especulativos no comércio com a terra. Num escopo mais amplo, apostas em bairros inteiros, bem como os processos, intermediados pelo Estado, de transformação da cidade em mercadoria na busca de atrair novos investimentos, são todos momentos do jogo especulativo⁹⁸.

Harvey lembra ainda que “a atratividade da terra como investimento (sua segurança e o prestígio que ela tradicionalmente confere a seus proprietários) sempre a tornaram vulnerável ao capital excedente” (2006, p. 348). Isso significa que quanto mais excesso de capital houver ou, dizendo de outro modo, quanto maior for a crise de sobreacumulação, tanto maior a probabilidade de a terra integrar o circuito geral da acumulação e se transformar em objeto de especulação. Ora, se a quadra atualmente vivida pelo capitalismo é, como quer o próprio Harvey, marcada justamente pela sobreacumulação e por uma permanente plethora de capitais monetários, é evidente que temos todas as condições para que o mercado de terras magnifique e eleve a um grau sem precedentes as “insanas formas de especulação” e “o auge das distorções” (2006, p. 349, os termos são de Marx) criados pelo crédito e pelo capital portador de juros. Tratar a terra como puro ativo financeiro, ao mesmo tempo em que coloca seu uso em linha com as necessidades do capital, pode ter também o resultado oposto, pois deixa o sistema sempre em suspenso, sempre prestes a sucumbir às correntes irracionais que a especulação desenfreada acaba por criar.

Ainda com relação ao papel positivo da propriedade privada da terra, Harvey lembra que as receitas dos proprietários de terra fazem parte das receitas gerais da burguesia (2006, p. 365-366) e que sua devolução à circulação para utilização como capital monetário sugere um forte vínculo potencial entre a propriedade da terra, a atividade bancária e a acumulação. O direcionamento para a produção do fluxo de receitas originado da terra (bem como, podemos complementar, dos ganhos monetários derivados da especulação) de fato poderia servir de elemento dinamizador da acumulação, engrossando o crédito a ser direcionado aos investimentos em ativos reais.

Outros vínculos podem também existir, como mostrou o boom imobiliário que precedeu a crise de 2007-2008. A especulação com **MBS** alimentou a indústria da construção — a produção de casas aumentou segundo os dados do Census Bureau — uma das mais importantes da economia do ponto de vista de sua contribuição para o Produto Interno Bruto (**PIB**) e para o emprego (Fix, 2011).

Todavia, é preciso lembrar, que a aplicação em crédito para a produção depende de muitas outras variáveis, que podem se movimentar em sentido contrário ao necessário, principalmente num momento histórico como o atual, marcado pela sobreacumulação. Já o direcionamento desses recursos para o financiamento do consumo parece mais provável, tendo como resultado necessário a acumulação de passivos por parte das famílias, um elemento característico da financeirização.

Finalmente não se pode esquecer que a terra faz parte também do fundo de consumo. O que se chamou de “interesse fundiário” mescla-se aí com as necessidades de abrigo e moradia de todas as classes. Pequenos proprietários rurais ou urbanos podem, por isso, se colocar como ossos duros de roer para o dinamismo do capital portador de juros que circula no mercado imobiliário. Mas ele vence quase sempre, por meios lícitos ou ilícitos. A especulação complica ainda mais as coisas, pois opera tendencialmente no sentido da elevação do preço das terras e na assim chamada “gentrificação” das áreas mais bem localizadas e mais bem dotadas de infraestrutura urbana das grandes cidades. Mais do que um resultado da demanda por imóveis das classes mais abastadas e que desejam o símbolo de status que as áreas enobrecidas podem propiciar, a gentrificação é muitas vezes o resultado de um planejamento de médio ou longo prazo do próprio negócio imobiliário. Smith (1996) mostra como o desinvestimento e a degradação quase programados da região do Lower East Side de Nova Iorque, no final dos anos 1970, resultou num bem sucedido plano de gentrificação da

98 Entramos aqui no complexo terreno das discussões sobre o planejamento urbano nesta última quadra histórica do capitalismo. Foge do escopo deste trabalho uma discussão mais aprofundada desses fenômenos que são tratados, no Brasil, por Arantes, Maricato e Vainer (2000), Fix (2001 e 2003), Compans (2005), Ferreira (2007), dentre vários autores.

área, com a consequente expulsão de seus moradores originais (imigrantes, desempregados etc.)⁹⁹.

A discriminação sócio-espacial costuma por isso acentuar a desigualdade social e contribuir sobremaneira para a criação de áreas de miséria e pobreza em paralelo aos enormes ganhos na especulação com terras e imóveis. Por fim, dado o valor normalmente inatingível das residências para os rendimentos derivados dos salários, os trabalhadores sucumbem inexoravelmente ao mercado de crédito, com todo seu séquito de consequências. A mística em relação à casa própria não só tem efetividade ideológica ao colocar a classe trabalhadora do lado da defesa da propriedade privada, como tem efetividade, por assim dizer, prática, ao amarrar os trabalhadores, por longos períodos de tempo, pela via do sistema de crédito, seja qual for sua modalidade (hipoteca, alienação fiduciária), ao sucesso dos negócios capitalistas.

Em tempos de aprofundamento das relações entre o setor imobiliário e o processo de financeirização, as consequências desse complexo de relações que envolve a produção das residências como mercadoria podem ir além do crescimento da desigualdade e do sequestro da consciência de classe produzido pela necessária escravização das rendas do trabalho ao pagamento dos juros sobre o financiamento do consumo de um bem que traz em seu preço a incorporação de rendas imobiliárias cada vez mais importantes. Elas podem reforçar outros mecanismos de desigualdade como a discriminação social associada, por exemplo, ao racismo e à xenofobia.

Análise especializadas dos despejos mostram que os bairros norte-americanos foram desigualmente atingidos na crise de 2007-2008. Os empréstimos subprime eram concentrados em alguns distritos das cidades, geralmente aqueles com maior percentual de moradores negros ou considerados “latinos”; e foram esses justamente os mais atingidos pelas execuções hipotecárias e despejos forçados quando os imóveis foram retomados pelos bancos. As análises que desconsideram a localização desses empréstimos no território e dos despejos são, por isso, insuficientes para revelar a realidade das regiões mais atingidas, alvos da discriminação racial que, segundo alguns autores, caracterizou historicamente o sistema de crédito norte-americano¹⁰⁰. A concentração de despejos deixou bairros com alto percentual de imóveis vazios, com portas e janelas vedadas por tapumes e avisos de despejo afixados, o que derrubou ainda mais o preço das casas. Essa devastação gerou um efeito espiral que acentuou ainda mais a queda de preços, dificultando o refinanciamento das dívidas mesmo das famílias que inicialmente não haviam sido afetadas porque tinham condições melhores de pagamento. Segundo o relatório National Fair Housing Alliance, de 2012, essa foi a “maior perda de riqueza dessas comunidades na história moderna”, resultando no aumento desigualdade de riqueza entre brancos e negros¹⁰¹.

Tratar a terra como puro ativo financeiro constitui de fato, como quer Harvey, uma tendência inexorável desse tipo de bem, em particular quando o sistema padece de sobreacumulação crônica e é comandado pela financeirização. Mas, como a terra não se reduz a isso (a ser um ativo financeiro), as consequências dessa tendência são muito mais complexas, seja para o aprofundamento de desigualdades socioeconômicas que se refletem na configuração do espaço, em particular o espaço urbano, seja pela condição de extrema vulnerabilidade que conferem ao próprio processo de acumulação. As especificidades de cada país e seu papel dentro do capitalismo global tornam distintas essas consequências, mas sempre no sentido de tornar mais aguçadas as contradições inerentes a esse sistema. A produção do espaço construído seguindo a régua e o compasso da lógica da acumulação funciona ela própria como elemento poderoso de aprofundamento dessas antinomias, como deu mostras de sobra a crise deflagrada a partir do mercado imobiliário americano em 2008.

ARANTES, O., MARICATO, E., & VAINER, C. (2000). *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes

99 Sobre o tema sugerimos também o documentário *My Brooklyn*, de Kelly Anderson. Cf. em <http://www.mylbrooklynmovie.com/>

100 Cf. E. Wylie e G. Dymnski, entre outros.

101 Laura Gottesdiener. “The Great Eviction. The landscape of Wall Street’s creative destruction”. *The Nation*, agosto de 2013. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/great-eviction/>

- ARANTES, P. (2012). *Arquitetura na era digital-financeira: desenho, canteiro e renda da forma*. São Paulo: Editora 34.
- BOYER, R. (1990). *Teoria da regulação - Uma Análise Crítica*. São Paulo: Nobel
- BRAGA, J. C. DE S. (2000). *Temporalidade da riqueza - Teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/Temporalidade-da-Riqueza-teoria-da-dinamica-e-financeirizacao-do-capitalismo.pdf>
- CARLOS, A. F. (2011). *A condição Espacial*. São Paulo: Editora Contexto
- CHESNAIS, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã. (Obra original publicada em 1994)
- CHESNAIS, F. (1998). Introdução geral. In F. Chesnais (Org.), *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo.
- CHESNAIS, F. (2005). O Capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In F. Chesnais (Org.), *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo.
- CHESNAIS, F. (2010). A proeminência da finança no seio do capital em geral. In S. de Brunhoff, G. Duménil, D. Lévy, M. Husson, & F. Chesnais (Orgs.), *A finança capitalista*. São Paulo: Alameda.
- CHESNAIS, F. (2016). *Finance Capital Today : Corporations and Banks in the Lasting Global Slump*. Boston: Brill. <https://doi.org/10.1163/9789004255487>
- COMPANS, R. (2005). *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Editora Unesp
- FERREIRA, J. S. W. (2007). *O mito da cidade global. O papel da ideologia na produção do espaço urbano*. São Paulo: Vozes
- FERRO, S. (2006). *Arquitetura e trabalho livre*. São Paulo: Cosac Naify
- FIX, M. (2003). *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo
- FIX, M. (2007). *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo
- FIX, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Brasil. <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2011.815022>
- HARVEY, D. (2006). *Limits to capital*. New York: Verso
- HERRERA, R. (2015). O Capital Fictício no Centro da Crise. In H. Gomes (Org.), *Especulação e Lucros Fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea*. São Paulo: Outras Expressões
- MARICATO, E. (Org.) (1979). *Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega
- OLIVEIRA, F. de. (1979). Prefácio. In E. Maricato (Org.), *Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega
- MARX, K. (1983). O rendimento e suas fontes. In Marx. São Paulo: Abril Cultural
- MARX, K. (1983). O capital (Vol. I, Tomo I). In Marx. São Paulo: Abril Cultural
- MARX, K. (1984). O capital (Vol. I, Tomo II). In Marx. São Paulo: Abril Cultural
- MARX, K. (1984). O capital (Vol. III, Tomo I). In Marx. São Paulo: Abril Cultural
- PAULANI, L. (2008). *Brasil delivery*. São Paulo: Boitempo
- PAULANI, L. M. (2012). A Inserção da economia brasileira no cenário mundial: Uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. Repêrê à <http://www.ipea.gov.br>. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4554>
- PAULANI, L. (2013). Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: Observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, 27, 237264. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142013000100018>
- PAULANI, L. M. (2016). Acumulação e rentismo: Resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Brazilian Journal of Political Economy*, 36, 514535. <https://doi.org/10.1590/0101-31572016v36n03a04>
- PEREIRA, P. C. X., & RUFINO, M. B. C. (2011). Segregação e produção imobiliária na metrópole latino-americana: um olhar a partir da cidade de São Paulo. In S. Lencioni, S. Vidal-Koppmann, R. Hidalgo & P. C. X. Pereira, *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP
- RIBEIRO, L. C. DE Q. (1997). *Dos Cortiços aos Condomínios Fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- RODRIGUES, A. M. (2014). Ciência e ação política: por uma abordagem crítica. In F. J. G. de Oliveira, D. G. Freire, G. Mascarenhas & L. D. de Oliveira (Orgs.), *Geografia urbana: ciência e ação política* (pp. 21-44). Rio de Janeiro: Editora Consequência
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares*. São Paulo: Boitempo
- ROYER, L. DE O. (2014). *Financeirização da política habitacional*. São Paulo: Annablume.
- ROYER, L. DE O. (2016). O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: Relações e tendências. *Cadernos Metrôpole*, 18(35), 33 52. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3502ROYER>
- SEABRA, O. C. L. (1987). Os meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros: Valorização dos Rios e das Várzeas na cidade de de São Paulo (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia Letra e Ciências Humanas, Brasil.
- SMITH, N. (1996). *The New Urban Frontier Gentrification and the Revanchist City*. Londres: Routledge
- TONE, B. B. (2015). *São Paulo, século XXI: Valorização imobiliária e dissolução urbana* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brésil. <https://doi.org/10.11606/T16.2016.tde-08032016-170640>
- VILLAÇA, F. (1985). A terra como capital (ou a terra-localização). *Revista Espaço & Debates*, 16, 514.
- WYLY, E. K., ATIA, M., FOXCROFT, H., HAMME, D. J., & PHILLIPS-WATTS, K. (2006). American home: Predatory mortgage capital and neighbourhood spaces of race and class exploitation in the united states. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 88(1), 105132. <https://doi.org/10.1111/j.0435-3684.2006.00208.x>

PARTE 2

A PERSPECTIVA HISTÓRICA

MAURICE HALBWACHS: A INVENÇÃO DA SOCIOLOGIA URBANA CONTRA O PRIMADO DA ECONOMIA, DA HISTÓRIA E DA POLÍTICA

Texto originalmente publicado em francês como primeiro capítulo do livro *Contre l'État, les sociologues* de Michel Amiot, editado pela École des hautes études en sciences sociales em 1986. Ver: Amiot, M. (1986). Maurice Halbwachs: L'invention de la sociologie urbaine contre la primauté de l'économie, de l'histoire et de la politique. In *Contre l'État, les sociologues: Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France, 1900-1980* (p. 13-33). Paris: Éditions de l'EHESS.

Michel Amiot

Michel Amiot é ex-aluno da École Normale Supérieure em filosofia. Sociólogo, foi por muito tempo diretor de pesquisa do CNRS e membro do Centre d'études des mouvements sociaux da EHESS. Ele trabalhou no desenvolvimento da sociologia do trabalho, notadamente a partir de sua atividade como editor-chefe da revista *Sociologie du travail*. Mais amplamente, ele publicou numerosos artigos e livros cobrindo várias áreas do campo sociológico, interessando-se especialmente pela sua estrutura ou pelo seu ensino. Na perspectiva desta coleção, vale destacar que ele se destacou no desenvolvimento da sociologia urbana,

à qual dedicou seu livro *Contre l'État, les sociologues*, um capítulo do qual é reproduzido neste volume.

Deve-se notar também, de maneira diretamente relacionada à dinâmica deste volume, que Michel Amiot manteve uma relação privilegiada com o Brasil e seu campo sociológico, divulgando a tradução para o francês de diversos textos e também na ocasião da edição de 1965 da revista *Sociologie du travail*, na qual há um artigo de Juarez Rubens Brandão Lopes, antigo professor da Universidade de São Paulo.

Traduzido por Idiomática

Subtrair o estudo da desapropriação à Ciência Econômica e à História das vontades políticas individuais; afirmar o primado causal das necessidades coletivas

Em 1909, o sociólogo do círculo durkheimiano Maurice Halbwachs introduziu o estudo das cidades na Ciência Social, graças à sua famosa Tese de Doutorado sobre *As desapropriações e o preço dos terrenos em Paris (1860-1900)*, defendida na Faculdade de Direito da Universidade de Paris. A inovação era relevante, ainda que aparentemente ela pouco se afastasse do vocabulário e das categorias científicas

da época. A palavra sociologia sequer aparece nessa obra, apresentada como um estudo econômico, embora a insuficiência científica da economia clássica seja metodicamente enfatizada e vinculada ao imperativo de nela incorporar as representações coletivas e das necessidades sociais para muni-la das chaves da inteligibilidade científica.

Nesse sentido, Halbwachs segue naturalmente uma tradição que começa com Comte e passa por Durkheim, tal como ele próprio rememora em 1937, por ocasião de uma conferência proferida a alunos da Escola Politécnica: nas ciências naturais, os elementos podem ser conhecidos fora do todo, ao passo que nas ciências da sociedade, não se pode isolar legitimamente e tampouco conhecer os elementos fora do todo. Erroreamente, a Economia Política clássica pretende poder isolar determinadas categorias de fatos do todo social e estudá-las como as ciências da natureza estudam os elementos. Evocando o seu trabalho sobre as desapropriações naquela oportunidade, Halbwachs relembra a impossibilidade de estudar a evolução do preço dos terrenos em Paris, caso não procedesse à integração desse elemento na evolução global da vida da cidade. (Cf. "Le point de vue du sociologue", em *Classes sociales et morphologie*, textos de M. Halbwachs, 1976).

Prudência tática de um sociólogo avançando de forma dissimulada rumo a uma banca examinadora composta por juristas e economistas, guardiões da doutrina ora questionada pelo impetrante e detentores do monopólio da certificação acadêmica? Seria mais fácil de imaginar que Halbwachs, alheio ao doutrinariismo e a quem não faltava coragem, se interessasse menos pelas precauções com vocabulário do que com a realidade mais geral de uma colaboração entre todas as ciências sociais em torno dos mesmos objetos de estudo. Não foi justamente ele que, logo após a morte de Durkheim ocorrida em 1917, terminou a exposição global por ele dedicada à doutrina do fundador da Sociologia com esta homenagem?:

"No âmbito das edições da revista *Ano Sociológico*, ao ter a ideia de aproximar os fatos estudados pelas mais distintas disciplinas, pela Filosofia Social, pelo Direito, pela História das Religiões, pela Economia Política, pela Demografia, etc., Durkheim pensava na aplicação de cada uma dentre elas a uma parte do campo da nova ciência, considerando suas respectivas associações e interconexões como meio ideal para fazer com que elas todas tomassem consciência da unidade do seu objeto". ("A doutrina de Émile Durkheim", 1918).

Justamente enquanto "sociólogo economista", para retomar uma expressão da conferência acima evocada, além de igualmente geógrafo e psicólogo, Halbwachs se dedica a direcionar o olhar da nova Ciência Social para o campo urbano. Não se trata de inventar uma nova ciência, mas antes de agregar a essa ciência recentemente fundada, uma nova área que até então aparecia ou apropriada por disciplinas não científicas segundo Halbwachs (a História) ou tratada incorretamente por disciplinas insuficientemente científicas (a Economia). A *démarche* de Halbwachs consistiria em livrar esse campo das disciplinas ilegítimas e dos recortes não pertinentes que o saturam, abrindo caminho para a construção dos novos objetos e das novas relações que farão desse campo um domínio conquistado pela ciência. Retracemos essa *démarche*, exemplar em seu aspecto inaugural, tendo em vista que Halbwachs não procede somente ao estudo científico de um tema monográfico (as desapropriações em Paris, entre 1860 e 1900), pelo contrário, ele produz a cada instante as provas do seu devido direito científico de constituir o objeto "desapropriação" enquanto objeto original de uma nova disciplina, à qual seria cabível ceder espaço, em detrimento da História e da Economia clássica.

Logo nas primeiras linhas da obra, Halbwachs adverte os leitores que a sua preocupação não consistia em escrever um novo capítulo da história de Paris, mas em estudar cientificamente um problema de morfologia urbana. Tratava-se de buscar as causas que explicam as mudanças na estrutura de uma grande cidade, extensa e complexa, na esperança de outros observadores, movidos por interesse comparativo, aplicarem "os mesmos métodos no estudo das grandes cidades" do mundo. Se a História não é uma ciência, em razão de não se colocar o objetivo da explicação por causas regulares, qual seria essa ciência cujo objeto consiste no estudo e na explicação das mudanças de estrutura (ou de forma)? É a "Economia", mas uma economia à qual Halbwachs imediatamente atribui um objeto por ela recusado, porque ele a subverte: "nós nos propomos aqui a estudar, do ponto de vista econômico, os fenômenos inerentes às desapropriações de uma grande cidade". (Introdução, 1909).

Com efeito, a Economia estuda a oferta e a demanda de bens fundiários, ou seja, um conjunto de fenômenos envolvendo demolição, construção e trocas de propriedade. Aparentemente, desse conjunto, não caberia singularizar as desapropriações. Contudo, é exatamente isso que Halbwachs se dedicaria a fazer, demonstrando que a desapropriação deve ser extraída e colocada à parte da cadeia de fenômenos reveladores do jogo entre oferta e demanda de bens fundiários, em razão, decisivamente, da profunda perturbação engendrada por essa desapropriação nesse jogo, cuja tomada em consideração constitui, no entanto, o princípio fundador da Economia Clássica.

Pouco importando a sua intensidade, caso os atos de desapropriação se dessem de forma homogênea em todos os pontos da cidade, não haveria razão para que a desapropriação substituísse o estudo do jogo entre oferta e demanda. Se ela aparecesse pouco implicada em todas as trocas, ela não perturbaria o jogo já que estaria vinculada somente à correção de pequenas irregularidades e ao alinhamento de imóveis em toda malha viária. Se aparecesse de maneira intensa, a desapropriação poderia ter os mesmos efeitos que a “superprodução em geral”, desde que admitamos “que ela tende a transformar, a um só tempo e no mesmo sentido, todos os bairros, como se quiséssemos, seguindo um plano inteiramente novo e sem levar absolutamente em conta o sentido de direção das ruas em vigor, reconstruir uma cidade que fora constituída pelas diversas vontades dos habitantes”. Quer dizer, todos os proprietários estariam nas mesmas condições.

Porém, na realidade, a desapropriação não intervém como fator constante da troca porque ela ocorre de modo desigualmente distribuído no espaço parisiense e porque ela “tem mudado integralmente determinados bairros da cidade e respeitado outros”. Não se pode considerar esses bairros como mercados fechados e, para compreendermos o que neles ocorre, é necessário considerar que a verdadeira unidade é a cidade em que a desapropriação sacode as bases do “jogo normal (...) da oferta e da demanda de fundos”.

Uma nova objeção então se apresenta: se é verdade que os atos de desapropriação não gozam da regularidade que autorizaria a sua integração ao rol dos fatos considerados pela ciência econômica, será que eles não comportariam um outro tipo de regularidade, sem a qual nenhuma ciência seria possível? Seria efetivamente plausível que os atos de desapropriação apenas fossem uma influência perturbadora, apresentando-se “na ciência econômica como um dado estranho” e não se intercalando “em meio às séries naturais, salvo por intrusão”. Nessa hipótese, seria sobretudo importante estimar a respectiva influência perturbadora para, em seguida, afastar e apagar tal dado, à imagem do que ocorre quando são corrigidos os resultados das experiências pela consideração do meio externo e da sua ação. Em outros termos, as desapropriações constituiriam aqui o elemento histórico, sendo matéria para descrição, não para a ciência, ou, em todo caso em nenhum grau, para a “ciência econômica”. Dois traços característicos presentes nesses fenômenos parecem indicar seu caráter de pura contingência histórica.

Primeiro, “o papel preponderante desempenhado pelos indivíduos enquanto tais. Se uma via se chama Rambuteau, uma avenida, Péreire, um *boulevard*, Haussmann, pensamos que isso não se deve absolutamente ao acaso e tampouco à homenagem a grandes especuladores ou administradores que serviram ao interesse geral, mas ao fato dessas vias terem sido criadas por esses indivíduos...”. A importância do papel dos indivíduos se apresenta na medida em que os administradores municipais não são eleitos, mas nomeados pelo chefe do executivo, e, portanto, não representam as necessidades dos habitantes. De modo mais geral, se a configuração de uma cidade resulta da composição e da superposição das decisões de determinados indivíduos, é possível imaginar que “Paris seria atualmente uma espécie de fotografia compósita, obtida mediante a reprodução, em um mesmo fotolito, da cidade nos tempos de Luís XIV, Luís XV, Napoleão I e do Barão Haussmann”.

Segundo, existem “causas políticas” para além da ação dos indivíduos. Essas causas também manifestam a contingência histórica singular e, aparentemente, podem dar conta da orientação e da intensidade das desapropriações em determinadas épocas. Admitindo-as, obrigáramos a explicação a sair do modelo científico representado pela Economia. Com efeito, a explicação econômica pressupõe a existência de forças constantes que estimulam a venda e a compra, abstração feita do lugar e da época. Mas, a título de exemplo, no Segundo Império, parece que foram mais determinantes

as razões de estratégia militar invocadas por Haussmann para destruir os bairros com vielas propícias à construção de barricadas, a vontade de garantir trabalho aos operários por meio de grandes obras ou a disposição em proporcionar frutuosas perspectivas aos especuladores. Todas essas considerações de ordem propriamente política ganham sentido no contexto singular do “recente triunfo (...) do partido da ordem sobre a revolução, da burguesia sobre a classe operária”. Contudo, a importância do acontecimento não impede que as “causas políticas” estejam vinculadas à “sucessão pura e simples dos fatos considerados”, em que nada é estável ou permanente e tampouco regular.

Deveríamos então concluir que o estudo das transformações de Paris e dos atos de desapropriação somente escaparia à Economia, ciência das mutações em matéria de propriedade, para cair na descrição enumerativa das “circunstâncias particulares da História”? Em outros termos, trata-se de saber se o inexplicável para a Economia Clássica estaria fadado a permanecer ininteligível, pois, aos olhos de Halbwachs, a História não é uma ciência e consiste, no contexto em questão, “primordial ou mesmo exclusivamente, em conhecer os atos e as falas dos indivíduos, em maior ou menor grau, vinculados às questões da pavimentação”, ou, em contrapartida, se os atos de desapropriação trazem em seu bojo regularidades inteligíveis para uma nova ciência, a Ciência Social.

Prosseguindo a sua demonstração, Halbwachs observa que não basta identificar decisões, sendo imprescindível verificar se e quando elas geraram consequências. A discrepância somente se torna compreensível ao fazer com que intervenham considerações relativas às “tendências sociais” e às necessidades coletivas, únicas a darem conta da necessidade social envolvida nas decisões tomadas pelos indivíduos. Quando uma decisão individual é correlacionada com as necessidades coletivas, ela finalmente emerge como “um comando do meio social”. As razões estratégicas ou políticas invocadas por Haussmann não devem ser consideradas ao pé da letra, ou seja, a pesquisa deve se ater a descobrir se existem, de modo subjacente, causas econômicas mais determinantes: “É (...) perfeitamente possível que o estudo das desapropriações não nos revele nada além de fatos de natureza econômica e absoluta ausência de elementos perturbadores de origem individual” ou relativos à história política. Trata-se ainda e tão somente de uma hipótese, cuja verificação constitui o objeto da obra. Decerto, Halbwachs não acredita encontrar nada nesses atos “que não seja possível descobrir nas vendas e alienações ordinárias. Todavia, em virtude das respectivas profusão, proximidade e rapidez com a qual eles se sucedem no transcorrer de uma mesma operação, os atos de desapropriação são, por assim dizer, mais visíveis e o verdadeiro sentido do movimento social por eles expresso (...) surge mais nitidamente”. Eles manifestam uma “rápida e plena adaptação” à pressão exercida pelas necessidades da população sobre os proprietários. Busquemos compreender claramente o que, para Halbwachs, significa o projeto de integrar à Economia todo um domínio de conhecimento que parecia lhe escapar e pertencer unicamente à História. A Introdução se conclui nos seguintes termos:

“Neste momento, estamos longe da tese que criticávamos, defendida por aqueles que consideravam a desapropriação como um fato anormal e, na realidade, alheio ao domínio dos fatos econômicos devido à sua origem e natureza, gerador de perturbação e transtorno quando se introduz nesse meio. Estamos a tal ponto afastados dessa concepção que a vemos praticamente pelas costas. Distantes de uma abordagem dos atos de desapropriação enquanto contingências, as quais seria importante eliminarmos quando se trata do estudo do problema fundiário em uma grande cidade moderna, consideramos a possibilidade de neles reconhecer casos privilegiados, somente à luz dos quais o problema fundiário deveria ser abordado. Mais do que isso, o estudo desses fatos constituiria um ponto de vista, aliás, o mais elucidativo ponto de vista sobre esse conjunto complicado de fenômenos, visto que, nos movimentos de desapropriação em si mesmos e nas respectivas consequências imediatas, seríamos capazes de perceber, como em um atalho suficientemente condensado e desvinculado, as tendências e os processos econômicos em que se analisa a evolução fundiária urbana”.

No âmbito de uma ciência econômica que tudo submete ao ajuste da oferta e da demanda, sendo obrigada a afastar, como perturbador e excepcional, todo evento não passível de integração a uma visão ideal de um estado perfeito de concorrência, Halbwachs inaugura uma *démarche* cujas conotações deveriam nos ser familiares, nós

que lemos, nesse meio-tempo, *O novo espírito científico* de Bachelard. Em uma série de fenômenos, atribuir privilégio a uma sequência excepcional e perturbadora; considerar que a estrutura desta sequência, longe de constituir uma anomalia, oferece a verdadeira chave da série dos fenômenos em estudo, inclusive, para aqueles que não aparentam ser excepcionais ou perturbadores, em suma, refundar uma ciência sobre novas bases, generalizando a partir da exceção, não seria justamente isso o que faz Halbwachs no caso em questão? E não se trataria exatamente do que Bachelard considerava como o traço distintivo do progresso científico contemporâneo?

Como Halbwachs operacionaliza o seu ambicioso programa teórico é o que nos cabe agora examinar.

A obra compreende duas partes. A primeira consiste, *a rigor*, em um estudo de morfologia urbana, disciplina bipolar cujo objeto é correlacionar o movimento das transformações materiais observáveis no espaço e o movimento das transformações demográficas, consideradas como o indicador das necessidades coletivas, as quais constituem a verdadeira causa das transformações materiais.

Dois capítulos compõem essa primeira parte: um consagrado às “grandes obras de Paris na segunda metade do século XIX” e outro às “desapropriações e [ao] movimento de construções e demolições em Paris”. Uma nova edição desses dois capítulos, com a Introdução sobre “A desapropriação e o desenvolvimento urbano”, foi publicada por Halbwachs em 1928, com o novo título: *A população e os traçados de vias em Paris no último século*. Ela compreende uma atualização do estudo até 1914, bem como a promessa, jamais realizada, de uma atualização da segunda parte.

A segunda parte, mais estritamente econômica, retraça a evolução do preço dos terrenos em Paris de 1860 a 1900 para colocá-la numa posição explicativa em relação ao processo das desapropriações. A unidade do conjunto dessa obra de morfologia econômica urbana é claramente identificável na tese que ele busca demonstrar: os traçados de novas vias, com as desapropriações a eles inerentes, ocorrem em razão dos movimentos demográficos, tanto quanto a evolução dos preços dos terrenos segue as flutuações das desapropriações, elas próprias provocadas pelos deslocamentos populacionais. Mas a explicação não se esgota aí: os “movimentos populacionais” são apenas a manifestação visível das “necessidades coletivas”, nas quais Halbwachs identifica a causa original da mobilidade demográfica e de tudo que essa mobilidade engendra no que tange às desapropriações, ao traçado de novas vias, ao aumento do preço dos terrenos...

Em intermináveis páginas, metódica e pacientemente, Halbwachs compara a disposição das ruas de 1846 e 1900 (assim como a de 1914 na segunda edição) e se questiona acerca das relações existentes entre as novas vias e os fluxos populacionais. Ele constata a existência de dois tipos de vias, as de circulação e as de povoamento. No caso das primeiras, a população cresceu nas duas extremidades e, quanto às segundas, elas foram abertas nas imediações e no prolongamento de bairros em situação de povoamento cada vez mais denso. Busquemos bem entender o que a demonstração proposta por Halbwachs contém de paradoxal. Trata-se de explicar as razões pelas quais determinada via teria sido aberta em dada localização. Uma explicação imediata vem à mente: “a ambição e o orgulho dos construtores, assim como a tendência natural do espírito popular em representar os fatos, de modo concreto e simples, contribuíram para colocar em primeiro plano os nomes e as iniciativas de determinados indivíduos”. Para refutar esse tipo de explicação que recorre à sucessão contingente e ininteligível de iniciativas individuais, bastou Halbwachs observar que crescimentos populacionais invariavelmente sucedem, no curto prazo, à construção de novas vias, estando bem entendido que aquilo que é posterior no tempo é anterior na ordem causal. Dito de outro modo: a função cria o órgão. Tal como seria possível provar nos seguintes termos: assim que são criados os órgãos, ou seja, as novas ruas, eles cumprem uma função, neste caso, a de serem utilizados pela população que sentia a sua necessidade e exercia pressão para satisfazer tal necessidade sobre os “administradores-construtores”, reduzidos por Halbwachs a um papel de mera correia de transmissão ou de tradução, direta e fiel, da necessidade social.

Tal procedimento envolve várias dificuldades que são descobertas e superadas por Halbwachs, ainda sem muita destreza. Entregue à sua polêmica ambição de introduzir a explicação sociológica em um campo no qual, à época, a opinião consagrada somente enxerga o reinado da ação individual, Halbwachs demonstra certa urgência

em mostrar que a distância entre a necessidade coletiva (função) e a realização (órgão) é a menor possível. A título de exemplo, ao explicar a abertura e o traçado do boulevard Haussmann em seu primeiro trecho, entre as ruas de l'Arcade e Taitbout, bastou a Halbwachs observar que "toda a região atravessada pelo boulevard Haussmann é muito frequentada durante o dia, por motivos de lazer ou de negócios: escritórios, teatros, lojas de vestuário estão presentes em abundância. De modo que o boulevard Haussmann constitui aí uma via de desafogamento necessária, em meio a ruas temporariamente congestionadas". Portanto, inútil conferir qualquer consistência causal às decisões tomadas por um ou outro "administrador-construtor" em relação tanto ao caráter oportuno de se construir o *boulevard* quanto à definição do respectivo traçado. O congestionamento demográfico é o sinal de pressão em potencial que permite explicar suficientemente e por si só a necessidade de construção do *boulevard*. O órgão (*boulevard*) cumpre uma função positiva (descongestionamento do bairro). O administrador-construtor que percebeu o congestionamento, identificou-o como pressão de uma necessidade coletiva e traduziu essa percepção na decisão de abrir um *boulevard*. O sociólogo que não percebeu o congestionamento e tampouco a necessidade, mas antes, graças a um estudo retrospectivo, o crescimento da população e do tráfego engendrados pela abertura de um *boulevard*, interpreta esses crescimentos como a satisfação de uma necessidade preexistente à decisão de construir o *boulevard*, como a função engendra o órgão que a realizará.

Tudo isso implica que o administrador-construtor ("decisor" ou "tecnocrata" seriam termos anacrônicos) não se engane em relação nem à percepção das necessidades, nem à localização das soluções ou, até mesmo, que ele não tenha vontade própria: "Aliás, não seria o hábito de todo administrador-construtor invocar a necessidade social, por ele quase sempre interpretada da sua própria perspectiva, e a iniciativa do indivíduo não estaria escondida atrás do jogo fictício das forças naturais? Argumento capcioso, responde Halbwachs. Quem decide pode até acreditar estar manipulando as necessidades coletivas, mas os fatos desmentem a ilusão: por detrás das invocações, o sociólogo procura confirmar a existência de "movimentos populacionais" à altura de elucidarem o traçado das vias. Por esse caminho, Halbwachs é por vezes levado a se contentar com provas bem aproximativas. O boulevard Haussmann foi aberto em 1869 até a rua Taitbout por iniciativa da administração? Foi porque, na verdade, uma necessidade coletiva existia, bem perceptível e subjacente aos "movimentos populacionais". Em 1900, por que o *boulevard* ainda não tinha sido prolongado mais além e interligado aos grandes *boulevards*, em que pesem as intenções da administração pública? Temos aqui algo mais difícil para Halbwachs explicar, pois se trata de um não acontecimento considerado anormal pela opinião pública. Como apresentar provas negativas de caráter quantitativo a fim de demonstrar que as ruas existentes bastam para a satisfação das necessidades de circulação? Halbwachs decide descartar a demonstração e passa a afirmar: as ruas Auber, de la Chaussée d'Antin, etc., "tantas vias de comunicação" possibilitando a interligação entre o boulevard Haussmann e os grandes *boulevards*, tornam inútil o prolongamento em questão. E, em última análise, em flagrante delito pela falácia da petição de princípio, afirma que a persistência de um bairro separando o boulevard Haussmann dos grandes *boulevards*, em razão de existir "há trinta e cinco anos, é um notável sinal da predominância das condições sociais sobre as intenções administrativas".

Talvez. Mas, em 1914, é tomada a decisão de desapropriar os imóveis localizados nesse bairro, tendo início as obras para a interligação final. Na edição de 1928, levando em conta as intervenções ocorridas entre 1900 e 1914, Halbwachs foi obrigado a se explicar:

"O desenvolvimento da estação ferroviária Lazare e o nítido crescimento populacional no bairro da Europe, entre 1906 e 1911, certamente contribuíram para alterar o papel e o aspecto dessa parte do boulevard Haussmann nos seis ou oito anos anteriores a 1914, a tal ponto que se manifestou a necessidade de um acesso mais direto dessa estação, pela rua de Rome e o prolongamento do boulevard Haussmann, aos grandes *boulevards*, à praça da République e às estações de Lyon e de Vincennes..."

"Certamente", "a necessidade que se manifestou"... Visivelmente, Halbwachs menos prova do que postula a existência da pressão social, sem poder estabelecer que fora atingido um limite, a partir do qual a necessidade coletiva gera inexoravelmente a realização que a satisfará. Absorto pela polêmica preocupação em refutar, de pronto,

toda e qualquer explicação dos fenômenos urbanos que se contente em se valer do argumento da sucessão de decisões individuais, Halbwachs não pode conceber que os “administradores-constructores” façam parte de grupos sociais e de organizações passíveis de análise sociológica, nem que eles sejam atores sociais, representando interesses socialmente definidos e dispondo de uma certa margem de manobra. Que essas observações não sejam tomadas como críticas demasiadamente fáceis. Somente a imposição da análise sociológica em um campo até então ocupado por outras disciplinas já consistia uma iniciativa considerável. Halbwachs se ocupou daquilo que a seu ver era o mais urgente, supondo, sem o dizer explicitamente, que todo fato social cumpre uma função positiva, imediata e perfeitamente perceptível no âmbito da morfologia demográfica.

A bem da verdade, ele pressente que a explicação deva ser mais complexa e que, de modo reversível, o órgão poderia bem criar as necessidades:

“Foi a via que atraiu a população ou a população que se lançou em uma via que era aos seus olhos necessária? (...). Nós não contestamos o fato do traçado da via ter precipitado, acentuado, aumentado a necessidade social correlata, entretanto, isso não prova nada contra o caráter natural, social desse traçado. É muito provável que as necessidades sociais, de início sentidas de forma confusa, se tornem conscientes no momento em que forem satisfeitas e que essa satisfação seja o ponto de partida de um crescimento dessas próprias necessidades (...). Se uma mesma necessidade de circulação foi satisfeita por uma ou várias vias; se, em vez da rua Réaumur e da rua Quatre-Septembre, foi construída uma avenida mais larga, mais importante (...); se em vez do atual boulevard Haussmann, houve um primeiro *boulevard* partindo da praça da Étoile e alcançando a rua Saint Honoré, bem como um segundo *boulevard* interligando a atual praça da Opéra e os arredores do parque Monceau, associadas a outras vias necessárias a essa interligação, qual mudança além da aparência seria o resultado disso? Os fenômenos essenciais, tais como a densidade maior ou menor da população, a alta do preço dos terrenos, das casas, dos aluguéis, teriam sido alterados? O desenvolvimento de Paris, tal qual nós o conhecemos, se concebe em diversos âmbitos. O essencial é que todos esses âmbitos respondam ao mesmo conjunto de tendências e as satisfaçam igualmente. As necessidades sociais não são passíveis de compressão e extensão, salvo até determinados limites. Se lhes for aberto um caminho demasiado amplo, elas não o ocuparão, e se lhes for aberto um caminho demasiado estreito, elas buscarão e encontrarão um outro”.

Por que tamanho esforço tanto para provar que tal pressão demográfica engendra mecanicamente, por assim dizer, a localização de uma nova rua em um traçado e uma data insubstituíveis, quanto para negar a menor liberdade de escolha aos indivíduos encarregados de administrar e de construir? Por que, haja vista a necessidade de ao mesmo tempo se reconhecer a existência do jogo entre o órgão e a função, o fato da relação entre os dois termos não ser mecânica, mas antes cibernética? Sábio e honesto, Halbwachs havia percebido a insuficiência do método funcional mecânico por ele empregado e entrevisto o rumo a ser adotado para o necessário aperfeiçoamento. Contudo, ele permanecia prisioneiro de uma concepção estreita do social, por ele confundido com o seu suporte demográfico. Entre esses dois maciços, que são, por um lado, as necessidades coletivas e os movimentos demográficos que as tornam visíveis e, por outro lado, as realizações urbanas, ele não identificava o lugar de um estudo sociológico dos “administradores-constructores”, ainda menos do Estado e tampouco das classes sociais. Porque queria apaixonadamente demonstrar a natureza social do processo de decisão e porque não dispunha, para tanto, de nada além de dois termos bem rudimentares e de um simples esquema explicativo, ele foi levado a se valer de exageros.

Resumindo e concluindo a demonstração da primeira parte da obra consagrada ao estudo das decisões e das realizações em matéria de sistema viário, surge um personagem alegórico, brilhante por sua presença ilusória e por sua ausência real e sua impotência: trata-se do planejador — para empregar um termo anacrônico, contrariando Halbwachs. Com efeito: “Todo o nosso estudo nos conduziu ao resultado de que o desenvolvimento de Paris durante todo o século XIX até a nossa época não teve nada para além de espontâneo. É somente por meio das tendências naturais dos grupos dispersos pela cidade que é possível explicar por que a estrutura superficial da capital tenha sido transformada em tal sentido e em tais épocas”. “Espontânea” ou “natural”, assim é a ação social, em oposição à intervenção individual que somente pode ser

artificial, ou seja, fadada, no final das contas, ao fracasso. Ao desenvolver essa distinção, Halbwachs não contesta que as cidades possam, à imagem das cidades americanas, realizar “um projeto racional, formulado por um ou vários arquitetos inteligentes”, em contraste com outras cidades “de certa forma levadas ao sabor da maré, submetidas à ação dos instintos e das tendências confusas dos seus sucessivos habitantes”. Porém, as cidades escapam à vontade dos arquitetos ou dos “homens de Estado demasiadamente imbuídos de ideias jurídicas” para se desenvolverem em função das necessidades dos habitantes e, na mais geométrica e espaçosa cidade, a excessiva densidade populacional e as crises sociais consecutivas poderão se tornar “ainda mais graves do que se essas disposições não tivessem sido tomadas, se a cidade fosse erguida ao acaso ou, ao menos, seguindo um plano menos “racional”.

Ineficiência do poder de Estado, incapaz tanto de impedir quanto de planejar a metamorfose de Paris ao longo dos séculos

“Os indivíduos não fazem crescer as cidades, salvo aparentemente, e não fazem nada além de executar uma prescrição coletiva”. É extraordinário ver como essa fecunda ideia-mestra ganha vida própria, escapando ao sábio que a concebeu para se desdobrar na negação apaixonada da eficácia da planificação. Halbwachs teve a oportunidade de discorrer sobre a temática da impossível planificação em um artigo publicado em 1920 sobre “Os planos de extensão e de ordenamento territorial de Paris antes do século XIX”. Ele tem diante de si o *Aperçu historique*, publicado pela comissão de extensão de Paris em 1913. Esse trabalho retrata “as linhas-mestras da gestão do crescimento extensivo de Paris ao longo de eras”, ao mesmo tempo em que retoma as decisões sobre o tema e revisita os “projetos e tentativas dos reis, ministros, arquitetos, consultores e simples indivíduos que se interessaram ativamente” por essa evolução. Material primordial para quem busca saber, a propósito de Paris, se “suas respectivas dimensão e estrutura seguem um plano, planos sucessivos, concebidos com bastante antecendência e executados de forma continuada; se é possível identificar diretrizes, às quais os construtores e a própria população haveriam se conformado ou se, pelo contrário, essa cidade cresceu e se transformou a partir de um movimento espontâneo”. Salta aos olhos quão simples e crua é a alternativa: ou o desenvolvimento de Paris tem sua causa na atividade planificadora de uma minoria aceita pelo maior número de pessoas possíveis, ou os planos são nulos e sem efeitos, uma vez que a ação espontânea e confusa dos habitantes é a única causa do desenvolvimento de Paris, com a regulação e a ordem a ele inerentes. No fim das contas, o desafio é saber onde está a racionalidade e quem a detém: alguns indivíduos da esfera estatal ou a própria população.

Em brilhante síntese da história de Paris, tomada por empréstimo ao referido *Aperçu*, Halbwachs responde duas vezes à questão que o interpela: na primeira oportunidade, para enfatizar a recorrente impotência dos soberanos em limitar a extensão urbana de Paris, em que pese uma sucessão quase não ininterrupta de interdições a novas construções formuladas entre 1548 e 1859; na segunda oportunidade, “a título de contraprova”, para constatar que a extensão urbana havia escapado aos planos fixados pelo poder existente.

Enquanto todos os seus antecessores estavam “mais preocupados em incentivar o desenvolvimento de Paris do que em limitá-lo”, em 1548, Henri II proíbe “toda e qualquer nova construção na periferia (*faubourgs*)” que não se submetesse ao controle e às imposições das jurisdições urbanas da realeza. Porém, dois anos mais tarde, contradizendo-se, o rei decide incorporar o *faubourg Saint-Germain* à cidade: “nessa primeira experiência, preocupado em definir os limites da cidade, ele é muito rapidamente e quase concomitantemente forçado a ceder à pressão expansiva de uma população demasiadamente concentrada”. Halbwachs encontra em todo o transcorrer da história, “senão essa inconsequência, ao menos a mesma vontade impotente de comprimir a cidade entre barreiras demasiadamente artificiais para oferecerem resistência duradoura”. Passemos ao detalhamento do conteúdo dessas decisões “artificiais” de proibir, sucedidas de ratificação do fato consumado “natural” e “espontâneo”, para retomarmos a oposição tão cara a Halbwachs. Tais interdições são promulgadas em 1627 e, posteriormente, em 1633, 1638, 1664, 1672, 1724, 1765, 1766... Quando não consagram

a força que, a um só tempo, sucedeu e contradisse a interdição anterior, elas são imediatamente sucedidas de revogações. O processo seria interrompido, temporariamente, somente em 1785, quando Luís XVI registra e oficializa as transgressões ocorridas após a decisão tomada em 1765 de “irremediavelmente fixar no futuro as fronteiras” que delimitarão Paris, e define, após requerimento de coletores de impostos (*fermiers généraux*), os contornos de uma muralha tão vasta que viria a suportar todo o crescimento populacional até 1860. Estabelece-se então claramente que “os sucessivos governos esforçaram-se em várias ocasiões, muito categórica e conscientemente, para limitar Paris e os seus *faubourgs* no interior de uma muralha definida, e que, no entanto, eles não lograram êxito”.

O poder que foi incapaz de impedir tampouco foi capaz de planejar. O pensamento de Halbwachs, particularmente nesse aspecto, reveste-se de um caráter intransigente ao extremo. De imediato, ele se autoriza a tudo: nem mesmo a existência de um plano geral como aquele de Haussmann, sucedido de realização imediata, prova que o plano e o indivíduo que o concebeu estão na origem das transformações assim projetadas e realizadas. Vejamos:

“a existência de um plano, ainda que geral, que é imediatamente colocado em execução, não prova que os novos traçados resultam de ideias ou concepções individuais pois o plano somente pode aparecer, de forma acabada e detalhada, quando se impõe a necessidade das transformações por ele indicada (...). Portanto, um plano como o de Napoleão III e Haussmann que, em dezessete anos, alterou Paris por toda parte e tão profundamente, não se assemelha à concepção geral que sozinha dá conta da obra em que ela se realiza; ele responde a demandas muito urgentes, e que muito esperarm, e seus elementos constitutivos flutuam no ar há tanto tempo que não fazem jus à atribuição de uma ação eficiente”.

Se o caso perfeito de um plano totalmente realizado não prova que tal plano é a causa das transformações por ele previstas, Halbwachs pode mostrar com ainda mais força que, nos demais casos, os planos não exerceram qualquer influência na evolução de Paris. Tal é o caso do primeiro “plano global que prevê novos traçados a longo prazo”, proposto por Bullet e Blondel em 1675. Primeiro exemplo de plano de extensão da cidade com horizonte temporal mais amplo, ele é bem “modesto” e tímido em suas projeções, sobretudo, não prevendo algumas dentre as mais relevantes intervenções que viriam a ocorrer independentemente do plano, como a cobertura do famoso canal do grande coletor de esgoto (*grand égout*), iniciada em 1737. É possível dizer o mesmo a respeito do “Plano dos Artistas”, elaborado em 1793 por uma comissão de especialistas incumbidos da missão de propor medidas apropriadas ao embelezamento e a um melhor ordenamento territorial de Paris, considerando particularmente as vastas áreas colocadas à disposição do poder revolucionário pela nacionalização dos bens eclesiásticos, das propriedades da coroa, das corporações e dos emigrantes. Halbwachs dedica uma análise detalhada ao destino final das proposições feitas pela comissão de artistas. Trata-se substancialmente de mostrar que as numerosas vias construídas no transcorrer das primeiras décadas do século XIX pouco seguiram as recomendações de um plano com um defeito essencial: “A ideia de que Paris inteira, ou mesmo que a Paris da margem direita ou da margem esquerda, seria um dia um organismo animado de uma vida comum não parece ter se apresentado” aos especialistas da Comissão. “Contudo, eles levaram em consideração alguns pontos e alguns monumentos ou edificações que lhes pareciam dignos de constituir centralidades locais ao redor das quais as habitações poderiam se implantar, razão pela qual devia-se prever de onde partiriam os fluxos de circulação, e eles quiseram interligar os pontos por vias que se abriam aos fluxos”. Entretanto, a população parisiense sentiu a necessidade de uma “vida em comum e centralizada”, de uma Paris única, em vez de uma Paris policêntrica e não unificada, e é considerando esse novo princípio diretor que foram construídas novas vias e artérias, cujo direcionamento foi subordinado não às “preocupações estéticas” dos Artistas, mas aos “movimentos populacionais”.

Revisitar as impotentes tentativas do poder em limitar a expansão de Paris ao longo dos séculos, a experiência do Plano dos Artistas, que serviu de referência durante o século XIX, assim como a análise efetuada pelo próprio Halbwachs acerca do ordenamento territorial e da extensão de Paris impulsionadas por Haussmann, possibilitam ao autor concluir pela reafirmação da sua grande e apaixonada tese, que ele não cessou de defender:

“saber que os traçados das vias e as mudanças da estrutura superficial de Paris não se explicam absolutamente pela concertação de projetos emanando de um ou de vários indivíduos, por vontades particulares, mas por tendências ou necessidades coletivas, às quais construtores, arquitetos, autoridades estatais nos departamentos (*préfets*), conselhos municipais, chefes de Estado obedeceram, sem tomarem claramente consciência dessas forças sociais e, por vezes, com a ilusão de que eles se inspiravam das suas próprias concepções”.

Assim, o planejador urbano, como atualmente designado, é um personagem de primeiro plano no cenário em questão, mas que se ilude de sua verdadeira natureza. Ele acredita que constitui a causa das decisões de urbanismo, por ele tomadas em prol do bem-estar das populações, mas, no entanto, ele nada faz além de executar decisões ditadas pelas necessidades coletivas. De certo modo, ele seria incapaz de se enganar ou de enganar a pressão coletiva. Ele antecipa corretamente uma real necessidade coletiva? Ele só pode realizar seu projeto quando for sentida a pressão da necessidade. Ele pode esperar ainda menos da condução das antecipações que não correspondam a qualquer necessidade. Contudo, Halbwachs não contesta a possibilidade e a utilidade dos planos de extensão, desde que não se determine “de maneira definitiva todos os detalhes” desses planos, tal como ele escreve ao final da primeira parte da obra sobre as desapropriações.

Eficiência do especulador, consciência imediata das necessidades coletivas

Mas se o planejamento de longo prazo é impossível e o planejador é um mistificador, em suma, se essa função e esse personagem não têm realidade social, ainda assim, existe uma função (a especulação) e um personagem (o especulador), que são dotados da positividade que falta aos primeiros. É isso que se destaca na segunda parte da obra, consagrada ao estudo do preço dos terrenos e à desapropriação em Paris entre 1860 e 1900. Interessantes surpresas estão à espera do leitor.

A *démarche* de Halbwachs consiste, primeiramente, em dissociar o preço do terreno e o preço da habitação nele construída. O segundo preço expressa com muita fineza o custo dos materiais de construção e da mão de obra, dispêndio relativamente estável ano após ano. Em “perpétua mudança”, o primeiro é essencialmente um “valor de opinião”, expressando a reputação social do meio circundante. Ao isolar o preço dos terrenos e lhes atribuir interesse preferencial, o observador constrói um revelador de fatos sociais que lhe possibilitarão apreender, “isoladamente e, por assim dizer, em estado puro, toda essa série de influências sociais que explicam as variações no preço dos imóveis residenciais a cada época específica e, sem dúvida, em uma grande parte dos casos”. Esse processo de refino da experiência social dos preços permite alcançar o que nela constitui a “essência”. Ilustração exemplar de uma *démarche* científica empírica atenta à seleção, no real, de uma zona de fenômenos mais particularmente apta que outras para expressar a essência do todo, desde que o sábio saiba decifrá-la.

O preço dos terrenos e não aquele das habitações. Sequer o preço de todos os terrenos, mas somente daqueles que tenham sido desapropriados, porque a desapropriação acelera o movimento de flutuação dos preços, variação certamente passível de observação nas trocas espontâneas, porém, de forma mais lenta e menos nítida.

O que expressa mais especificamente essa instabilidade por Halbwachs considerada particularmente reveladora de movimentos de opinião? Para obter a resposta, Halbwachs primeiro elabora a respectiva curva, referente ao período 1860-1900 e baseada no cálculo do preço médio dos terrenos por bairro. Essa curva é por ele comparada com outras: a do índice geral de preços, calculado à época para 43 itens, e a do movimento das receitas das companhias ferroviárias. A primeira comparação revelou uma espécie de anomalia, na medida em que a alta constatada no preço dos terrenos contrasta com a queda geral de preços a partir de 1873. A segunda comparação oferece condições para estabelecer que “a alta é aproximadamente igual de ambos os lados”, ou seja, o movimento do preço dos terrenos reflete “o aumento generalizado da prosperidade em geral”, identificável no índice de crescimento do tráfego ferroviário, porém, mascarado pela queda geral de preços.

Mas não temos aqui nada mais do que a “atmosfera” na qual se produz essa alta. Para explicá-la, ainda é preciso “vincular as variações do preço dos terrenos ao movimento das desapropriações”, este último considerado como causa das variações. Com efeito, para que o preço dos terrenos aumente de forma isolada em um contexto geral de queda de preços e crescente prosperidade, é preciso que ele esteja associado a uma forte e brusca dilatação de necessidades comprimidas durante muito tempo. Ao término de um longo e detalhado estudo, Halbwachs descobre precisamente que os preços de terrenos desapropriados apresentam aceleradas elevações diretamente vinculadas à intensificação das desapropriações. Em outros termos, cada onda mais extensa de desapropriações, ou seja, de expressiva e súbita oferta, determina um aumento dos preços dos terrenos. Raciocínio paradoxal cuja compreensão é impossível sem referência à teoria da desapropriação desenvolvida nos capítulos anteriores: a desapropriação manifesta, em ato, a pressão de necessidades coletivas impossíveis de serem comprimidas por mais tempo, ela abre novos espaços para a expansão de uma população que não pode mais ser contida.

Pois bem. Mas como, em termos práticos, é determinado o preço de venda dos terrenos? Por um processo de especulação em que o vendedor do terreno antecipa ganhos futuros, derivados de locação, com a intenção de obter a sua parte:

“a prática dos especuladores é esta aqui: tendo adquirido terreno a preço ordinário antes que seja possível supor as vantagens futuras de sua situação, eles o revendem tão logo essas vantagens apareçam. Por ocasião da revenda, eles fixam o preço em nível elevadíssimo, com base em uma taxa que representa (...) o valor ou o uso do terreno quando a via projetada for construída. Para se distanciar claramente dos preços até então estabelecidos para terrenos similares, eles tiram proveito, a um só tempo, dos compradores que na busca de terrenos novos e melhor localizados esperaram um certo tempo e tiveram seu desejo intensificado, assim como do fato do terreno em sua posse constituir uma promessa de ganho futuro.”

Essa descrição do processo especulativo em nada deve causar surpresa. Quanto aos desdobramentos explorados por Halbwachs, eles são muito mais surpreendentes à primeira vista, porém, após reflexão, percebe-se que são frutos lógicos da sua concepção ainda rudimentar do “funcionalismo”. Caso iniciativas e decisões individuais com repercussões na coletividade sejam socialmente explicáveis, ou seja, em sentido inverso, caso elas devam ser consideradas como meios desenvolvidos pelas necessidades coletivas para sua satisfação, é então possível concluir que o especulador expressa forças coletivas, exatamente como o desapropriador que a ele se contrapõe. Quando a especulação e a desapropriação são exercidas com sucesso — um sucesso apreensível nos aumentos concomitantes do preço dos terrenos e dos índices de circulação e de povoamento em áreas desapropriadas —, é porque a pressão demográfica e as necessidades coletivas comandaram esses processos dos quais tiram vantagens. De onde deriva o surpreendente panegírico do especulador que encerra a obra:

“especular é prever o futuro e não o criar em sua íntegra. Em matéria de terrenos, o especulador inteligente percebe antecipadamente que, em virtude da crescente prosperidade, novos valores devem ser criados, novos bairros projetados, novas casas construídas, com vistas a satisfazer novas necessidades (...). Sua faculdade dominante é o senso e a necessidade da organização e não pode haver melhor ambiente para que ele a aplique do que lá onde reina a anarquia. (...) ele abraça com um único olhar uma quantidade considerável de fatos complexos e distantes”.

Como deixaria o leitor de opor essa visão distante do futuro, em que reside o mérito do especulador inteligente, à vontade fadada ao fracasso de “criar esse futuro em sua íntegra” que define o planejador, ou à ilusão de compelir e orientar as necessidades coletivas, que caracterizam o administrador-construtor individualista e orgulhoso? Por se voltar ao futuro, a atividade especulativa proporciona regulação, ordenamento e organização. “Os especuladores são por si mesmos forças naturais, produzidas por uma sociedade de determinada forma, absolutamente inconcebível sem eles”. Contrariamente aos planejadores e às suas previsões sempre artificiais e desprovidas de força, se os especuladores constituem forças naturais é justamente porque expressam as necessidades da população, antecipando-as sem “audácia excessiva”. Ao remover palavras, as insistências de Halbwachs não são capazes de ocultar certo embaraço que perturba o seu pensamento. A visão dos especuladores abraça fatos “distantes”? Mas que pressa não manifesta Halbwachs ao especificar que essa antecipação

é “sem audácia excessiva”, como se ele tivesse quase caído em contradição ao conferir aos especuladores a visão de longo termo que ele nega aos planejadores. Esse elaboração não é suficiente, é preciso repeti-la: “Os especuladores estão à frente dos outros em razão da sua rápida obtenção de informações, em razão também da sua experiência e da clareza de onde emerge no seu grupo a consciência coletiva. Contudo, eles se antecipam aos demais apenas um pouco”. Surpreendente obsessão em paramentar o especulador de todas as qualidades do órgão, propriamente social, por meio do qual a coletividade toma consciência de si mesma, e em esconjurar a ameaça da possibilidade de uma previsão de longo prazo que, aos olhos de Halbwachs, somente pode ser executada por alguns indivíduos exercendo a sua tirania sobre a história e a coletividade. Isso ainda não é tudo: os especuladores se antecipam tão pouco em relação às expectativas da população e, ao fazê-lo, expressam com muita proximidade tais expectativas e se identificam muito estreitamente com a função social que os determina, que a sua “prudência” os levou a se desinteressarem pelos “bairros em que o preço dos terrenos permaneceu reduzido, nos quais a população era sobretudo operária. (...) Os especuladores limitaram nitidamente o seu raio de ação aos bairros ricos” porque sabiam da impossibilidade de garantir que os operários prefeririam habitações mais confortáveis em troca de aluguéis um pouco mais elevados”.

A propósito desses especuladores, tal como no caso dos administradores-construtores que decidem sobre o traçado de uma rua e conseguem realizar seu projeto, identifica-se o mesmo paradoxo: a consciência imediata das necessidades coletivas que “emerge” espontaneamente em meio a esses agentes antecipa tão pouco essas necessidades, adapta-se tão bem a elas, que ela não pode deixar de estar em perfeita consonância com essas necessidades e ser, em uma palavra, funcional. Contudo, há uma diferença: aos especuladores Halbwachs confere a dignidade de comporem um “grupo” e lhes atribui, por conseguinte, o *status* de agentes sociais, dotados de uma “clara” consciência das necessidades coletivas. Incapazes de realizar os seus projetos, a não ser mediante a pressão e o ditame imperiosos das necessidades coletivas, os administradores-construtores não são merecedores da atribuição de tamanha clareza de consciência da parte de Halbwachs. Eles se iludem com frequência e acreditam que, enquanto indivíduos, são a causa das suas realizações, quando eles próprios são movidos pela pressão demográfica e pela consciência coletiva, dispersa no ar do tempo.

O aspecto intrigante reside no contraste entre, de um lado, o saber imediato do que é funcional, gerado oportunamente em alguns agentes quando as necessidades da coletividade não podem mais esperar, e, de outro, a reconstrução laboriosa à qual é em seguida submetido o sociólogo, a quem cabe tudo reinventar, reconstituindo a função a partir da observação dos órgãos (os traçados das ruas, a alta no preço dos terrenos) e, principalmente, demonstrando que a função reconstituída é a correta.

Os especuladores teriam assim compreendido, por experiência e munidos de clara consciência coletiva, o que o sociólogo Halbwachs passou anos buscando demonstrar, com base em complexas investigações, em sua tese dedicada ao estudo dos orçamentos de famílias operárias, visando estabelecer se os operários consagram proporção menor dos respectivos orçamentos ao pagamento do aluguel da sua moradia e se preferem um aluguel mais baixo à disposição de um maior conforto.

Pois os próprios operários não se lamentam das condições insalubres e da área reduzida de suas habitações, cabendo aos “higienistas e reformadores” fazê-lo. Caso os especuladores tivessem desejado comprar os terrenos a preços reduzidos nos bairros operários, para neles construir imóveis de habitação para as famílias operárias, eles teriam sido obrigados a negligenciar o conforto a fim de reduzir o preço da obra, sabendo que o costume operário envolve se resignar ao desconforto e recusar qualquer esforço financeiro por melhores condições habitacionais: “Eles teriam podido, desde que se organizassem, recorrerem a numerosos capitais e procedessem sistematicamente, — tentar mudar tal atitude ou tal costume operário (...); neste caso, eles teriam sem dúvida obtido altos benefícios de suas operações, em razão da extensão destas e do reduzido preço de compra dos terrenos”.

Essa é uma especulação funcional que não aconteceu! Prudentes e desprovidos de audácia excessiva, para retomarmos as palavras empregadas por Halbwachs, os especuladores, incontestavelmente, tinham mais a ganhar, e com menos esforço, nos bairros ricos. De onde essa ideia, realmente premonitória, que surge sob a pluma de Halbwachs e surpreende o leitor dos dias atuais: “os proprietários têm um meio, e

parece bem que este é o único, de realizar ganhos relevantes e rápidos por meio da locação aos operários: é o de deslocar essa população, de atraí-la para novas regiões nas quais os terrenos tenham custado pouco (...). Porém, os fatos em nada confirmaram nem esse raciocínio, nem essa previsão”.

Aplicação política socialista da teoria: nem estatização, nem planejamento, mas antes um socialismo municipal especulador

Maravilhoso que, no limiar do século **XX**, um sociólogo tenha sido capaz de imaginar o mecanismo daquilo que, mais de cinquenta anos depois, outros sociólogos tiveram diante de si, na França, e analisaram como “renovação-de-portação”¹⁰²!

A notoriedade do seu estudo valera a Halbwachs, cujas convicções socialistas eram incontestáveis, a oportunidade da recepção por Jaurès, tal como é possível tomar conhecimento na “Biografia de Maurice Halbwachs”, redigida por Victor Karady para a apresentação dos textos reunidos sob o título *Classes sociais e morfologia*. Talvez incitado a fazê-lo por Jaurès, Halbwachs deu continuidade ao seu trabalho universitário em uma brochura sobre a política fundiária de âmbito municipal, publicada pela editora do Partido Socialista e intitulada “*A política fundiária das municipalidades*” (*La Politique foncière des Municipalités*, 1908). É interessante observar como o estudioso passa da análise científica para a prescrição.

Resumamos preliminarmente a argumentação desenvolvida na brochura. Halbwachs constata que o preço da terra nas cidades não cessou de aumentar, devido exclusivamente ao crescimento e ao povoamento da cidade, sem que despesas ou obras possam ser atribuídas aos proprietários. A “renda fundiária urbana”, assim produzida pela aglomeração de populações municipais cada vez mais amplas, é “acaparada e obtida por hábeis proprietários”. Esse “ganho ilegítimo” deve ser restituído ao conjunto dos cidadãos, cuja atividade é a origem da mais-valia do solo urbano: “Todos os proprietários de Paris foram beneficiados com a construção das estações ferroviárias, as aberturas de novas e largas vias, as obras que embelezaram e favoreceram o ordenamento territorial da cidade. Ora, tudo isso ou é obra da municipalidade, ou resulta da atividade coletiva de todos os habitantes: é uma riqueza por eles gerada das quais eles guardam o direito de reivindicação”.

A desapropriação para fins de utilidade pública, caso fosse aplicada em conformidade com os princípios a ela subjacentes, seria “um maravilhoso instrumento de revolução”, tornando possível a retomada dessa riqueza pela coletividade que a gerou. Porém, longe disso, porque ela foi deturpada de seu sentido original por conselhos municipais imbuídos do “espírito capitalista”, ela contribuiu para “acentuar o caráter mítico e indefinido da propriedade”. De fato, no Segundo Império, as cidades francesas, em vez de realizarem por si mesmas as desapropriações, manifestando desse modo a representação do interesse geral e fazendo face aos interesses particulares dos proprietários, elas, geralmente, cederam a construtores e atores financeiros privados as tarefas vinculadas à desapropriação, ao pagamento de indenizações e à execução de obras, em troca de retribuições arcadas pela coletividade. “Aos membros do Júri encarregado de estipular a indenização, composto de proprietários e comerciantes notáveis, para os quais o respeito da propriedade certamente constituía uma religião, aparentemente, não cabia decidir entre o interesse do dono do imóvel desapropriado e o da Cidade, mas antes entre o interesse do proprietário e o do empreendedor em busca de ganhos”. De onde deriva a propensão dos jurados para acordar aos proprietários somas correspondentes não somente ao valor dos bens no momento da operação, mas também aos excedentes do valor e do aluguel que os proprietários teriam obtido caso seus imóveis tivessem permanecido nas adjacências das novas ruas, cuja abertura estava prevista após a demolição das construções. Na negociação, o dinheiro destinado aos proprietários de indenizações abusivas sai no fim das contas dos cofres públicos da Cidade. É bem verdade que as desapropriações, levadas a cabo em prol da desobstrução

102 [NE]: O termo foi cunhado pelo Grupo de sociologia urbana de Nanterre, capitaneado por Manuel Castells. O primeiro artigo do grupo, de autoria coletiva e intitulado “Paris 1970 : reconquête urbaine et rénovation-déportation”, foi publicado na revista *Sociologie du travail* em outubro-dezembro de 1970, nº 4, pp. 488-514.

de espaços necessários à abertura de novas ruas, têm como consequência o enriquecimento dos felizes proprietários de imóveis que restarão próximos a essas novas vias e serão valorizados por estarem em um bairro mais frequentado e atrativo. “Mas caberia efetivamente à Cidade como em todo arcar com o custo de obras cujas vantagens beneficiarão um número restrito de proprietários, comerciantes e grandes lojas?”

Ao desapropriar, o município deve deixar de pagar aos proprietários desapropriados o ganho não concretizado, correspondente às expectativas de ganho desses proprietários. O leitor que tenha guardado na memória o que Halbwachs acabara de escrever, em *A desapropriação e o preço dos terrenos em Paris*, acerca do papel regulador da especulação, da inteligência do especulador e da sua capacidade de tomar consciência das necessidades coletivas, pode de pleno direito se questionar sobre a possibilidade de vincular esses propósitos de modo coerente com a argumentação política desenvolvida por Halbwachs — a que trata da apropriação ilegítima da mais-valia fundiária em regime capitalista por parte de reduzido número de proprietários especuladores em detrimento do grande número de cidadãos. De um escrito para outro, o tom e o vocabulário mudam de forma contrastante, mas, entre a análise científica e a análise político-normativa, há coerência sem sombra de dúvida.

Com efeito, após a sua descrição das práticas viciosas das municipalidades capitalistas e dos especuladores, Halbwachs expõe que “as municipalidades socialistas não destruirão a mais-valia, mas antes a reivindicarão”. Ele prossegue: “Todos estes especuladores tiram proveito de um fenômeno geral, a mais-valia do solo. Esse fenômeno é natural, ele simplesmente expressa a diferença de valor nas diversas localizações”.

Vimos de quais conotações positivas estava carregado o qualificativo “natural” no pensamento de Halbwachs. Pode-se compreender que a especulação seja, para o sábio, um fenômeno funcional, adaptado à sua função de expressão antecipada das necessidades coletivas, e constitua, para o militante político, um fenômeno condenável, caso estabeleçamos que a política não deva se contrapor à natureza, mas antes rumar no mesmo sentido. Ao propor que o socialismo não destrua a mais-valia — sem dúvida, porque não se pode mudar a natureza social —, mas a reivindique, na realidade, Halbwachs sugere que as municipalidades se transformem no especulador, dando assim continuidade ao movimento natural da especulação, longe de contrapô-lo. Pois assim é o socialismo de Halbwachs: um socialismo em continuidade e não em ruptura com as leis da natureza econômica e social. No que tange os bairros ricos e as mais-valias neles geradas, “a Cidade” (Halbwachs nunca diz “Estado”) assumirá uma postura diferenciada: deixando os locatários mais abastados arcarem sozinhos com as crescentes exigências dos proprietários, mas se apropriando de uma parte da mais-valia obtida por estes últimos — sendo suficiente para tanto aplicar uma lei de 1807, promulgada por Napoleão, “que não se constrangia com a mais-valia”. Lei que viria a cair em desuso, ela possibilitava a recuperação, por meio de imposto, de até metade da mais-valia adquirida por uma propriedade em virtude da valorização proporcionada por obras públicas em seu entorno. Ainda mais eficaz seria a captação da mais-valia na sua própria fonte: a Cidade socialista deveria banir em definitivo a venda irreversível da terra sob sua posse em favor de locações de longo termo, tal como o faz o estabelecimento público hospitalar Hospices civis de Lyon no bairro dos Brotteaux. A Cidade assim se reservaria a possibilidade de se beneficiar de toda eventual mais-valia. Os imóveis privados em bairros ricos seriam adquiridos pela Cidade, que disporia do direito preferencial de aquisição em todas as transações e transferências por herança. Ainda melhor, ela poderia decidir comprar os imóveis do seu interesse em parcelas anuais ao longo de cinquenta anos e obrigar o proprietário a pagar um aluguel pela parte continuamente crescente que lhe seria paga. Os fundos necessários ao financiamento dessas desapropriações progressivas proviriam de empréstimos que a Cidade, proprietária em franco crescimento, reembolsaria por meio dos aluguéis recebidos.

Halbwachs entendia desse modo o que atualmente se denominaria municipalização dos solos. Nos bairros operários, em que a mais-valia é menos intensa, mas ainda assim provoca altas excessivas dos aluguéis, a Cidade se contentaria com a sua limitação, mantendo os seus índices no limite da rentabilidade. Uma tal medida deveria ter “uma eficácia revolucionária de primeira ordem”, fortalecendo de forma duradoura a adesão popular à Revolução e produzindo efeitos econômicos positivos:

“Ocorrerá o que acontece na indústria: quando um produto gera menos ganho por unidade, tende-se a aumentar a sua produção assim que possível. Ora, isso será

possível. A limitação dos índices dos aluguéis em bairros operários provocará redução no preço dos terrenos. Por outro lado, deixará de existir a mesma vantagem em se limitar o número de habitações. Será preciso aguardar para que tais medidas repercutam numa grande extensão do setor construtivo”.

De certa forma, Halbwachs faz votos por uma produção imobiliária em grande escala, por meio de métodos industrializados e racionalizados. Na sua tese, o sábio deplorava que os especuladores ainda não tivessem considerado as lucrativas iniciativas preconizadas pelo militante político socialista. Em verdade, ele não compartilha a ilusão de “esperar da iniciativa particular os progressos e as melhorias necessárias”, considerando que os municípios socialistas poupariam grande parte das pesadas despesas envolvidas na demolição e na renovação dos bairros insalubres, quando colocassem, “em toda a sua amplitude, o problema do plano das cidades” e previssem a compra de terrenos não construídos e de baixo custo que se estendam até a periferia, na zona de expansão. É lá que seriam construídas as habitações destinadas às famílias operárias, em uma época na qual “o hábito é o de morar longe do centro”. Halbwachs imagina uma cidade em que os escritórios e as fábricas estariam rodeados de espaços livres, separando os bairros de trabalho e de negócios dos bairros habitacionais, mais próximos do campo: “Entre a cidade e o campo, a distinção lentamente desaparecerá. As habitações se espalharão até alcançarem os vilarejos que, por sua vez, ganharão nova vida pelas relações mais estreitas com o centro”.

Sem dúvida, essa visão idílica do futuro foi desmentida pela realidade do crescimento urbano. E a maioria das medidas propostas por Halbwachs se mostra carregada de perversos efeitos negativos. Mas não haveria mérito e tampouco interesse em se refutar, com um confortável distanciamento de setenta e cinco anos, as previsões de um sociólogo, o primeiro, que se aventurava por um campo desconhecido. Nosso propósito era diferente e consistia em destacar o quadro de temas abordados por Halbwachs, restituindo a lógica do pensamento que os correlaciona. Ao fazê-lo, colocamos em prática uma leitura seletiva, em hipótese alguma inocente e ingênua. Atualmente esquecidos, desconhecidos, salvo por alguns poucos, os escritos de Halbwachs sobre a cidade abordam uma quantidade de temas e problemas que vemos ressurgir, como se fossem inéditos, nos trabalhos de pesquisa urbana realizados nas décadas de 1960 e 1970. Evidentemente, a desapropriação, a especulação, o problema fundiário, a renovação e a reabilitação dos antigos bairros, a segregação, os comportamentos de consumo, a extensão das cidades e o planejamento urbano, entre outros, são temas que nem sempre aparecem, em Halbwachs, com a mesma terminologia que lhes é atribuída atualmente.

PROCESSOS E PROBLEMAS NA URBANIZAÇÃO DA AMÉRICA LATINA: TEORIA E HISTÓRIA

109

Artigo originalmente publicado na revista *Territórios* no primeiro semestre de 2016.
Ver: Pereira, P. C. X. (2016). Processos e problemas na urbanização da América Latina :
Teoria e história. *Territórios*, 34, 35-58. <https://doi.org/10.12804/territ34.2016.02>

Paulo Cesar Xavier Pereira

Sociólogo, Mestre em Ciências Sociais e Doutor em Ciências Políticas pela Universidade de São Paulo. Bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e docente do Departamento de História da Arquitetura e Estética do Projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da USP.

Ele se dedica ao estudo da construção da cidade como campo particular de valorização do capital, que combina ganhos de acumulação industrial, a exploração do trabalho, com a urbanização e demais vantagens do desenvolvimento das condições gerais.

Traduit par Hélène Bréant

A perspectiva histórica

Parte 2

A referência à cidade de São Paulo dentro do contexto dos estudos sobre a urbanização na América Latina se justifica tanto pelos problemas atuais quanto por sua história. Atualmente, é uma das maiores aglomerações industriais e trata-se do primeiro assentamento colonial português a se localizar distante da faixa litorânea. Desde o primeiro momento de fundação desse núcleo urbano se expressava a intenção do capital em expansão de levar adiante a conquista de território e o domínio de “gentes da terra” utilizando os métodos da chamada acumulação primitiva de capital.

A característica dessa forma de acumulação é a utilização de processos de expropriação, desapropriação ou espoliação de pessoas vulneráveis que perdem condições de vida e se veem impedidas de acessar os bens comuns, quando não são, elas mesmas, destituídas da condição de pessoa e de sua liberdade. Historicamente, a dinâmica da acumulação primitiva se manifesta de maneira distinta e apresenta particularidades conforme região, formação urbana, consolidação industrial ou maneira como concorreu à constituição dos estados nacionais. Apesar das diferentes dinâmicas, a crueldade dos métodos foi um ponto comum revelando a voracidade dos processos e como, apesar das reações geradas, não se conseguiu impedir a colonialidade como maneira de manter as relações entre os povos colonizados com os centros de poder. Nesse sentido, pretende-se que a discussão teórica e histórica dos processos de acumulação primitiva, bem como a identificação de problemas relativos à construção, urbanização e crescimento das cidades latinoamericanas, permitam reconhecer os fundamentos pelo

qual persistem a dominação metropolitana e o poder do colonizador que fragilizam o direito à cidade.

Considera-se que, embora a urbanização e a construção das cidades apresentem situações particulares importantes, há processos que aproximam suas histórias. Nessa mesma conjunção, os problemas apresentam semelhanças e convergem para o traço comum, que é a desigualdade nas cidades latino-americanas. Essa constatação é relevante porque a urbanização planejada poderia minorar a segregação ao imprimir dinâmica menos perversa à construção dessas cidades e à solução do problema habitacional, mesmo que capitalista. Vale reter essas considerações iniciais para discussão porque “nuestros patrones culturales parecen proveer más oportunidades de integración social que las que solemos atribuirles” (Sabatini & Trebilcock, 2013, p. 38) e certamente cabe às políticas urbanas, mesmo que atendendo de maneira mercantil e capitalista as diferenciadas demandas sociais, tornar as cidades mais justas.

Chama à atenção que as políticas públicas e os programas habitacionais e de qualificação urbana pouco impactam o direito à cidade: as cidades latino-americanas continuam sendo injustas e muito desiguais. Historicamente, embora a urbanização tenha apresentado avanços e alguns dos resultados possam ser considerados exemplos de integração social, é preciso lembrar que recente relatório sobre a condição dessas cidades confirma a persistências de problemas tradicionais e que as “desigualdades socioeconômicas en la región también se hacen evidentes en términos de calidad de viviendas y del acceso a servicios públicos” (ONU Habitat, 2014, p. 166). Por isso, cabe ressaltar que esta é mais uma publicação de importante organismo mundial a indicar que a América Latina se constitui na região mais desigual do mundo, ainda que se possa fazer a ressalva de que, atualmente, o ritmo do crescimento da desigualdade esteja diminuindo.

América Latina e Caribe sempre tiveram cidades segmentadas social e territorialmente. Esse artigo tem em vista aprofundar o conhecimento histórico sobre a persistência dessa situação e pretende refinar a crítica sobre os processos que a produzem. Assim, desigualdade urbana é o objeto privilegiado dessa discussão, que é realizada sob a perspectiva da produção do espaço e propõe o estudo da “cidade, como um lugar particular da manifestação concreta dos processos sociais e urbanos, que materializa em sua característica e seu devenir o resultado histórico no qual se insere” (Pereira, 1985, p. 143). Pretende-se que a unidade da reconstituição do processo urbano com a crítica teórica da explicação dos problemas relativos à construção social da cidade e do acesso à habitação permitirá compreender porque persiste nas cidades latino-americanas tamanha injustiça urbana.

Para isso, pretende-se pôr em relevo como as relações não capitalistas dos momentos iniciais da colonização se manifestaram em um processo de acumulação originária e tenderam, no transcorrer desses séculos, a persistir em função das necessidades da emergência da acumulação do capital, que parece não ter fim. Entende-se que por essa perspectiva histórica e crítica será possível melhor compreender como, nas formas de apropriação e de produção do espaço ibero-americano, persistiu o uso de relações não capitalistas fomentando a urbanização precária. Essas relações não capitalistas consorciadas a processos primitivos de acumulação se afirmam ainda mais a partir da segunda metade do século XIX, quando se consolidou o desenvolvimento da produção do espaço, ora afirmando ora negando o caráter capitalista das formas de expansão urbana e da industrialização da construção (Pereira, 1988 e 2004).

A discussão desse desenvolvimento ambíguo em que a cidade latino-americana, como uma totalidade em função das necessidades do capital, é produzida por relações não capitalistas se mostra decisivo para uma perspectiva crítica da urbanização e compreensão dos fundamentos da persistente desigualdade dessa cidade. Essa compreensão é relevante porque no transcorrer do século XX as condições de construção da cidade industrial moderna aprofundaram o caráter desigual desse desenvolvimento combinando exploração do trabalhador com espoliação do morador. E é notável a relevância dessa combinação, nessa passagem para o século XXI, quando a nova condição da cidade intensifica os processos da metropolização e dissolve o urbano em espaço metropolitano. Essa transformação é mundial e combina a dissolução das condições urbanas devido a instrumentalização do espaço pela economia financeira globalizada, que metamorfoseia a cidade no espaço metropolitano (Pereira, 2014).

Em face desse desenvolvimento se verifica que, historicamente, a reprodução do capital na construção gerou ganhos de exploração do trabalho que se somaram com os ganhos de processos espoliativos, sejam eles urbano, imobiliário ou financeiro. Essa potenciação do trabalho de construir por processos espoliativos foi tradicionalmente exacerbada na América Latina, onde se usou e abusou da massa urbana de trabalhadores mal pagos tendo que pagar preço alto para morar na cidade. A exploração e espoliação dessa massa urbana permite compreender como a construção da cidade latino-americana se caracterizou pela combinação de uma diversidade de formas de produção do espaço, que ampliam a oferta dos produtos da construção e respondem às diversas possibilidades de equacionar a demanda por habitação. Cabe ainda notar que cada forma de produção, nessa diversidade, busca maximizar o uso da terra e a capitalização das rendas. E fazem com que a partir dos anos 1970 se destaquem os processos espoliativos, que acabam por marcar a passagem para o século **XXI** com a retomada da acumulação primitiva (Pereira, 2006, 2011). Por isso, torna-se necessário precisar o significado desses processos espoliativos financeiro, urbano e imobiliário na produção do espaço da cidade contemporânea.

Trata-se de pôr em relevo a emergência de novas condições urbanas e da política de construção da cidade. Por isto, interessa discutir o que esse quadro emergente pode significar para a cidade latino-americana já que os métodos da acumulação primitiva se mostram persistentes. Assim, busca-se esclarecer como a instrumentalização da terra tornou-se significativa e porque o espaço se tornou uma condição de sobrevida do capital. Enfim, considera-se que a análise dos processos de espoliação permitirá compreender a precariedade urbana e a exacerbação da desigualdade, como o maior desafio à justiça e ao direito à cidade.

Assentamentos coloniais e a acumulação originária do capital

São Paulo, fundada em janeiro de 1554, seguiu o caminho histórico universal que caracteriza a inserção das cidades latino-americanas no mundo capitalista. Esta característica geral é a inserção comercial subordinada à economia do mundo, que marcaria inclusive a sua evolução, sendo necessário compreender a sua marca essencial: o “sentido da colonização”, conforme Prado (1979). Enfim esta inserção subordinada trata-se de algo problemático, mas persistente, tendo se constituído em empecilho para a organização do Estado-Nação e para a formação industrial, caracterizando o atrelamento do desenvolvimento latinoamericano ao capitalismo dos países centrais (Pradilla, 2013).

Assim, desde o primeiro século da colonização, São Paulo, tal como outros assentamentos ibero-americanos, se colocou a serviço da reprodução do capital e pode desde sempre ser considerada como um núcleo da urbanização que se expandia a nível mundial associada ao capital mercantil. A identificação desse processo de urbanização colonial mercantilista não quer dizer, porém, que não ocorram “geografias da urbanização” manifestando irregularidades e descontinuidades muito diversas dessa história. Trata-se do secular processo urbano do capitalismo histórico manifestando variações mundiais na configuração do tempo e do espaço, que na unidade da produção global do capital no espaço latino-americano acontece de modo subordinado e com desvantagem de posicionamento, fazendo persistir relações não capitalistas. Ressalte-se que é a antípoda do que ocorre nas aglomerações do Atlântico norte onde as:

[...] vantagens de posicionamento [...] nas sucessivas mudanças espaciais que alteraram os centros dos processos sistêmicos de acumulação: ‘Amsterdã copiou Veneza, tal como Londres viria posteriormente a copiar Amsterdã e como Nova York, um dia copiaria Londres.’ [em] que cada mudança esteve associada a uma verdadeira ‘revolução organizacional’ nas estratégias e estruturas do agente preponderante da expansão capitalista (Arrighi, 1996, p. 14-15).

Frente a essas estratégias e estruturas organizacionais, ganha relevância resgatar o significado das aglomerações latino-americanas para a história do capitalismo desde a primeira mudança que altera os centros da acumulação e não, como é frequente, discutir essas desvantagens e subordinação apenas após a Revolução Industrial. Assim,

aqui será mantida “a afirmação de Braudel de que a mudança refletiu ‘a vitória de uma nova região sobre uma antiga’, combinada com ‘uma vasta mudança de escala’”, tal como foi por Arrighi (1996, p. 15), mas com o agravante de que a América Latina, região periférica, continua sendo perdedora.

Quanto à particularidade da evolução do assentamento paulista, cabe relevar que em seus 462 anos a cidade de São Paulo foi construída utilizando a técnica de construção da taipa de pilão e preservando relações não capitalistas de produção do espaço por cerca de dois terços de sua história, todos os seus primeiros trezentos anos. Mas, ainda no último século e meio, percorrendo portanto todo século XX, o crescimento das franjas da urbanização desta cidade, que se transforma em metrópole, está marcado por forte presença da relação não capitalista na sua expansão territorial. Ainda é visível na paisagem irregular, o contraste entre as construções altas e ruas modernas, de um lado, com o casario precário e o traçado tortuoso e estreito, de outro. E, apesar de que a análise das estatísticas confirme que as relações assalariadas capitalistas tenham se desenvolvido e se tornado socialmente dominantes, parece não haver dúvida de que persiste a combinação delas com relações consideradas “atrasadas”. Pior, em anos recentes deste século, tem sido divulgado na imprensa diária a existência de situações semelhantes a do trabalho escravo encontradas em canteiros de obras de grandes empresas construtoras realizando edifícios modernos em áreas centrais da cidade e na ampliação do aeroporto metropolitano.

Assim, se pretende discutir como a ambiguidade da combinação e convivência dessas relações sociais - simbiose de relações capitalista e não capitalista — determina a configuração da cidade. Em absoluto, não se quer afirmar aqui a existência de qualquer relação direta e reflexa da conformação social sobre a configuração espacial.

Ao contrário, pretende-se que o conhecimento da conformação ambígua do urbano além de situar suas marcas no processo histórico e imediato da produção do espaço apresente a crítica das variações espaço-tempo que precisam ser consideradas para se compreender os processos e os problemas de construção da cidade. Por isso, além da perspectiva histórica, a hipótese dessa simbiose tem relevância teórica precisando ser aprofundada tendo em vista melhor caracterizar a desigualdade urbana e a diversidade das formas de produção do espaço. Busca-se, portanto, recuperar a tradição da análise histórica e estrutural da sociedade associada à perspectiva da produção social do espaço, porque entendo que ambas estão obscurecidas e caberia propor trabalhos coletivos e de alcance internacional que pudessem resgata-las com enfoque capaz de pensar a América Latina.

Nos primeiros séculos da colonização, São Paulo teve os edifícios de taipa construídos com trabalho compulsório dos indígenas locais e aprisionados em missões jesuíticas no território espanhol (Amaral, 1981) e depois houve a utilização de escravos africanos que fez persistir e tornou homogênea, no Planalto Paulista, essa técnica de construção. Assim, internamente, “a introdução do trabalho africano não constitui modificação fundamental, pois apenas veio substituir outro escravo eficiente e de recrutamento mais incerto” (Furtado, 1964, p. 62).

Em São Paulo, [inicialmente] a utilização do escravo africano não foi significativa, e o uso contínuo dos chamados ‘negros da terra’ foi sempre o predominante, oscilando entre formas diversas de trabalho compulsório, até o pagamento de ‘mesquinhos salários’. Isto certamente era devido ao fato da produção colonial paulista ser secundariamente subordinada à metrópole, a qual contava, como fundamental, com a produção açucareira do Nordeste. No sistema implantado a produção de exportação colonial significava produzir para acelerar a acumulação primitiva de capital que dominava todo o processo de colonização moderno (Pereira, 1988, pp. 17-18).

Inserida nesse projeto de exploração colonial, a fundação de cidades no espaço ibero-americano respondia às necessidades da acumulação originária porque significava a possibilidade de acesso a riquezas e a conquista de um território no qual seriam realizadas atividades econômicas em grande escala sob a forma: a) de expropriação por empresa estrangeira de um bem já existente, sobretudo mineral; b) exploração por estrangeiros de grandes plantações de produtos a serem exportados e c) produção agrícola e pecuária para exportação realizada por grupos locais (Castells, 1973). Mas, nunca se limitou apenas a essa dimensão da reprodução social, pois havia também a

produção imediata de construir a cidade com uma arquitetura e com espaços institucionais novos e, ainda, a preocupação de criar o convívio das pessoas pelas quais se procurava transplantar o evangelho e outros elementos para a formação da vida colonial. Nesse sentido, os primeiros colonizadores repetiram o que vinha sendo praticado desde a Reconquista, assegurando o sucesso do empreendimento comercial ibérico.

É importante lembrar que o desenvolvimento de cada uma daquelas configurações socioespaciais ibero-americanas tende a apresentar implicações regionais diferentes para a rede urbana e sua articulação política com a Metrópole, dependendo da conformação do capital metropolitano dominante. Vale lembrar que essas redes se multiplicam e tendem a desigualdade porque sempre privilegiam polos urbanos onde a transação maximiza o controle e, sobretudo, os ganhos dos capitais internacionais, que de início estiveram sob a dominação colonial mercantilista e atualmente estão controlados pelas finanças do capital globalizado. Não é por acaso que Arrighi (1996, p. 317) alerta para que não se exagere na “analogia entre as empresas multinacionais do século XX e as companhias de comércio e navegação dos séculos anteriores”.

Trata-se, segundo Arrighi (1996), de dois tipos de organização empresarial, que fundamentam as situações de dependência por duas “lógicas maximizadora” de ganhos, uma do lucro da produção do capital e outra das rendas da expansão comercial, que convergem para a “via única” de acumulação ampliada do capital. Essa acumulação se concentra, como afirmado acima, nos espaços que apresentam “vantagens de posicionamento” e desenvolvem centralidades. Cria-se, nesse processo, as situações de domínio sobre os espaços em desvantagem e, historicamente, pode se verificar como isso aconteceu. Prado (1979), historiador brasileiro, distingue dois tipos de ocupação da América: as colônias de povoamento e as colônias de exploração. Nessas últimas, predominou o trabalho compulsório pela escravização de africanos ou pela servilização dos naturais da terra, e estas colônias estavam em maior desvantagem e submetidas à lógica de expansão mais predatória da colonização: a busca de maximização dos ganhos com a expansão comercial dos países ibéricos. Essas diferenças de lógicas e de posicionamento fizeram nascer a desigualdade e os processos que se aprofundaram e continuam crescendo entre as distintas configurações espaciais.

Nesse sentido, é significativo uma recente crítica da urbanização que afirma que “lo próprio de la urbanización contemporánea no es la conformación de una red mundial de ‘ciudades globales’ sino que ‘la extensión desigual de este proceso de destrucción creativa capitalista a escala planetaria’” (Sabatini & Trebilcock, 2013, p. 50). Para essa formulação, o específico não seria a grande concentração espacial e do valor, mas a desigual distribuição da riqueza gerando distanciamento socioespacial no território e na cidade, como um problema urbano.

Com foco no Estado e na acumulação, para Arrighi (1996), o problema se coloca de outra maneira com outra prioridade: a questão do poder capitalista disperso ou de um poder concentrado. Enfim, discute como o Estado lida com o capital e problematiza como a sua organização política identifica-se ou não com a organização capitalista. Por isso, entendo que o resgate de sua discussão permitiu destacar os dois tipos de organização acima mencionados, e compreender como na via única da acumulação a lógica maximizadora do lucro e a lógica maximizadora da renda se bifurcam. E que todo o problema é que essa “bifurcação cria um campo de turbulência” (Arrighi, 1996, pp. 238-239) e disputas de forças políticas no enfrentamento de crises sistêmicas, pontos de ruptura, descontinuidade, enfim de instabilidades que organizações capitalistas e não capitalistas procuram equacionar conforme suas metas de maximização e escala de atuação. O interesse dessa rápida recuperação foi apontar para a necessidade de aprofundar o estudo dessas organizações e lógicas reescalando a produção global e a produção imediata do espaço e do valor.

Nessa direção, observo que foi considerando a escala local e a produção imediata do espaço que se observou em diversas metrópoles, como do caso chileno de Santiago, que se generalizam formas territoriais desiguais, tão polarizadas em termos de valor quanto as que foram caracterizadas enquanto formas urbanas surgidas da reestruturação pelos nomes extremos e polarizados de “precariópolis estatal e privatópolis imobiliária”. Nessa caracterização, se assinalou para a necessidade de um esforço global e local de análise (vertical e horizontal), tanto que concluiu que as “ciudades no responden de modo homogéneo. Así los actores que actúan a la escala global pueden ser los mismos, pero no en el ámbito local, pues este es expresión además de la relación

producción-capital, de procesos históricos, culturales y sociales que trascienden esa problemática y que otorgan un marco fundamental para comprender las manifestaciones de la expansión metropolitana en los países latinoamericanos" (Borsdorf *et al.*, 2008, p. 190).

Assim, sem descartar as implicações do reordenamento socioespacial das escalas para o desenvolvimento de cada uma daquelas conformações regionais, cabe retomar sua importância na perspectiva da hipótese desse artigo notando que há inflexões na produção do espaço latino-americano em que as cidades alteram o seu significado, abrindo-se a possibilidade de não continuarem coloniais: "São Paulo é um espaço parcial do Brasil, originariamente irrelevante, posteriormente dominante" (Novy, 2002, pp. 190). Ela, desde a fundação do assentamento colonial, significava politicamente a presença do poder metropolitano para o qual deveria garantir a ordem e a conquista territorial, o que significava controlar o uso econômico de um território para o qual ela servia como correia de transmissão. Esse duplo significado político e econômico do assentamento colonial tinha implicações na organização de um espaço mais amplo do que as atividades que ocorriam nos limites de seu espaço. Assim, a cidade começou como representação da política, sobretudo, do poder econômico metropolitano para o qual deveria garantir internamente a ordem e o domínio do território. Apenas aos poucos, no espaço latino-americano, a cidade, tal como São Paulo, se tornou lugar de vida plural e formação social do povo. Embora, ainda, seja um espaço incipiente para o cidadão exercer seus direitos.

A cidade, no século XIX, passa por uma metamorfose urbana, quando começa a ser produzida como mercadoria. Por isso, moderna e fragmentada em propriedades começa a ser comercializada aos "pedaços" em lotes com preços maiores ou menores, conforme o comércio de aluguel. O avanço desses negócios foi substituindo o de escravos tornando-se comum alugar "casinhas" e cortiços. Essa substituição inclui a formação do mercado de compra e venda de terras e de edifícios estimulando a produção do espaço urbano como parte de um complexo de negócios imobiliários (Pereira, 2004). No transcorrer desse século começaram a mostrar importância os melhoramentos urbanos, levando à realização de obras de saneamento, arborização, abertura de ruas e praças. Em São Paulo, como em outras cidades, essa transformação significou uma metamorfose da riqueza: o fim da riqueza colonial com fundamento na propriedade de pessoas escravizadas e início de uma moderna em que o fundamento da riqueza é a propriedade da terra que Martins (1979) chamou de cativeiro da terra. Trata-se de transformação profunda e não de mera passagem para uma nova simbiose do trabalho e da técnica de construção com a terra no desenvolvimento da urbanização (Pereira, 1988). Por que não uma revolução imobiliária? Uma acomodação da lógica maximizadora da renda capitalizada da terra correndo no sentido de negar no espaço latino-americano o tempo imposto pela Revolução Industrial, tanto que essa capitalização da renda afirma a moderna propriedade da terra na generalização da forma mercadoria, mas é negação do lucro na produção da mais valia.

Ainda que em algumas cidades tal simbiose da produção capitalista, imediata e globalizada, do espaço urbano possa se apresentar menos desenvolvida, cabe ter em conta que a urbanização é um metabolismo social. Trata-se de uma transição a partir da qual emerge uma articulação entre o capital, o trabalho e a terra ("a mãe natureza") para a produção capitalista do espaço e do valor. E, é envolta em tal entrelaçamento que vemos progredir a produção capitalista com a presença de relações não capitalistas e a partir da reprodução dessa coexistência se pode compreender como persiste na América Latina, apesar da transição capitalista, a reprodução dessa simbiose, que embora funcional à reprodução capitalista manifesta irracionalidades tanto na urbanização quanto na industrialização.

Transição capitalista e relações não capitalistas na cidade do capital

A história de São Paulo apresenta particularidades em sua construção, mas, como o desenvolvimento urbano de qualquer cidade, revela um caminho que permite identificar momentos com traços típicos e particulares da urbanização da América Latina.

Em São Paulo se ressalta que em seus primeiros séculos, a construção da cidade foi toda realizada com taipa de pilão. Inclusive os edifícios “monumentais” como a implantação da Casa de Câmara e Cadeia, foram construídos com essa técnica rudimentar mesmo que simbolicamente eram edifícios que serviam para materializar na Colônia a representação do poder português. A vila colonial se organizava com simplicidade, mas com forte dominação metropolitana visando efetivar as estratégias da conquista e de exploração territorial. Essas relações de domínio econômico e político se efetivavam com uma produção insipiente onde predominou o uso do trabalho compulsório, primeiro com colonos e jesuítas disputando os “negros da terra” e depois pela introdução de pessoas escravizadas e trazidas da África. Assim, a vila de São Paulo permaneceu por séculos com uma vida provinciana bastante acanhada, até se ver transformada pela modernização da riqueza, quando o monopólio da propriedade capitalista da terra substituiu o da propriedade de escravos. Nessa lenta transição, emergiu uma nova ordem social e urbana associada ao incremento do poder econômico da cafeicultura a partir dos meados do século XIX.

Cabe lembrar que, mesmo muito antes da Independência, já ocorria na Colônia um enfraquecimento político dos laços com a metrópole, que se fragilizavam interna e externamente com as crises do mercantilismo e mostravam sinais de uma lenta ruptura com o chamado Sistema Colonial. Ainda foi na primeira década do século XIX, com a vinda da Família Real e depois com a permanência no Brasil do herdeiro do trono português, que se consolida uma ruptura com a antiga ordem colonial. A fundação do Império Brasileiro significa uma importante política de superação da situação colonial porque nega o Poder Metropolitano, mas não o nega completamente, até porque o que era novo surgia como continuidade do velho: saiu o pai e permaneceu o filho herdeiro. Ainda havia a riqueza e a sociedade se modernizaram, mas de maneira incompleta porque sem qualquer ruptura política que revolucionasse a relação entre a economia e o poder, como estava acontecendo com o aburguesamento da sociedade europeia (Martins, 1994, p. 30).

Em simultâneo a esses processos institucionais da organização política internacional pelo qual se formam os estados nacionais, há a constituição de relações capitalistas características das sociedades modernas. Trata-se de um processo social que transita para o predomínio econômico de relações capitalistas de produção, em que a vida, inclusive nas antigas colônias, passa a materializar, expressar e projetar no espaço produzido e no uso capitalista do território, os conflitos manifestos na emergência de uma economia de mercado.

Enquanto, na Europa, nos principais centros econômicos se construía as “grandes cidades” como Londres e Paris, e aconteciam as revoluções técnicas e sociais de caráter capitalista, no espaço latinoamericano a negatividade desse movimento burguês e industrial, significativamente, estabelecia o fetiche da mercadoria capitalista, mas não as virtualidades revolucionárias dessa nova classe em emergência. Na América Latina, a imposição da equivalência das mercadorias pela acumulação mundial metamorfoseava a riqueza social brasileira. A propriedade da riqueza nova passava a ser representada pela renda territorial capitalizada, pelas fazendas e engenhos que se tornavam as mais importantes indústrias de exportação, tendendo a romper com o que era, até então no Brasil, a maior representação de riqueza: a renda capitalizada da propriedade de escravos. Essa formulação sintética da transição para relações capitalistas permite compreender porque, no primeiro século da colonização portuguesa, a posse de terras nada valia e o decisivo era a posse de escravos (Pereira, 1988). E, também, porque a partir desse momento com a superação da antiga instituição das sesmarias, que era uma herança colonial, e a afirmação da moderna propriedade da terra, por meio da Lei de Terras de 1850, começa-se a impactar no acesso e custos da construção imobiliária. A partir dessa legislação moderna ocorre a mudança do regime de propriedade levando à afirmação da renda capitalista da terra. Mesmo para a propriedade dos edifícios modestamente alugados, a presença dessa renda capitalizada passa a ser uma premissa da economia urbana em transição. Desde então, pode-se considerar que o preço da terra manifesta-se, conforme Marx, determinado pela capitalização das rendas futuras.

A novidade dessas manifestações da transição capitalista favorecia a urbanização, ainda na cafeicultura e inícios da industrialização fabril. Observa-se o aumento do número e do porte das cidades paulistas, o fortalecimento da presença do trabalho

assalariado em contraste com o trabalho aplicado no campo e, também, a incipiente constituição de infraestrutura em redes, desde o saneamento até os vapores transatlânticos, passando pelas ferrovias, que adentram e reorganizam o território aumentando a possibilidade de inclusão da renda da terra no sistema econômico nacional. Talvez por essa presença forte da forma renda, no Brasil, a superação da escravidão foi morosa e a implantação do trabalho livre manteve-se lenta, e só foi impulsionada quando a economia primária exportadora capitalista com base na forma lucro do cálculo do fazendeiro da cafeicultura do chamado Oeste Paulista começou a se expandir e a utilizar predominantemente o trabalho imigrante, se opondo ao tradicional complexo cafeeiro escravista do Vale do Paraíba.

É conhecido que esse desenvolvimento da produção capitalista com trabalho livre em substituição dos escravos na cafeicultura provocava um enriquecimento febril sob a forma de renda territorial capitalizada, que no conjunto da economia cafeeira era gerada pelas enormes plantações de café que funcionavam como uma verdadeira “indústria de fazendas” (Martins, 1979). A generalização da propriedade territorial como mercadoria transformava, simultaneamente, o significado econômico da propriedade da terra para o uso agrícola e dos terrenos para a construção em São Paulo. E, por isso, impactou a construção da cidade eliminando os edifícios de taipa e a sua aparência colonial, num processo que foi denominado por Lemos (1985) de implantação da “alvenaria burguesa”. Abrangendo um período mais longo Fernandes (1965) fala em constituição do burgo durante o século XIX: “São Paulo aparecia como o primeiro centro urbano especificamente burguês”. O ano de 1872, início da administração de Theodoro, ficou conhecido como de uma Segunda Fundação da Cidade de São Paulo não só pela nova relação da arquitetura com a urbanização associada ao uso da alvenaria de tijolo, mas principalmente porque tinha a ver com mudanças significativas no trabalho, na propriedade da terra na função econômica da cidade (Pereira, 1998 e 2004).

Foi em meio a essa movimentação aparentemente desconexa, na passagem dos meados do século XIX para o XX, que a economia paulista aprendeu a acumular o capital industrial, mesclando a economia da grande agricultura de exportação com a da industrialização urbana. O domínio dessa forma de acumulação tem origem no café, inclusive porque logo os fazendeiros diversificam os seus investimentos em inúmeras atividades industriais, fazendo avançar a reprodução capitalista nos poros da economia cafeeira (Martins, 1979). O forte da industrialização corre em direção à substituição de importações, criando fábricas, obras urbanas e demandando infraestrutura. Ampliava-se o quadro da reprodução social capitalista já com alguma aglomeração fabril, que reunia estabelecimentos com produção significativa e unidades especializadas em alguns bairros paulistanos. A diversificação dos investimentos estimulava a homogeneização da produção industrial nos diferentes setores da economia e transformava a cidade de São Paulo de pequena capital da Província em um centro comercial, financeiro e base da concentração industrial regional (Pereira, 1988).

Outro aspecto dessa transição que também ganha relevância social é o notável branqueamento da população posto em destaque por Fernandes (1965), que começa lento, mas se consolida com a chegada de grandes levas de europeus. Desde meados do XIX, a presença de imigrantes no Porto de Santos preparava a Abolição e, com os que permaneciam na Capital paulista procurando escapar do trabalho nas fazendas de café, se montava na cidade tanto um mercado de trabalho como de aluguel de casinhas, significando alguma mudança no mercado de terras, de casas e na encomenda para construir, muitas vezes, para alugar. Por isso, parte desses imigrantes, em sua maioria italianos acabava dominando o mercado incipiente, permanecendo nas atividades de construção e participando da realização de obras de qualificação urbana no centro e bairros de São Paulo. A urbanização floresceu tanto que a cidade recebeu nomes tais como Cidade dos italianos ou São Paulo dos Fazendeiros, que expressavam a percepção das diferenças sociais. Todavia ficou conhecida a expressão: “São Paulo quem te viu e quem te vê”, que marcava a ruptura radical que ocorria na cidade, na construção e na arquitetura de seus edifícios públicos e privados (Pereira, 2004).

Essa expressão difundida em 1900 era uma imagem eficaz da impressão que causava o dinamismo das obras urbanas e da construção imobiliária como projeto da elite cafeeira, que se urbanizava e buscava a industrialização fabril. Essa expansão física e econômica da cidade associava-se a um aumento significativo da participação de europeus, particularmente de italianos, no conjunto da população que passou de

pouco mais de 30 mil, em 1872, para cerca de 200 mil habitantes na virada do século. Essa movimentação demográfica “europeizava” a fisionomia da cidade, que revigorada pelo desenvolvimento dos negócios comerciais, bancários e industriais gestados no ordenamento capitalista da economia cafeeira, atingiu, em 1930, o primeiro milhão de habitantes.

No bojo desses processos de concentração industrial, a atividade do complexo da construção não se diferenciou das demais atividades da indústria e acompanhou a reorganização da produção de materiais e equipamentos da construção civil com caráter fabril. Assim, na virada e primeiras décadas do século XX, acabaram sendo criadas fábricas e oficinas embrionárias de um forte segmento de materiais de construção, que gerava internamente produtos de madeira, cerâmicos, metálicos, e outros. A introdução de conhecimentos da tecnologia moderna de construção se mostrou tão expressiva como na indústria em geral, mas o progresso nas construções beneficiou principalmente uma parte da cidade, que ficou mais bem servida por obras e serviços urbanos e tendeu a concentrar a construção de edifícios mais altos, que vieram se associar ao uso intensivo de alguns materiais de construção, especialmente do cimento. A altura desses edifícios, principalmente na área central das cidades, contornava e implicava na alta dos preços dos terrenos, que já estavam em espaços adequadamente urbanizados. Por isso, vale lembrar que os primeiros edifícios em altura foram significativamente chamados de “gaiolas de ouro”, porque apenas poucos podiam pagar, e as casas superlotadas e encortiçadas de “caixotins humanos”, onde famílias se cotizavam para alcançar o preço do aluguel.

As famílias abastadas podiam continuar encomendando palacetes, mas criava-se um novo contexto, em que famílias remediadas e menos abonadas puderam se beneficiar da produção moderna de materiais de construção à medida que estas mudanças industriais barateavam a construção ou até criavam facilidades técnicas para a construção da casa. De certa maneira pode se considerar que estas famílias estavam em situação melhor do que quando a única opção do morador, por absoluta falta de recursos, era apenas improvisar uma construção e ocupar de maneira absolutamente improvisada algum lote “disponível”. Na diversidade das soluções de moradia criadas pela urbanização e pela industrialização a questão do acesso à casa manteve-se como centro dos conflitos e item das demandas nas lutas urbanas. Assim, já no início do século e principalmente após os anos 1930, a casa a ser adquirida pela compra se tornou menos acessível, tendo sido a moradia um problema desde o princípio solucionado com alternativas não capitalistas de acesso ao lote. E, por isso, em meio ao crescimento da cidade e da indústria se recriava uma mescla de relações não capitalistas com relações capitalistas desenvolvidas. Essa mescla assegurava a continuidade da reprodução do capital, agora industrial e urbano, apresentando uma nova realidade, agora mais intrincada e complexa. Assim, não há nenhum dualismo ou dicotomia na formulação dessa mescla, mas a sugestão de um refinado entendimento das intrincadas relações da reprodução social do capital.

Não se trata, portanto, de pensar como a modernização da construção da cidade capitalista supera a segmentação dessas relações, mas de lembrar que é o próprio capital e seu desenvolvimento que cria a heterogeneidade e recria a combinação dessas relações. Sendo importante ressaltar que do ponto de vista setorial da Construção, essa dificuldade na homogeneização do desenvolvimento técnico e econômico caracteriza a compreensão das particularidades da indústria da construção. Este setor, embora industrial, não apresenta um desenvolvimento semelhante ao da indústria fabril, apresentando uma industrialização que ainda precisa ser historicamente melhor observada sob o ponto de vista das formas sociais de produção do espaço, e não pode ser reduzida ao ponto de vista apenas da técnica da construção. Não é excessivo enfatizar a importância do estudo das formas de produção do espaço proposta por Jaramillo (1982) definidas a partir da articulação dos agentes no processo de produção e circulação do espaço urbano construído. Note-se que as formas de produção (autoconstrução, por encomenda, mercado e estatal), conforme o citado autor, apresentam articulações dos interesses dos agentes que as definem e permite compreender a razão do chamado “atraso da construção”.

O uso reticente da maquinaria e de certas técnicas na indústria da construção difere do que ocorre na fabricação de produtos industriais e permitiu o entendimento de que o setor da construção seria um ramo industrial atrasado. Trata-se de uma

visão que coloca os sistemas construtivos em contraposição aos sistemas de fábrica considerados mais avançados e tecnicamente modernos, sem considerar as particularidades da construção. Tanto que das frequentes comparações com a fabricação têxtil, que é atividade industrial que usa maquinário de modo expressivo, concluíram que a construção é “atrasada”. Entretanto, essa conclusão, por se reduzir à visão fabril, se mostra equivocada no exame da indústria da construção porque obscurece as suas particularidades chegando a ignorar a diversidade das formas de produção, o que no mínimo oculta o imbricamento dessa indústria com a propriedade da terra e com a urbanização. Foi na observação histórica desse duplo processo de industrialização e de urbanização que se considerou, como emergem as formas de produção doméstica, produção por encomenda, produção para mercado e produção estatal na construção imobiliária em São Paulo (Pereira, 1988 e 2004).

Na polêmica sobre a industrialização da construção, aparentemente, a interpretação do atraso poderia ser justificada pela existência, nas cidades latino-americanas, de uma massa de trabalhadores com disposição a se empregar por salários reduzidos. Assim, considerando que o uso intenso do trabalho no contexto industrial é sinal de insuficiência técnica, a causa do “atraso” industrial da construção seria a abundância de mão de obra barata (Singer, 1978). De um lado, a possibilidade de utilizar trabalhador mal pago na produção explicaria o pouco uso de maquinários e de técnicas modernas na construção, e o desinteresse do empresário em investir capital fixo nos canteiros de obras. De outro, o assalariado mal pago (independente do setor) não encontra moradia com aluguel que possa pagar senão em local precário e inadequado. De maneira que a ideia de atraso na construção parece encontrar justificativa, também, na visível quantidade de casas construídas pelo próprio trabalhador em fuga do aluguel. Mas, tal visibilidade não evidencia a articulação entre o urbano e o industrial que precisaria ser estabelecida pela análise dos elementos interpretados. Tanto que induz a um convencimento precoce onde o visível obscurece o que precisaria ser compreendido considerando a especificidade do desenvolvimento técnico da indústria da construção e da articulação das suas diferentes formas de produção.

Importante é reter que Jaramillo (1982) estudou a coexistência das formas de produção que distinguem o desenvolvimento da construção do modelo do industrial fabril, mas justamente para demonstrar que entre as razões do atraso da construção estava a propriedade da terra como um obstáculo ao desenvolvimento industrial. Por essa interpretação, sua análise dá um passo à frente e outro para trás, porque destaca as formas de produção, mas não nega a visão industrial; antes a reafirma porque foca a questão da terra apenas como um obstáculo à reprodução industrial do capital e não observa que com a propriedade da terra se cria uma particularidade na valorização do capital na construção. Assim, ainda é preciso esclarecer que “o processo de trabalho na construção se particulariza no processo de valorização, por ser potenciado pela valorização imobiliária e não concorrer para redução do tempo de trabalho social” (Pereira, 1984, p. 15).

De maneira que por essa interpretação prevalece o obscurecimento que não compreende as particularidades da industrialização da construção em seus vínculos com a urbanização e nem se aprofunda em como ocorre a instrumentalização do uso da terra no setor pelas diferentes formas de produção. Assim, a visão industrial obscurece o entendimento das ambiguidades do desenvolvimento moderno das cidades latino-americanas, porque ora é o excesso de mão-de-obra barata que se apresenta como impasse ao desenvolvimento industrial da construção, e ora é a propriedade da terra que se apresenta como um obstáculo à industrialização. Tal entendimento cega a relação entre o capital, a terra e o trabalho, homogeneizando as relações de propriedade de coisas distintas e naturalizando a explicação do atraso na construção, como se fosse um fenômeno industrial-fabril. Esse obscurecimento torna crível que seria o rentismo — um ganho ocioso proporcionado pela simples retenção da terra - a explicação de toda inoperância do empresariado industrial e da gestão urbana. Assim, a retenção da terra ociosa seria o fundamento de todas as mazelas da cidade e não um resultado de como a construção da cidade é instrumentalizada para a reprodução do capital. Aliás, é essa interpretação redutora, naturalizada e conservadora do desenvolvimento urbano visto pela ótica da industrialização que faz com que à habitação seja atribuída a pecha de problema insolúvel. Hoje, sabemos que mesmo as experiências de políticas habitacionais de mercado subsidiado com a presença de grandes construtoras amplamente

apoiadas pelo Estado, como aconteceu recentemente no México e no Brasil, não aumentaram a capacidade em solucionar pelo mercado o problema social da habitação.

Por isso, é importante frisar que na crítica a essas interpretações conservadoras há necessidade de superar a visão industrial para compreender a construção da cidade como um processo não fabril e na perspectiva da dimensão urbana. A visão industrial não compreende o que é urbanização e impede o conhecimento das particularidades que assume a construção em cidades latinoamericanas, onde por razões históricas se tornou persistente a forma de produção doméstica: o morador construindo sua casa própria. E por ser a forma predominante na estrutura urbana dessas cidades tipificou a presença de relações não capitalistas na produção do espaço capitalista: uma urbanização dependente. Nenhuma novidade, trata-se de uma produção não mercantil da casa que é construída pelo próprio morador, que se tornou conhecida com o nome de autoconstrução. Mas, como essa interpretação reduz a forma de produção ao de um autoconsumo, não entendeu como esta forma de produção capitalista de cidade não apresenta relações capitalistas de produção, apesar de produzir o espaço mais habitado das cidades latino-americanas. E, assim, por não entendê-la articulada na estrutura urbana com as outras formas de produção capitalista, tem dificultado que a análise do processo global da produção do espaço avance no exame das diferentes situações urbanas como uma totalidade: segmenta o estudo das formas de produção capitalista da construção e obscurece como a forma mais “moderna” se articula com a mais “atrasada” na construção da cidade.

Na América Latina, essa combinação de relações não capitalistas com relações capitalistas ocorre tanto nas relações de produção, como nas relações de apropriação e acesso à moradia. Não seria essa articulação de diferentes relações uma importante peculiaridade da produção do espaço nas cidades latino-americanas? Aliás, tal como foi essa peculiar combinação de relações que particularizou a ocupação territorial e a colonização ibero-americana, não seria esta mescla um elemento essencial para conhecer a simultaneidade e entrelaçamentos das várias formas de produção do espaço nas cidades? E, é devido a essa incompletude da modernização que, na maioria das vezes, mesmo o assalariado de grandes empresas industriais, ainda atualmente, só obtém o acesso a casa por meio de uma produção não mercantil ou, mais recentemente, por meio de políticas habitacionais apoiadas com fortes subsídios públicos. A unidade desses processos que envolvem relações sociais distintas — combinando relações capitalistas e não capitalistas — como uma totalidade implicam em desafios para o avanço da compreensão histórica e da discussão teórica da realização contemporânea da fórmula trinitária do valor na periferia do capitalismo, e de como a terra, o trabalho e o capital na América Latina se inseriram, historicamente, na economia mundo.

Para isso, primeiro cabe relevar que essa situação de aparente “atraso” da construção da cidade não é mera permanência de algo superado, nem que representaria mera persistência ou apenas sobrevivência de algo do passado. Trata-se de um processo histórico particular que se repõe como questão atual, e para a qual não é menos importante considerar que apresenta um aspecto setorial, ou seja, se constitui em particularidade de como se realiza e avança a produção capitalista em determinado setor. Além disso, as formas de produção do espaço tendem a se multiplicar, conviver e têm encontrado maneiras de entrelaçar a diversidade de suas formas com a exigência econômica do capital quanto ao desenvolvimento técnico, social e urbano. Mas, essa maneira com que se realiza a construção da cidade não tem respondido às necessidades de preservar a natureza e nem à dignidade do habitar humano. Por isso, o que está em questão é a totalidade do desenvolvimento da produção do espaço urbano latino-americano. Não se trata apenas da precariedade de uma casa ou de um bairro, mas sim da desigualdade urbana na dimensão da cidade em uma formação espacial específica que precisa ser pensada como um espaço supranacional — um conjunto de países — que, historicamente, foram colocados na periferia do desenvolvimento da economia mundial pela persistência dos métodos da acumulação primitiva de capital.

Assim, num nível, a história da produção do espaço da cidade latino-americana se insere na acumulação primitiva tal como esta acumulação, atualmente, se insere na construção da precariedade urbana como produção não mercantil, numa sociedade cada vez mais produtora de mercadorias. De maneira que a constituição das formas urbanas ocorrem combinadas, reescaladas e involucradas merecendo aprofundamento em pesquisas para que o conhecimento sobre as relações capitalistas em simbiose com

relações não capitalistas na produção do espaço seja reinterpretado e os fundamentos da questão melhor compreendidos. Será possível, então, finalizar perguntando se na produção do espaço das cidades latino-americanas, apenas mudaram-se os rótulos para manter persistente as antigas desigualdades. Será que pela precariedade da urbanização contemporânea, pobres e moradores em condição de rua apenas agravam as mesmas interdições próprias da condição de existência colonizada e só atualizam os fundamentos do antigo conceito de colonizado?

Considerações finais: globalização financeira e a reestruturação imobiliária

Desde os anos 1970, com diferentes ritmos e intensidades, ocorreram diversas reestruturações associadas a economia globalizada. Nos anos 2000, sob hegemonia das finanças globalizadas, esses movimentos do capital despertaram ainda maior atenção porque desencadearam crises de alcance mundial e intensificaram reações políticas com diferentes calibres visando reformas neoliberais com ajustes no trabalho, no imobiliário e no financeiro.

De maneira que nas últimas décadas “la ‘ideología neoliberal’ se há asentado ahora en la mayor parte del mundo, quizás con la excepción de algunos países latinoamericanos del arco bolivariano, como un fundamento naturalizado” (Hidalgo & Janoschka, 2014, p. 8). Essa ideologia apresenta orientação muito precisa buscando escancarar os limites da política urbana para o capital e aprofundar os processos espoliativos financeiros e imobiliários. Esses processos já não se limitam à tradicional espoliação urbana e de trabalhadores de famílias vulneráveis que não conseguem pagar por uma habitação digna recebendo pouco por seu trabalho conforme análise de Kowarick (1979 e 2000) da luta social na produção do espaço. Por isso, é relevante compreender como na urbanização latinoamericana estão presentes diferentes processos espoliativos resultantes de coalizões de forças específicas, que ainda precisam ser melhor conhecidas, até porque as novas políticas estão implicando em um urbanismo empresarial privatista, que apresenta equações peculiares a cada país e cidade.

Assim, tal como o equacionamento dessas políticas em São Paulo pode se distinguir daquele do Rio de Janeiro, cabe notar que ambos tendem a se diferenciar daqueles que se realizam em Bogotá, Lima, Santiago do Chile assim como de outras cidades. Apesar dessas diferenças, o relevante a considerar é que tais equações se fundam em movimentos contraditórios que combinam processos de exploração do trabalho com o que foi denominado por Harvey (2004) de acumulação por espoliação. De maneira que esses movimentos se manifestam mundialmente ora como instrumentalização, tradicional, da terra pelo capital, ora como instrumentalização de espaços, metamorfoseados, na reprodução do capital na cidade contemporânea.

Embora de dimensão planetária, esses conflitos urbanos são localizados e apresentam homogeneidade regional que resulta da movimentação capitalista mundial, sendo significativo notar as tendências recentes de crise associadas à reestruturação de políticas imobiliárias e financeiras, inclusive habitacionais como a crise dos subprime (Harvey, 2011). O artifício continua sendo a instrumentalização da privatização da terra, do espaço e o resultado a reconfiguração da cidade como elemento estratégico de sobrevida e recuperação da rentabilidade do capital (Lefebvre, 1970, 1972, 1973). Devido a esse fundamento na propriedade imobiliária, foram paulatinamente destruídos os obstáculos sociais e legais para a valorização imobiliária e se priorizou a superação das situações de crise por meio da realização de megaprojetos (Pereira, 2011). O que fortaleceu os laços rentistas do financeiro com a atividade da construção porque a rentabilidade dos negócios imobiliários não poderia significar, por muito tempo, imobilidade de capital na propriedade tornando o investimento (i)líquido (Hidalgo & Janoschka, 2014).

Nessa mesma direção, esses autores frisam que os investimentos imobiliário-financeiros manipulam a produção do espaço fazendo com que se consolide um padrão mais desigual de segregação urbana como verdadeira fragmentação social. De forma que estes processos imobiliários, por viabilizarem a reprodução do capital em condições sociais tão perversas manifestam e impulsionam a atual dissolução urbana. Assim, como tentativa de síntese se poderia dizer que o capitalismo histórico, que tinha

sido forjado na sua origem com a utilização de métodos não capitalistas, atualmente não dispensa o convívio com essas relações de apropriação e captura típicas da acumulação primitiva para manter sua reprodução social com maior intensidade e desigualdade. Por isso, a mescla predatória dessas relações persiste no espaço latinoamericano apesar da reprodução expansiva do capital mundial manifestar-se com uma hierarquia especificamente capitalista que se apoia na homogeneização das relações sociais (Lefebvre, 1980). Verifica-se, portanto, a permanência de uma produção capitalista de relações não capitalistas que faz conviver a reconfiguração da cidade contemporânea com a reestruturação da construção imobiliária (e de infraestruturas) como produção de espaços metropolitanos extremamente desiguais. Não é por acaso, que a publicação da **ONU** (2014) ressalta que embora se possa dizer que o ritmo do crescimento da desigualdade esteja diminuindo, atualmente, a América Latina se constitui na região mais desigual do mundo.

A reestruturação imobiliária exacerba e manipula essas desigualdades, que revelam-se como fragmentos urbanos e sociais. Instrumentalizada por coalizões (im) postas pelas movimentações recentes do capital, aprofunda a segmentações que produzem o espaço segregado e privatista destruindo a cidade existente. É conhecido que a privatização imobiliária ressignifica a cidade, o planejamento e as intervenções urbanas como meros negócios espoliativos. Esse é o sentido da reestruturação na qual intervem a discussão dos atuais processos imobiliários apoiados por novos instrumentos das políticas públicas, como as operações urbanas e parcerias que priorizam o megaprojeto porque este movimenta maior volume de investimento e maximiza a capitalização da renda da terra e do capital globalizado.

No bojo desse movimento, destaquem-se os chamados condomínios, que independentemente do uso, emergem como uma forma de apropriação do espaço que potencializa a mercantilização da vida e a sua privatização. Porque a forma condomínio exacerba a instrumentalização da cidade não só por intensificar a homogeneização urbana de maneira predatória, mas por maximizar as diferenças na captura de rendas. Tal homogeneidade, apesar de monótona, forja a sedução imobiliária elevando preços pela manipulação de pessoas em negócios onde o preço de monopólio faz o patrimônio imobiliário e financeiro gerar rendas cada vez maiores. Essa reestruturação tem uma dimensão global em que a internacionalização do movimento pela globalização financeira se consorcia com a produção imediata do espaço exatamente para produzir os mais altos preços monopolistas, aqueles de maior rentabilidade, ao pôr em relevo os novos artefatos arquitetônicos em espaços urbanos inovadores. A elevação desses preços “aparentemente sem fim” consolida um espaço metropolitano, numa aglomeração cada vez maior e mais desigual, instrumentalizando a distribuição segregada dos grupos sociais no espaço. Nesse espaço metropolitano, o urbanismo empresarial, liberal e privatista emula a fragmentação, a expansão, e (im)põe como “caos urbano” o que na verdade é uma organização hierárquica das coalizações da ordem próxima com a ordem mais distante, uma hierarquização do espaço. Não mais urbano, porque esse espaço é produzido em função das necessidades da reprodução do capital e em prejuízo da força de trabalho.

Espaços confinados, megaprojetos isolados, mas planetariamente conectados por frágeis fluxos mundiais que revelam a força e a fraqueza que unifica o setor imobiliário e o poder das finanças globalizada, conforme Chesnais (2005), no rentismo do patrimônio imobiliário e do patrimônio do mobiliário. A titulação das hipotecas incentiva o endividamento e a criação de negócios derivados do consórcio entre o financeiro e o crédito imobiliário de maneira inimaginável (Daher, 2013). Um negócio patrimonial em que a propriedade mobiliária, como a imobiliária, torna-se fonte de rendas e ambas as propriedades funcionam como “capital patrimonial”, que viabilizam a captura de excedente criado em outra esfera (Chesnais, 2005). Nesse sentido, a externalidade desses movimentos atualiza e revela o fundamento para compreender a mistificação da forma valor e da capitalização das rendas. Isso porque a valorização do capital envolve tanto o processo global de produção do valor e do espaço quanto o processo imediato desta produção. Portanto, a mera construção da cidade torna-se um processo total de produção em que as relações sociais são transformadas em propriedades das coisas, em um “fetichismo da mercadoria”, conforme Marx, pelo qual os rendimentos aparecem como resultado das “coisas”. Enfim, espaço e capital mobilizados pela privatização

do valor (i)mobilizam-se em diferentes níveis da (re)produção social e fundamentam, mundialmente, o fetichismo do patrimônio (i)mobiliário.

Historicamente, a acumulação primitiva manifestou-se como origem e constituição das relações capitalistas, porém cabe considerar que essas relações persistiram não como “atraso”, porque funcionais ao capital desde a colonização. A combinação dessas relações “primitivas” (supostamente decadentes) e “modernas” se mostram relações fundamentais, desde o século XIX, uma vez que se verifica que, na transformação da cidade de taipa para a alvenaria de tijolos, houve a emergência de relações especificamente “burguesas” tanto do trabalho quanto da propriedade da terra na condução do domínio do capital sobre a cidade (Fernandes, 1965; Pereira, 2004). Da mesma maneira, no transcorrer do século XX, com a expansão industrial e consolidação da cidade de São Paulo, manteve-se a coexistência combinada das formas de exploração do trabalho e das formas de espoliação, o que diversificou as soluções habitacionais e as formas de produção. Essa pluralidade de formas de produção do espaço revelada tanto pela riqueza urbana como pela precariedade implica numa multiplicidade de situações que indicam como a urbanização desigual favorece a industrialização: eleva ao máximo os preços imobiliários aumentando o excedente para a reprodução do capital e, simultaneamente, a precariedade reduz ao mínimo os custos da reprodução da força de trabalho.

Aparentemente contraditório, mas formulação típica aos processos da América Latina porque no setor fabril desenvolveu-se uma visão industrial moderna e no da construção uma visão patrimonial rentista, que se mostraram funcionais à acumulação, até os anos 1970. Até então, para resolver problemas da industrialização foi significativo a redução do custo da força de trabalho e a (in)solução do problema habitacional proporcionado pela urbanização precária. Porém, nas últimas décadas, a construção imobiliária (e de infraestruturas) sob a hegemonia da acumulação financeira exacerbou os ganhos rentistas proporcionados pelo patrimônio imobiliário e mobiliário. Há ganhos patrimoniais tanto com a expansão territorial como na requalificação de espaços modernos degradados. A dimensão do investimento imobiliário-financeiro sinaliza uma instrumentalização do espaço que reconfigura os problemas da cidade, antes de solucioná-los.

Enfim, se reitera a necessidade de atualizar a noção de acumulação primitiva ou originária para compreender a coexistência dos processos espoliativos, sobretudo, financeiros e imobiliários com a exploração “moderna” do trabalho. Essa compreensão leva à considerar que a combinação desses processos na passagem para o século XXI, significa que a globalização financeira e a reestruturação imobiliária tornam a cidade ainda mais injusta, segregada e excludente.

- AMARAL, A. (1981). *A hispanidade em São Paulo*. São Paulo: Nobel/Edusp.
- ARRIGHI, G. (1996). *O longo século XX. Dinheiro e poder e as origens de nosso tempo*. São Paulo: Unesp.
- CASTELLS, M. (1973). *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili.
- CHESNAIS, F. (2005). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo.
- DAHER, A. (septiembre 2013). Sector inmobiliario y las crisis económicas. *Revista EURE*. Santiago de Chile: PUC, 39(118), 47-75.
- FERNANDES, F. (1965). *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Dominus/USP.
- FURTADO, C. (1964). *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- HARVEY, D. (2014). *Cidades Rebeldes. Do direito da cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins.
- HARVEY, D. (2011). *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.
- HARVEY, D. (2004). *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola.
- HARVEY, D. (1990). *Los límites del capitalismo y la teoría marxista*. México: FCE.
- HIDALGO, R., & JANOSCHKA, M. (2014). *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Santiago de Chile: PUC-Chile, Serie Geolibros nº 19.
- HIDALGO, R., BORSORF, A., & ZUNINO, H. (2008). Las dos caras de la periferia metropolitana de Santiago de Chile. En Pereira, P., & HIDALGO, R. (Orgs.), *Producción Inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina* (pp. 167-195). Santiago de Chile: IG-PUC.
- JARAMILLO, S. (1982). Las formas de producción del espacio construido en Bogotá. En. Pradilla, E. (Comp.) *Ensayos sobre o problema de la vivienda en México* (pp. 149-212). México: UAM-Xochimilco.
- KOWARICK, L. (1979). *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- KOWARICK, L. (2000). *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34.
- LEFEBVRE, H. (1980). *Une pensée devenue monde. Faut-il abandonner Marx?* Paris: Fayard.
- LEFEBVRE, H. (1973). *La survie du capitalisme*. Paris: Anthropos.

- LEFEBVRE, H. (1972). *Le droit à La ville suivi de Espace et politique*. Paris: Anthropos.
- LEFEBVRE, H. (1970). *La Révolution Urbaine*. Paris: Gallimard.
- LEMOIS, C. (1985). *Alvenaria Burguesa*. São Paulo: Nobel.
- MARTINS, J. (1979). *O Cativo da Terra*. São Paulo: Hucitec.
- MARTINS, J. (1994). *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec.
- MARX, K. (1983). *O Capital*. São Paulo: Abril Cultural.
- MATTOS, C. DE. (2010). Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. In De Mattos, C. *Globalización y metamorfosis urbana en America Latina* (pp. 203-227). Quito: OLACCHI.
- NOVOY, A. (2002). *A des-ordem da periferia: 500 anos de espaço e poder no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- ONU Habitat. (2014). *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para inclusión en América Latina*. Nairobi: Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU Habitat.
- PEREIRA, P. (1985, junho). Teoria e História: processos e problemas na urbanização dependente. *Sinopses 7*, (pp. 203-232). São Paulo: FAUUSP.
- PEREIRA, P. (1988). *Espaço, Técnica e Construção*. São Paulo: Nobel.
- PEREIRA, P. (1998). A modernização de São Paulo no final do XIX: da demolição da cidade de taipa à sua reconstrução com tijolos. En. Sampaio, M. R. A. de, *Habitação e Cidade* (pp. 53-65). São Paulo: FAUUSP.
- PEREIRA, P. (2004). *São Paulo: a construção da cidade. 1872-1914*. São Paulo: Edusp.
- PEREIRA, P. (2011). *Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades da América Latina*. São Paulo: FAUUSP.
- PRADILLA, E. (2013). *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en America Latina*. Seminário Internacional A cidade Neoliberal na América Latina. Rio de Janeiro: Novembro.
- PRADO, C. (1979). *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense.
- SABATINI, F., & TREBILCOCK, M. (2014). Desigualdades, clasismo y mercados de suelo. *En mesas hurtadianas exclusión social en Chile*. Santiago do Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- SINGER, P. (1978). *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense.

A MÃO DISCRETA. A FINANÇA GLOBAL NA CIDADE

Artigo originalmente publicado em francês na Revue française de science politique do último bimestre de 2011. Ver: Lorrain, D. (2011). La main discrète : La finance globale dans la ville. Revue française de science politique, 61(6), 1097-1122.
<https://doi.org/10.3917/rfsp.616.1097>

125

Dominique Lorrain

Dominique Lorrain é socioeconomista e ex-diretor de pesquisa da CNRS no Latts da École des Ponts ParisTech. Ao longo de sua carreira, ele trabalhou na ação pública urbana. Com formação acadêmica interdisciplinar, estudou na Sciences Po Paris, em sua formação em urbanismo, na Faculdade de Economia de Nancy, e obteve em seguida o doutorado em sociologia pela EHESS. Depois de seus trabalhos sobre no poder local na França, ele se interessou pelas infra-estruturas e em particular pelo setor de água. Ele dedicou suas pesquisas aos processos de liberalização, às relações entre atores públicos e privados

e à regulamentação das políticas urbanas ligadas às grandes empresas. Esta perspectiva o levou ao estudo da indústria financeira na cidade, que é o tema de seu artigo neste volume. Suas pesquisas recentes se concentram no tema do governo das grandes metrópoles: <http://chaire-ville.enpc.fr/les-portraits-dentreprises>.

Nesse percurso, a China tem sido um importante campo de pesquisa. Dominique Lorrain lecionou durante quinze anos no programa de mestrado conjunto da École des Ponts e da Universidade de Tongji, em Xangai.

Parte 2
A perspectiva histórica

Implementadas a partir dos anos 1980, as políticas de liberalização das infraestruturas¹⁰³ revelam um curioso paradoxo. Elas foram elaboradas com base na ideia de que a concorrência representa a melhor solução para a alocação de recursos e a melhora das performances, e de que as empresas em monopólio detêm um poder excessivo (Baldwin & Cave, 1999; High, 1991; Vickers & Yarrow, 1989). Isso conduziu à privatização de empresas públicas e ao desmembramento dos monopólios em empresas independentes. Uma nova organização da oferta emergiu com um enfraquecimento do poder dos dirigentes em prol dos mercados e dos reguladores. Tal fenômeno já foi amplamente estudado (Baldwin *et al.*, 1998; Gómez-Ibáñez, 2004; C. Henry, 1997; Megginson & Netter, 2001). No entanto, surpreendentemente, pouca atenção foi atribuída a um outro fenômeno que se produziu ao mesmo tempo: a rápida ascensão de uma finança global. As obras de síntese sobre as políticas de privatização não lhe dedicam nem um único capítulo (Baldwin *et al.*, 1998; Bishop *et al.*, 1994; Peltzman & Winston, 2000). Suas responsabilidades na crise de 2001-2002 foram relativamente pouco comentadas (Aglietta & Rebérioux, 2004; Morin, 2006; Stiglitz, 2004), ainda que o seu papel apareça desde a concepção dessas políticas e que ela não cesse de assegurar cada vez mais a sua influência ao longo do tempo. Durante mais de vinte

103 Esse termo geral engloba os setores de telecomunicações, gás e eletricidade, transportes, água (abastecimento e saneamento), portos, aeroportos, rodovias e ferrovias, podendo também se tratar de indústrias de redes, empresas de serviços públicos e empresas de infraestrutura.

anos, ela pôde se desenvolver sem realmente atrair atenção. Foi preciso esperar até a grande crise de 2007-2008 para que o seu poder fosse reconhecido e as publicações se multiplicassem (Betbèze, 2008; Brender & Pisani, 2009; Sapir, 2008, 2009).

O paradoxo entre uma excessiva atenção sobre alguns (os gestores de infraestruturas) e um silêncio sobre outros (os financistas) é interpelador. Como é possível que uma indústria se concentre e possa alcançar um poder considerável no momento em que um princípio de concorrência (inclusive, por ela promovido) é apresentado para reformar outras indústrias? Recorrendo à explicação pela sociologia dos grupos de interesse: quais são os interesses desses atores financeiros, sua construção, seus recursos e os repertórios de ação que eles mobilizam? (Grossman & Saurugger, 2006; Offerlé, 1998; Pollard, 2009). O então assessor econômico do Presidente Clinton, Joseph Stiglitz, explica como a finança global resistiu a toda tentativa de regulamentação. Ela conseguiu tornar plausível o próprio princípio da sua autorregulação (Stiglitz, 2004) — *trust us* — até o final do ciclo subsequente e a catástrofe do outono de 2008, que obrigaria os Estados a intervirem para evitar uma bancarrota geral. Mas essa explicação retoma, na verdade, a busca de uma mão atuante. O argumento defendido neste texto considera que o reconhecimento tardio do poder da finança global não se explica porque os governantes e os pesquisadores seriam “cooptados” e menos vigilantes, mas sobretudo porque eles se encontram diante da expressão de um novo poder, que escapa às categorias habituais. A ação pública sabe lidar com o poder quando ele possui uma forma visível, com centro, limites e propósito. De certo modo, trata-se da visão expressa por Jean Leca em sua definição da ação de governar¹⁰⁴. Com a finança global, temos um poder discreto e não visível, distribuído e não centralizado no qual os atores são coordenados menos pela sua integração em conjuntos hierárquicos do que pelo compartilhamento de instrumentos e princípios superiores. Essa forma de poder retoma a questão colocada por Pierre Favre em seu diálogo com Jean Leca: quem governa quando ninguém governa? No caso, não há um centro de autoridade que decida sobre os grandes investimentos e instrua seus portadores a espalhá-los pelos cinco continentes. Trata-se de um poder dividido entre vários atores que convergem na montagem de operações porque utilizam os mesmos instrumentos idênticos e compartilham as mesmas informações. A finança global introduz uma nova categoria nas formas de poder: o poder informacional (Lascoumes & Lorrain, 2007).

Com efeito, seu poder não está vinculado a uma única categoria, de onde deriva toda a dificuldade em apreendê-lo (e, sem dúvida, em reformá-lo). Em determinados aspectos, o poder da finança é visível e direto, expressando-se por direitos de propriedade e funções de direção. Os grandes atores financeiros detêm ativos urbanos bem visíveis nas metrópoles de primeira ordem, como prestigiosos imóveis de escritórios, centros de compras, redes diversas de infraestrutura. Contudo, considerados outros aspectos, esse poder é distribuído, difuso e indireto. Se a finança global influencia na ação pública urbana, não é por deter todos os edifícios ou comandar seus operadores, mas sim porque seus instrumentos e critérios foram amplamente difundidos, exercendo impacto para muito além do seu círculo de intervenção direta. Em outros termos, o problema colocado pela finança global reside no fato de ela introduzir uma dissonância nas categorias de análise habituais. A ação pública sabe tratar fenômenos de ordem estável e visível: poder de propriedade, poder de gestão. A finança global introduz, primeiro, um poder mais difuso — o poder da informação — e, segundo, ela muda de status e pode abranger uma ou outra das categorias de poder conforme a natureza das transações. Seu estudo coloca então um desafio ao observador que deve vê-la globalmente para poder perceber sua unidade, assim como levar em conta, concomitantemente, a unidade básica da ação: a transação.

Foi estudando o setor de infraestruturas e as políticas de desregulação que percebemos a expansão dessa indústria. A cidade representa um objeto particularmente interessante. Historicamente, ela manteve uma relação distante com a finança e os mercados em razão da importância das regras públicas e de um sistema de construção em que predominavam empresas de menor porte. Nas cidades, a finança

104 “As tarefas (de governar) somente se realizam se existir um governo e se ele for capaz de estabelecer na sociedade ‘uma autoridade suprema, claramente definida e incontestável; uma hierarquia central de funções públicas; uma esfera de competências distintas [...] um território contínuo no qual é exercida a sua autoridade [...]’”: citado por Pierre Favre (2003, p. 268).

se manifestava por meio de bancos públicos, caixas econômicas e bancos comerciais. A transformação ocorreu nos anos 1990, quando vários setores foram liberalizados e a economia se globalizou. Três questões organizam assim este texto. Como a finança global entrou na cidade? As políticas de liberalização das indústrias de redes foram um propulsor para a abertura de um novo e vasto campo. Novas montagens surgiram fazendo com que a cidade viesse a se encontrar no centro do processo de ascensão da finança global. Como se manifesta o seu poder na cidade? Temos aqui uma clara demonstração do papel dos instrumentos na ação pública. Essa abordagem desdobra os trabalhos de economistas institucionais e estudiosos da política que examinam de perto como os atores são aparelhados para agirem (Boussard, 2001; Lascoumes & Le Galès, 2005; Lorrain, 2008a). Ela revela uma formidável complexidade das modalidades de ação com regras, normas, padrões contábeis, coeficientes de cálculo. Por isso, a finança global, como patamar superior das instituições econômicas, pode exercer uma influência sobre todos os outros patamares, até mesmo junto aos bancos comerciais que participam das montagens de projetos em cidades médias. Como a finança se globalizou? A leitura habitual com base nos bancos deve ser revisada em prol de uma noção mais ampla: a indústria das finanças e da consultoria. Ela significa que o trabalho dos bancos passou a ser respaldado por outros atores e que esse conjunto forma uma indústria. Impõe-se então a questão sobre seus fatores de unidade e, nessa mesma via, sobre seu poder.

A finança global e a cidade

A intervenção da finança na cidade não é um fenômeno totalmente novo. Mercadores e banqueiros contribuíram para o desenvolvimento das cidades na Idade Média e no Renascimento (Braudel, 1979, 1985; Le Goff, 2003; Séé, 1926/1980). Ao final do século XIX, a implantação das sociedades imobiliárias é inseparável dos bancos (Lescure, 1982). Às vezes, as duas atividades se confundem, como no caso dos irmãos Pereire ou do Banco da Indochina, mas também nos desdobramentos que afirmam essa íntima relação após a Segunda Guerra Mundial (Topalov, 1974, 1987). O desenvolvimento de grandes infraestruturas por meio de concessões — ferrovias, canais, redes elétricas, adutoras — sempre esteve vinculado a instituições financeiras em razão da grande necessidade de empréstimos para empreender tamanhas aventuras (Hubert Bonin *et al.*, 2002; Millward, 2007). Em 1853, o primeiro conselho de administração da Compagnie Générale des Eaux incluiu alguns nomes da elite bancária parisiense (Jacquot, 2002, p. 34). Um quarto de século mais tarde, o banco Crédit Lyonnais, por sua vez, viria a iluminar a criação da Société Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage (Goubert, 1986).

Naquela época, não havia, no entanto, uma relação suficientemente forte a ponto de podermos considerar a finança como um ator essencial da fabricação urbana. Ela apenas intervinha em algumas operações-chave, sem que estas deixassem de ser minoritárias em relação ao grande número de incorporadoras locais e, sobretudo, de pequenos empreiteiros. O poder estava, em larga medida, nas mãos dos responsáveis políticos e dos gestores. Os banqueiros intervinham principalmente como provedores de um *input* — o capital —, ainda que, eventualmente, alguns deles tenham se incorporado um pouco mais aos encarregados dos projetos. Inclusive, para a questão “quem produz a cidade?”, a resposta da pesquisa urbana dos anos 1980 foi a seguinte: os proprietários, as incorporadoras, as empresas de construção civil, muitas vezes o Estado, poucas vezes os habitantes e raramente os banqueiros (Topalov, 1987). A novidade do processo de financeirização da cidade a partir dos anos 1990 se manifestou de duas maneiras. Em um primeiro momento, com as privatizações das indústrias de redes, uma nova classe de ativos entra no raio de ação da finança global. Em seguida, inovações nas técnicas financeiras, com a disposição dos ativos urbanos em estruturas permutáveis — sociedades de propósito específico, fundos imobiliários (REIT), fundos específicos — conferiram liquidez a esses produtos. Eles puderam escapar da sua ancoragem nos territórios, tornando-se negociáveis como outros ativos — ações, debêntures e outras formas de endividamento — e entrando no grande jogo das trocas globais. Em outros termos, enquanto as privatizações desbloquearam uma situação, a securitização possibilitou distinguir o ativo primordial, produto de longo prazo e pouca liquidez, da sua propriedade por meio de títulos negociáveis.

As privatizações e os seus efeitos cascata

A crescente influência da finança na cidade é indissociável das políticas de liberalização das indústrias de redes. Estas indústrias abrem um mercado já que, até então, os investimentos diretos dos atores financeiros concentravam-se essencialmente no setor de imóveis corporativos dos grandes países industrializados (Aveline-Dubach, 2008; Campagnac, 1992). Em 1984, a privatização da British Telecom e a aplicação da decisão judicial que aboliu o monopólio da AT&T, em vigor durante setenta anos (Crandall, 1991; Griset, 2002), deram o pontapé inicial a um gigantesco programa de vendas que abrangeria todas as redes técnicas: aeroportos, portos, rodovias, ferrovias, telecomunicações, geração e distribuição de energia elétrica, transporte e distribuição de gás, redes de transmissão a cabo, sistemas de abastecimento de água e de saneamento. Em dez anos, essa política vai se difundir para todos os países por ondas concêntricas, atingindo, inicialmente, os dois países líderes, Grã-Bretanha e Estados Unidos, logo em seguida, os países sob sua influência (Austrália, Nova Zelândia, Chile, Argentina e Filipinas) e, depois, a Europa e os países comunistas aderindo à economia de mercado após a queda do Muro de Berlim (1989). Índia e países africanos terão também o mesmo destino no início dos anos 2000.

Os atores da finança e da consultoria estiveram muito presentes em cada etapa dessas políticas, mas, sobretudo, nos seus bastidores, explicando o porquê da maioria dos estudos se concentrarem sobre os políticos, dirigentes de empresas e agentes reguladores. No entanto, os atores da finança atuavam ativamente. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, eles inicialmente participaram da importantíssima atividade de *lobbying* na fase de elaboração dos programas políticos (Greenberg, 2001)¹⁰⁵. Personalidades e *experts* circularam pelos mais importantes escritórios de consultoria, os *think tanks*, eles ocuparam cargos tanto em bancos de investimento quanto em instituições públicas (Hogan, 2001). Eles atuaram na concepção e na preparação das maiores privatizações do mundo. Pelas suas competências, os atores da finança e da consultoria serão os primeiros beneficiários do aumento significativo de transações que ocorreu posteriormente (Megginson & Netter, 2001). Os grandes bancos de investimento se envolveram intensamente na liberalização das telecomunicações, do gás e da eletricidade. No âmbito das telecomunicações e das novas tecnologias da informação (*dotcoms*), esses atores acreditavam na possibilidade de uma “nova economia”, que combinasse inovações técnicas e criações institucionais, e tornasse possível um crescimento sem limites (Aglietta & Rebérioux, 2004). Durante os anos 1990, equipes dos grandes bancos de Nova Iorque — Credit Suisse First Boston, Goldman Sachs, Morgan Stanley — atuavam intensamente no financiamento e na consultoria a empresas de *dotcoms*.

Essas privatizações não se reduzem apenas às operações de venda de empresas públicas, elas têm efeito cascata. Consideremos inicialmente o que precede e o que sucede uma venda. Uma política de privatização começa por estudos (conduzidos por bancos ou empresas de consultoria) em que os governantes devem estabelecer quais são as prioridades entre todas as empresas potencialmente vendáveis. Os ativos devem ser depois avaliados para a definição do valor de introdução na bolsa. É um trabalho muito importante, pelo qual o banco examina minuciosamente a empresa a ser vendida: sua organização, seus ativos, suas participações. Essa operação revela inúmeras informações sobre a empresa e os mercados no país em questão, que se tornam mais tarde subsídios preciosos para o banco, possibilitando a intervenção em outras transações no mesmo país ou no mesmo setor¹⁰⁶. Por fim, após a introdução na bolsa, o habitual jogo dos mercados pode então começar pelo seu fluxo permanente de compras, vendas e levantamentos de capitais que constituem inúmeras oportunidades para a indústria financeira.

Suas possibilidades de intervenção também aumentam em virtude da evolução da doutrina em matéria de privatização. De início, os governantes vendiam as empresas públicas em bloco, sem modificar suas estruturas: empresas públicas integradas e em monopólio passavam à condição de empresa privada. Essa escolha refletia a teoria econômica dos direitos de propriedade que faz da existência de proprietários movidos por interesse um fator central da performance (Vickers & Yarrow, 1989, Capítulo 2).

105 Ver também o Center for Responsive Politics.

106 Esses jogos múltiplos, nos quais o input do jogo 1 se torna um recurso para o jogo 2, não deixam de gerar conflitos de interesses.

Após várias privatizações, os economistas se deram conta que essa condição não era suficiente e que as agências reguladoras não tornavam possível equilibrar o poder dos novos gestores. Eles recomendaram então uma passagem mais radical para arquiteturas de mercados competitivos. Essas políticas foram introduzidas seguindo diversas modalidades, nos setores de telecomunicações, gás e eletricidade.

Neste último setor, o modelo integrado foi substituído por um recorte entre funções (Curien, 2000), algumas abertas à concorrência (a produção e a venda no varejo) e outras mantidas em monopólio (o transporte, a distribuição) (Defeuille, 2009b; Helm, 2003; Joskow, 2000). Esse desmembramento das estruturas gerou considerável impacto. Conglomerados industriais integrados foram subdivididos em partes autônomas. Setores que se apresentavam na forma de blocos compactos, de difícil aquisição, foram decompostos em dezenas de firmas distintas, cotadas na bolsa, de maneira que todas elas podiam se tornar objeto de trocas nos mercados. Vejamos um exemplo ilustrativo. Na Europa de meados de 2008, a capitalização das grandes empresas do setor elétrico alcança aproximadamente 150-250 bilhões de euros em cada um dos três grandes países. Com um monopólio reformado, a operadora dominante na França, **EDF**, vale cerca de 150 bilhões de euros. Na Alemanha, em situação de oligopólio, a Eon alcança 120 bilhões e a **RWE**, 68 bilhões de euros. Na Grã-Bretanha, em que se optou por uma arquitetura desmembrada, o setor se organiza entre três produtores históricos e empresas independentes, uma transportadora, doze distribuidoras e fornecedores. Essa indústria se divide, de modo geral, entre empresas que valem cada uma entre 5 e 10 bilhões de euros, sendo que a maioria delas foi objeto de novas aquisições. O valor aproximado da primeira *utility* britânica, a Centrica, é de 22 bilhões de euros (Defeuille, 2009a; *Financial Times*, 20 novembro de 2008, p. 20).

Ao modificarem a arquitetura dos setores, as reformas criaram então condições para uma intervenção da indústria financeira, primeiramente como agrupador de carteiras, permitindo que ela comprasse ativos de menor valor. Em seguida, a introdução da concorrência e o fato de recorrer ao mercado como mecanismo de coordenação possibilitaram a essa indústria intervir como agente nos mercados de atacado e varejo, bem como na cobertura de riscos em favor das distribuidoras que não controlavam o fornecimento (gás, eletricidade). Quer dizer, o questionamento do controle da cadeia de valor por firmas integradas abriu o mercado para a indústria financeira de duas maneiras, possibilitando, inicialmente, transações com empresas de menor porte e, em seguida, introduzindo novos riscos que exigiam mecanismos de cobertura. Até então, as políticas eram elaboradas por gestores e políticos assessorados pelo alto funcionalismo público. O mundo integrado permanecia opaco para os demais atores. A associação entre privatização e desmembramento abriu essas indústrias e permitiu aos atores da finança a comparação de performances, a realização de arbitragens e a participação, como agrupador de ativos, na definição das políticas.

Proprietários de "blocos" que compõem a cidade

Nos anos 1980, surge uma nova família de investidores: os fundos *private equity* ou de investimento em participações (Lorrain, 2008b, 2008c). Eles introduzem uma nova abordagem que podemos resumir como se segue. Um fundo de investimento não cotado em bolsa, muitas vezes criado por antigos gestores de grandes bancos de investimento¹⁰⁷, compra empresas. Ele constitui para tanto um "fundo específico" que mobiliza capitais provenientes de outros atores financeiros (bancos, seguradoras, fundos de pensão, fundos mútuos) em busca de uma diversificação do seu portfólio e de um melhor rendimento. Com os capitais levantados e, frequentemente, o auxílio de bancos de investimento, o fundo de investimento tem como alvo empresas mal administradas ou subavaliadas que apresentam algum potencial. Ocorre aí uma tripla inovação em relação às técnicas clássicas de alocação do capital. Primeiro, esses fundos em vez de deterem um grande número de participações minoritárias, que impedem a influência sobre a administração, eles assumem o comando das empresas,

107 Os fundadores da Blackstone (1985) são provenientes da Lehman Brothers. O fundo **KKR** foi criado, em 1976, por três executivos do banco Bearn Stearns. São antigos quadros do Drexel Burham Lambert (banco especializado na recuperação de dívidas de risco que viria depois à falência) que encontramos na criação dos fundos Cerberus e Apollo Management.

retiram-nas da bolsa se elas estiverem cotadas e passam assim a usufruir de todo poder e liberdade para reestruturá-las¹⁰⁸. Segundo, esses fundos compram empresas combinando capital e dívida, sobretudo dívidas¹⁰⁹. Em período de queda da taxa de juros, o recurso à dívida possibilita a multiplicação de transações com um reduzido aporte de capital. A dívida dos fundos é depois reembolsada pelos resultados das operações da empresa que foi comprada. Terceiro, por não serem fundos de investimento listados na bolsa, esses fundos escapam de uma parcela das regulamentações e possuem uma flexibilidade que lhes possibilita montar operações muito rapidamente. Uma vez valorizada, a empresa é vendida ou introduzida na bolsa, o ganho sendo repartido entre o fundo de investimento e os investidores do fundo específico¹¹⁰.

Essa técnica foi aplicada em inúmeras indústrias desde os anos 1980¹¹¹. À época, os investidores visavam empresas quase falidas, razão pela qual eram associados à imagem de predadores: os “fundos abutres”. Ao final dos anos 1980, a crise americana de poupanças e empréstimos permitiu aos fundos especializados na aquisição de dívidas de alto risco de adquirirem ativos imobiliários revendidos por preços reduzidos. Em 1991, a explosão da bolha imobiliária no Japão reproduziu a mesma sequência e os mesmos atores: bancos e fundos americanos adquirem ativos criando veículos especiais e, em seguida, trustes imobiliários ou **REITs** (Aveline-Dubach, 2008). A crise de 2001-2002, com a queda dos valores de ativos combinada a taxas de juro historicamente baixas, permitia então seu pleno desenvolvimento. Muitos gestores de fundos “clássicos” que perderam dinheiro com a queda estavam em busca de investimentos remuneradores, e os fundos de investimento privados são sedutores. Tudo isso se traduz em fatos tangíveis. Essa indústria havia captado¹¹² 293 bilhões de dólares em 2005, 400 bilhões de dólares em 2006 e alguns anunciavam 500 bilhões de dólares para 2007, antes que a crise eclodisse. O tamanho dos fundos específicos não cessou de aumentar, a tal ponto dos profissionais do setor falarem em *jumbo funds*. Em 1995, o valor máximo captado por um fundo girava em torno de 5 bilhões de dólares. Já em 2006, várias empresas lançaram fundos de 10 bilhões de dólares ou mais. A Blackstone estabeleceu um recorde ao levantar 15,6 bilhões de dólares no início de 2006 em uma operação inicialmente estimada em 11 bilhões de dólares (*Financial Times*, 26 de maio de 2005 e 12 de julho de 2006). Considerando-se uma proporção prudente de um para três no equilíbrio entre capital e dívida, 10 bilhões de dólares “captados” geram um poder de compra aproximado de 40 bilhões de dólares. Fundos como esses podem montar operações gigantescas. Isso explica o crescimento das transações, tanto em número quanto em volume. Essa indústria havia realizado, em 2006, 2.992 operações correspondentes a 723,2 bilhões de dólares (tabela 1). Seis fundos de investimento privados conduziram transações envolvendo mais de 70 bilhões de dólares: Texas Pacific Group (93,9), Blackstone (85,3), **KKR** (77,2), Bain Capital (74,7), Carlyle (72,9), Goldman Sachs (72,5).

No fim dos anos 1990, esse modelo foi aplicado à cidade pelo Macquarie Group, um banco de investimentos australiano (Lorrain, 2010). Participando da gestão das aposentadorias por capitalização do país (Australian Future Fund), ele estava em busca de rendimentos regulares. Seus dirigentes tiveram a ideia de unir o sistema de aquisição pela dívida à gestão de infraestruturas, geradoras de resultados operacionais estáveis. Seguindo essa ideia, o Macquarie investiu em rodovias e aeroportos para atuar, em seguida, nos setores de energia e de água (abastecimento e saneamento).

108 As empresas que recorrem a negociações públicas têm obrigações em termos de transparência, devendo, por exemplo, elaborar demonstrações financeiras trimestrais. A gestão de uma empresa não cotada não está submetida a tais imposições, podendo conduzir políticas de médio prazo sem se preocupar com o impacto imediato de sua decisões.

109 Fala-se também de fundos de *leveraged buy-out (LBO)*, ou para aquisições alavancadas.

110 A empresa de *private equity* que gere o fundo específico é geralmente remunerada por uma regra de 2/20: 2% dos ativos sob gestão e 20% de comissão pela performance, medida com base na apreciação anual do fundo (G.-M. Henry, 2008, p. 28).

111 Ver a célebre aquisição da Nabisco pelo **KKR**, operação gigantesca que praticamente sentenciou o fim do fundo: George Anders (1992); Brian Burrough e John Helyar (1990).

112 Duas noções devem ser distinguidas. Os “montantes captados” correspondem às somas alocadas por investidores em fundos específicos, chamados também de fundos alimentadores (*nourriciers*) criados pelos fundos *private equity*. As “transações” expressam as compras realizadas a partir do capital levantado e da dívida. Há uma defasagem temporal entre esses dois agregados. Em 2008, quando os mercados foram revirados e os créditos se tornaram mais escassos, vários fundos *private equity* se encontraram com capitais disponíveis, já captados, para o qual não encontravam aplicação satisfatória. Alguns optaram pela restituição dos capitais aos investidores.

Em 2007, os ativos urbanos geridos alcançavam 50 bilhões de dólares australianos. Rapidamente, muitas outras firmas o imitaram (Aglietta, 2008, p. 83; Jacquet, 2008, p. 68). Encontramos desde então atores financeiros como esse por todas as partes da fabricação urbana.

Tabela 1.
Os dez primeiros fundos private equity
em 2006.

Valor das transações em bilhões de dólares;
N = número de transações.
Em itálico, os 5 fundos geograficamente
mais diversificados.

Fonte: Thomson Financial (fusões
e aquisições, dados estabelecidos
em 20-12-2006), *Financial Times*,
27 de dezembro de 2006).

Total mundial: 2.992 operações totalizando 723,2 bilhões de dólares

	Estados-Unidos		Europa		Ásia-Pacífico	
	Valor	N	Valor	N	Valor	N
Blackstone	85,3	12	-	-	-	-
<i>Texas Pacific</i>	81,9	11	-	-	12	3
Bain Capital	74,7	9	-	-	-	-
<i>Thomas H Lee</i>	53,4	6	11,3	1	-	-
<i>Goldman Sachs</i>	51,2	5	17,3	3	4	2
<i>Carlyle</i>	50	14	14,9	8	8	6
Apollo management	44,9	7	-	-	-	-
KKR	44,5	3	27,5	5	5,2	4
Merrill lynch	35,9	3	-	-	-	-
Cerberus	28,6	4	-	-	-	-
Total da indústria	402,6	1157	272,6	1564	48	271

Tabela 2.
Transações nas infraestruturas
envolvendo fundos de investimento

Fonte: banco de dados do autor, operações
registradas com base no *Financial Times* (FT).

	2000/2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (S1)	Total
Número	9	12	18	25	30	54	22	170
Valor máx (bilhões de dólares)	15,7	4,3	4,4	8,8	20,2	40	44,5	
Valor médio (a)	5,5	2,1	1,1	2,5	3,1	6	5,7	

(a) Valor médio do ano (sem a transação máxima)

Setores	2000-2003	2004-2005	2006-2007	Total
Eleticidade, gás	8	8	12	28
Aeroportos, portos, rodovias	6	8	13	27
Água	8	6	6	20
Telecomunicações	4	7	9	20
Hotelaria, lazer	0	9	8	17
Imobiliário	0	10	6	16
Transmissões a cabo	2	4	7	13
Hospitais, residências para idosos	2	1	5	8
Manejo de resíduos, limpeza	1	0	6	6
Edição	2	0	0	2
Diversos	6	2	4	12
Total	39	55	76	170

O período estudado é delimitado por dois pontos determinantes dos ciclos econômicos: março de 2000 marca a inversão do ciclo de expansão das dotcoms; julho de 2007, o início da dita crise das subprimes. Pelo meu monitoramento das empresas urbanas, foi possível registrar as transações relatadas pela imprensa econômica (*Financial Times*), mais especificamente as referentes aos ativos urbanos. Em cada caso, sabemos quem é o vendedor e o comprador (por vezes, quem eram os outros proponentes); qual é a natureza do ativo vendido; o preço da transação em questão e, eventualmente, da anterior; assim como, conforme as indicações dos comentários, o porquê da cessão pelo vendedor. Nota-se, entretanto, que o método tem suas limitações, tendo em vista que ele não contempla todas as operações.

A partir do acompanhamento da imprensa financeira, constituímos um banco de dados das transações relativas aos ativos urbanos abrangendo o período 2000-2007 (S1). As 170 transações documentadas permitem chegar a vários resultados (**tabela 2**).

O ano 2002 constitui uma virada. Em 2000-2001, as grandes operações são ainda animadas por operadores “históricos” das indústrias de redes. Registra-se a aquisição da Coastal Natural Gas pela El Paso (15,7 bilhões de dólares), a incorporação da PowerGen pela Eon (15,0 bilhões de dólares), a entrada da **RWE** no setor de recursos hídricos com a Thames Water (7,4 bilhões de dólares) e a American Water Works (8,0 bilhões de dólares). Com a crise de 2001-2002, as empresas do setor de redes cedem lugar aos fundos de investimento privados. Após anos de otimismo, questionamentos quanto aos seus endividamentos são feitos por analistas financeiros e agências de notação, obrigando a indústria de redes a reavaliar o seu modelo de crescimento enquanto os fundos privados (apoiados por bancos de investimento) entram em cena como novos atores e tiram proveito dos capitais disponíveis, das taxas de juro reduzidas e da depreciação dos ativos. Na grande “liquidação” de ativos, encontramos a mão visível dos atores da finança. Eles não estimularam a prudência em período de alta e reagiram brutalmente quando o ciclo se reverteu e a redução das dívidas passou a ser necessária. Os atores financeiros se aproveitaram assim das políticas conduzidas em ambas as fases do ciclo.

Vários parâmetros refletem o ciclo relativamente bem: o ápice em 2000, a queda em 2001-2002 e depois a alta contínua até 2007. O número de aquisições anuais aumentou regularmente. O valor médio, situado em um valor patrimonial líquido de 1,1 bilhão de dólares no ano de 2003, progride a cada ano para atingir cerca de 6 bilhões de dólares em 2006 e no primeiro semestre de 2007. Após terem uma queda a 4 bilhões de dólares em 2002, as grandes operações sofrem uma pausa antes de serem retomadas para alcançarem 20,5 bilhões de dólares em 2005 e 40 bilhões de dólares ou mais nos dois anos seguintes. O ano de 2006 é particularmente fecundo com várias transações excepcionais que evidenciam a aceleração do mecanismo: a **BAA**, operadora de aeroportos britânica é adquirida pela Ferrovia e pelo fundo de investimento de Cingapura (**GIC**) por 15,6 bilhões de dólares (Halpern & Lorrain, 2010); a Equity Office Properties é comprada pela Blackstone por 38,9 bilhões de dólares; a rede de hospitais **HCA** foi vendida por 32,2 bilhões de dólares a uma associação composta por Bain Capital, **KKR** e Merrill Lynch. O primeiro semestre 2007 é marcado pela gigantesca operação de compra da empresa do setor elétrico **TXU** por 44,5 bilhões de dólares oferecidos pela **KKR** e pelo Texas Pacific Group, sendo a última grande transação antes da inversão do ciclo.

A discriminação por setores e períodos revela que o setor elétrico e as grandes infraestruturas de transporte (aeroportos, portos, rodovias, ferrovias) correspondem aos setores que registram o maior número de transações (28 e 27). Em seguida, alcançando 20 transações, em grande parte impulsionadas pela participação de empresas britânicas, aparecem os setores de telecomunicações e de abastecimento de água e saneamento. Essas operações ocorrem regularmente ao longo de todo o período estudado. Os setores imobiliário, hoteleiro e de lazer, ocupam o terceiro lugar com, respectivamente, 16 e 17 transações ocorridas a partir de 2004, que correspondem a operações conduzidas principalmente nos Estados Unidos, no Japão e na Alemanha. Este último país foi palco de cessões de grandes parques imobiliários detidos por cidades ou empresas de energia. No que diz respeito às transações menos numerosas, há aquela referentes a redes de transmissões a cabo, hospitais e residências para aposentados. O setor de manejo dos resíduos urbanos aparece em último lugar com 6 transações efetivadas principalmente em 2006 ou no primeiro semestre de 2007.

É possível assim afirmar que foram as turbulências dos mercados desregulados das telecomunicações e da energia que conduziram a entrada dos fundos de investimento em um território não familiar. Em um primeiro momento, os fundos se interessaram pelas *utilities* que descartavam ativos para reduzirem suas dívidas. Depois, eles ampliaram o seu espectro a setores como o imobiliário, os complexos de lazer, as redes de transmissão a cabo, os hospitais¹¹³, todos geradores de fluxos de receitas recorrentes e menos regulamentados do que os serviços públicos oferecidos em redes. Metade dessas transações correspondem a ativos nos Estados Unidos ou na Grã-Bretanha, divididas igualmente entre os dois países. Elas são, em parte, transações de

113 A retomada das transações, em 2010, abrange essencialmente hospitais e redes de transmissões a cabo, envolvendo várias transações do fundo Carlyle.

segunda mão: fundos de investimento em participação revendem seus ativos a outros fundos. Aparecem em seguida a Alemanha com 17 transações, uma boa parte delas no setor imobiliário, e a França com 14 transações envolvendo ativos da Vivendi, das Pages Jaunes, do Grupo Saur, de uma atividade de residência para aposentados da Caisse des dépôts. Bélgica, Holanda e Luxemburgo somam 12 operações conduzidas principalmente nos Países Baixos (redes de transmissão a cabo, manejo de resíduos). Todos os países citados explicam 75% das transações.

Os impactos múltiplos sobre a cidade: a ação dos instrumentos

Como mencionado por Brender e Pisani (2009, Capítulo 1), a primeira contribuição da finança global é a de vincular recursos de poupanças disponíveis em certas regiões do mundo com projetos localizados em outras. Ela elaborou novos instrumentos que ampliaram a ocupação tradicional do banqueiro apoiada sobre relações pessoais: *typically relationship-based* (Rajan & Zingales, 2003, p. 18). Ao fazê-lo, ela liberou os mercados das suas condições locais e multiplicou as possibilidades de transações. Essa contribuição é importantíssima para os negócios urbanos, que são fortemente limitados por sua organização baseada no longo prazo e nos territórios. Desde então, os gestores corporativos da indústria de redes e as incorporadoras têm acesso a fontes de financiamento mais variadas e sabem que novos mecanismos possibilitam a cobertura dos riscos e, caso necessário, o abandono das operações. Mas o papel dessa indústria não seria tão somente aquele de intermediário neutro que relaciona uma poupança disponível e as necessidades de financiamento? O que está em jogo na utilização de certos instrumentos financeiros? A finança global vai muito além da simples finança. Ela mensura e compara. Para tanto, ela atribui um valor aos ativos, calcula rendimentos e estima riscos. Essa combinação de riscos e rendimentos (Lévy-Lang, 2006) funciona como um princípio superior, ele guia as escolhas previamente e se faz representar pelos instrumentos de cálculo propagados em todo o setor profissional.

A finança global produtora de instituições

A indústria da finança global é portadora de princípios gerais que tornam possível a existência de mercados globais e permitem que ela combine portfólios de ativos. Fazendo isso, ela contribui na elaboração de instituições formais: o respeito aos direitos de propriedade, a existência de um sistema contábil aplicando normas internacionais, a transparência dos documentos contábeis, a existência de um sistema jurídico independente e eficaz assegurando o cumprimento dos contratos a baixo custo. Seu horizonte de expectativas é o de mercados abertos, organizados por um grande número de atores listados nas bolsas de valores que recorrem ao mesmo sistema contábil e nos quais é possível facilmente entrar, ser ouvido ou sair. Ela expressa a predileção por firmas que aplicam o princípio “uma ação, um voto”, cujo capital não é controlado por um pacto de acionistas e que possuem administradores independentes¹¹⁴. Essa visão se situa nos antípodas de um urbanismo organizado por um forte gerenciamento de projetos. Ela desqualifica as empresas públicas e as sociedades de economia mista, cuja presença é constante na gestão das redes de infraestrutura e no planejamento urbano.

Adicionalmente, essa indústria introduz certos princípios nos negócios urbanos, tais como a lei das vantagens comparativas de Ricardo e o seu princípio de especialização até então aplicado às empresas privadas. Essa analogia entre a empresa e a cidade acarreta em consequências para esta última. Em primeiro lugar, uma competição mais severa, com a introdução de noções como a da vantagem do *first mover*, comumente encontrada nas indústrias de redes, ou a fórmula do “vencedor leva tudo”,

¹¹⁴ Esses princípios foram frequentemente lembrados por empresas americanas e seus consultores na sua oposição frontal ao modelo alemão. As equipes da Enron não cessaram de criticar a integração das atividades de produção, transporte e distribuição no setor energético. Em 1992, o representante do Calpers (o fundo de pensão) travou uma batalha, em uma assembleia de acionistas da **RWE**, defendendo o princípio “uma ação, um voto”. Os municípios detinham então 58,9% dos direitos de voto e 29,3% do Capital Social. Ver artigo “Calpers Fails in **RWE** Vote” de David Waller (*Financial Times*, 11 de dezembro de 1992, p. 23).

desenvolvida no âmbito das novas tecnologias da informação (Bethèze, 2008, p. 13). O recado dado aos dirigentes das cidades é que, para determinadas atividades, não há lugar para muitos. Portanto, o pioneiro será o vencedor, sendo essencial um posicionamento rápido. Algumas experiências deram assim a volta ao mundo — como a renovação de Bilbao — e servem de referência. Outra consequência é que o ator que se especializa em algumas atividades nas quais é líder, acaba externalizando suas outras atividades. Mas essa solução possível em teoria requer outro modelo político. Podemos imaginar uma cidade que se distanciará de suas atividades não centrais em prol de uma estratégia? Essa cidade estratégica e especializada recorrerá a prestadores de serviços externos, de segundo plano, para as suas funções secundárias: mão de obra fluante ao sabor das conjunturas. Observemos as semelhanças com o modelo de Dubai: uma estratégia de desenvolvimento concebida a partir de um posicionamento global em alguns setores (finanças, lazer, logística), montagem de projetos recorrendo às técnicas das finanças, uma desassociação entre o cerne de sua atividade e suas funções secundárias deixadas a cargo da mão de obra imigrante. Em um mundo globalizado, essa concepção da cidade especializada, contando com um núcleo e uma periferia, conduz a uma nova geometria política oposta ao legado urbano. Desde a Idade Média na Europa, a cidade foi lugar de liberdade (cartas comunais) e de mistura das populações.

Ao mensurar o valor dos ativos, a indústria financeira se vale dos seus instrumentos e critérios de cálculo do valor. Essa operação é tudo menos neutra, já que há sempre uma parte interpretativa sobre o valor, seja ele associado aos riscos ou aos ativos¹¹⁵. Durante muito tempo, o valor dos projetos era calculado a partir dos custos e preços de referência, os investidores atuavam segundo uma lógica patrimonial e se interessavam pelas margens de lucro. O financiamento pela dívida e a busca de rentabilidade conduziram ao primado do rendimento, sumariamente definido como uma proporção entre um fluxo de receitas e de capitais investidos.

De maneira mais precisa, os investimentos são avaliados pela consideração do mercado de capitais e do projeto em questão. Sob o primeiro ponto de vista, calcula-se o custo do capital, variável conforme o país, os mercados, os riscos, a engenharia financeira. Já sob o ponto de vista do projeto, medem-se os excedentes operacionais para determinar a Taxa Interna de Retorno (*Internal Rate of Return*, **IRR**). Se o custo do capital for superior ao retorno interno, o projeto não poderá ser montado em uma lógica de mercado. Para poder comparar os projetos em um mesmo período, esses valores são redefinidos por uma taxa de atualização¹¹⁶. Todos esses métodos, bem mais matematizados do que os praticados há trinta anos atrás e dos quais se espera tirar uma medida indiscutível do valor, não deixam de incorporar julgamentos. Primeiro, qual é o rendimento “razoável”? Durante muito tempo, uma taxa anual de 15% foi a referência. Segundo, os preços de mercado introduzidos nos modelos são particularmente falhos quando se trata de avaliar externalidades e de atribuir um valor no longo prazo. Ora, os negócios urbanos pertencem a esses dois registros.

Os impactos materiais sobre a cidade: projetos, produtos, “navios urbanos”

Desempenhando a função de interface entre poupanças disponíveis e ativos, a finança global reorganiza os circuitos, explora a mobilidade do capital para selecionar lugares e produtos (Corpataux *et al.*, 2009), age, portanto, sobre a geografia e a morfologia das cidades. A dupla rentabilidade/riscos conduz à seleção das cidades já bem reconhecidas ou com potencial para tanto. Uma recente pesquisa realizado na França por Ludovic Halbert mostra que mais de 70% dos investimentos ocorrem na cidade de Paris e nos departamentos de seu entorno imediato. O mesmo ocorre no Japão, onde 38 grandes fundos imobiliários (**J-REITS**) possuem 1.831 imóveis,

115 Como prova desse problema, temos as divergências de medidas publicadas por dois fundos de *private equity* (Blackstone e **TPG**) para uma filial em comum. Ao fim de 2009, Blackstone estimava o seu valor em 45 centavos por ação, contra 1 dólar no momento da aquisição, ao passo que o Texas Pacific Group, mais prudente, a calculava em 20 centavos (*Financial Times*, 28 de junho de 2010, p. 17). Ver Albert Ogien (2010).

116 As equipes do Banco Mundial muito contribuíram para a estabilização e a difusão dessas metodologias. Ver Antonio Estache *et al.* (2003). Com essa engenharia, o método dos Fluxos de Caixa Descontados, (*Discounted Cash Flows* - **DCF**) e o do Valor Presente Líquido (*Net Present Value* - **VAN**) fazem parte dos instrumentos básicos.

do quais 75% localizados na região de Tóquio¹¹⁷. Nos anos 2000-2007, os investimentos se concentram nas metrópoles globais dos países industriais, assim como em algumas metrópoles de países emergentes que ascendem nas classificações: Xangai, Bangalore, Macau, Dubai. Os investimentos chamam outros investimentos. Portanto, a lógica financeira conduz a tornar elegíveis alguns territórios que vão atrair investidores e registrar, a um só tempo, uma alta de preço dos aluguéis e valores fundiários. Há um vínculo entre os fenômenos de metropolização e financeirização. Ao recomendar certas metrópoles, a finança global contribui para elevar a qualidade das construções, das redes de infraestrutura e dos equipamentos, aumentando a disparidade entre essas metrópoles e outras cidades banais. Ao mesmo tempo e de maneira parcial, esses investimentos representam ativos inscritos no balanço dos atores financeiros. Mesmo se as técnicas de cessão de dívidas evoluíram, os destinos dessas metrópoles e da finança global estão ligados, de modo que a performance de uma delas garante a valorização dos investimentos alocados em uma outra.

A finança global também impacta sobre as formas urbanas. Em geral, ela investe em grandes operações: imóveis de escritórios, grandes centros de compras, complexos esportivos, cassinos, redes de infraestrutura urbana de dimensão considerável, etc. Em primeiro lugar, a consideração dos riscos conduz a se trabalhar cada projeto individualmente e a se elaborar montagens *ad hoc* no âmbito de sociedades especializadas (*special vehicle*) para que, desse modo, em caso de incidente, as perdas não atinjam imediatamente a empresa matriz. A cidade da finança se organiza portanto em “blocos” juridicamente autônomos e, com frequência, morfologicamente separados. Em segundo lugar, essa aversão ao risco leva a se privilegiar projetos multifuncionais. A mistura de atividades possibilita a combinação de atividades com diferentes ciclos. Se a locação de escritórios cai, o centro comercial de compras, os estacionamento ou o hotel de luxo podem estabilizar os fluxos de aluguéis. Além disso, esses grandes equipamentos funcionam continuamente, atraem multidões e constituem assim a garantia de receitas regulares. Os centros multifuncionais são imponentes no espaço urbano e disponibilizam todos os tipos de serviços, exercendo um poder de atração maior que um centro especializado e isolado no âmbito de um bairro. Consequentemente, a atração é favorecida por uma localização de primeira importância, uma diversidade de serviços à disposição em um mesmo lugar (Baraud-Serfaty, 2008). Todas as grandes cidades do mundo se organizam a partir desses grandes e apartados blocos¹¹⁸. A introdução de uma nova engenharia jurídica e financeira na montagem das operações urbanas gerou novos produtos, espécie de “transatlânticos urbanos” (Sander, 2002) que podemos definir como objetos hipertécnicos, integrados e multifuncionais. Eles correspondem a uma modernidade globalizada enquanto construções descoladas do lugar que podem atracar em qualquer cidade do mundo.

Novos dispositivos foram elaborados para a montagem dessas operações: parcerias público-privadas (PPP), contratos do tipo projeto-construção-operação. Eles atribuem responsabilidades relevantes aos atores da finança ao longo de toda cadeia de valor. Essas montagens conseguem exercer uma forte pressão sobre o ativo inicial¹¹⁹. Basta considerarmos a longa cadeia de atores que se remuneram pela operação “fonte” e a seu demonstrativo de resultados. A empresa comprada por um fundo específico deve reembolsar a dívida e proporcionar resultados para remunerar em cascata todas as partes envolvidas, até chegar ao aposentado que depositou suas economias em um fundo de pensão (tabela 3). Essa pressão para a recuperação do valor não se dá sem consequências. Inicialmente, o curto prazo dos investimentos se opõe ao longo prazo da produção urbana, ninguém financia ainda operações com duração de 35 a 40 anos (Aglietta, 2008, p. 82; Jacquet, 2008, p. 60). Em seguida, as montagens se apoiam sobre o postulado, segundo o qual, o projeto deva se equilibrar por si mesmo, o que pressupõe baixo risco, uma solvabilidade incontestável, etc. São condições que estão reunidas, em

117 Apresentação no seminário Fitin, março de 2011. Ver também Ludovic Halbert (2009); Ludovic Halbert e Kathy Pain (2010); sobre o Japão, ver Natacha Aveline-Dubach, seminário Fitin, 14 de fevereiro de 2010.

118 Esses grandes objetos urbanos estão particularmente presentes na Ásia. Basta observar a profusão torres e complexos integrados em Hong Kong: Harbour City, New World Renaissance e New World K11 no bairro de Kowloon. Nas Filipinas, uma grande incorporadora possui os 3o, 4o, 7o e 11o maiores centros comerciais do mundo em área construída. O “Mall of Asia” ocupa a mesma área da Cidade do Vaticano (*Financial Times*, 5 de outubro de 2009, p. 8).

119 Os profissionais da área falam de subjacente.

princípio, em países industrializados, mas que dificilmente são cumpridas em países emergentes. Os critérios da indústria financeira — rentabilidade e aversão ao risco — traçam um círculo invisível que exclui as operações que são as mais necessárias para manter as que são as mais fáceis. Isso é ilustrado, desde 1999, pela estratégia realista das empresas britânicas de abastecimento de água e saneamento. Metade dessa indústria da água é desde então controlada por investidores financeiros e praticamente todas essas *utilities* se desvincularam de contratos internacionais seguindo um raciocínio hiper-realista: mais vale trabalhar em um núcleo regulado, assegurando uma rentabilidade garantida de aproximadamente 8% (em valor real) do que assumir riscos em países estrangeiros (Françays, 2011; Ofwat, 2000, p. 30—31).

Tabela 3.
Participantes e ganhos.

Atores	Aposentados	Fundos de pensão	Banco de investimento, Ativo subjacente fundos específicos	
Ganhos de cada um	Aposentadoria	Lucros	Taxas de gestão Reembolso de dívidas	Pressão fatal

As dinâmicas dos instrumentos

Dispomos de um recuo relativamente grande com um ciclo de alta (década de 1990) sucedido por um primeiro abalo (2001-2002) e, depois, de uma retomada antes de uma nova crise de grande magnitude (2007-2008). Os diferentes contextos permitem distinguir o trabalho dos instrumentos e os seus efeitos. O princípio de comparação entre todas as classes de ativos com arbitragem (*benchmarking*) envolve, por definição, uma recomposição dos portfólios. Em média, os ativos dos fundos de investimento foram mantidos por 3,5 anos, raramente mais do que sete anos (FTfm, *Financial Times*, 26 de outubro de 2009, p. 3)¹²⁰. A indústria financeira introduz nos negócios urbanos um princípio de movimento com mudanças de acionistas e estratégias. A história do setor elétrico no transcorrer da década de 1992-2002 constitui um excelente exemplo, ainda que seja um setor muito controlado e orientado para o longo prazo (Lorrain, 2007). Em um primeiro momento, as políticas de liberalização, amplamente defendidas pelos intermediários da finança e da consultoria, colocaram em questão os monopólios — e foi por essa razão que as empresas de energia buscaram novas vias de desenvolvimento (Joskow, 2000, 2009). Na fase de alta (1995-2000), a finança global acompanharia a sua internacionalização e a diversificação em múltiplos serviços das grandes companhias de energia da Europa. Quando o ciclo se inverteu após a crise de 2001-2002, uma nova doutrina emergiu. Os analistas mudam radicalmente de ponto de vista, as empresas devem se focar sobre sua atividade principal. Elas vão então vender as aquisições concretizadas alguns anos antes, justificadas com grande esforço por meio de argumentos racionais. Quanto à indústria financeira, essas mudanças nas análises também serviram para impulsionar o mercado de consultoria, de financiamento pela dívida e, eventualmente, de compras.

O princípio do movimento foi fortalecido pela engenharia financeira adotada na montagem das operações. Para estabelecer o valor de uma empresa, os analistas empregavam um método baseado na “soma das partes”, o que equivalia a valorizar cada parte pelo preço de mercado. Tal método tende a maximizar o preço. Como a operação de compra se faz pelo endividamento, se há uma piora na conjuntura ou se o contexto muda, o comprador não tem outra alternativa senão ceder sua participação. Constitui um caso emblemático a história da aquisição da BAA (operadora de aeroportos britânica) pelo grupo espanhol Ferrovial em 2006 (Halpern, 2011; Halpern & Lorrain, 2010). Após a compra por um alto preço, o grupo teve que vender as filiais, reestruturar a dívida, transformar sua organização. O método de cálculo adotado na primeira transação favorece outras transações.

120 Esse resultado corresponde ao que registramos em nosso banco de dados no tocante a 170 transações ou ao período de comprometimento das empresas de energia americanas na Grã-Bretanha.

Há algum tempo atrás, um banqueiro fazia empréstimos em dinheiro, ele financiava pelos depósitos bancários, mantendo o risco inscrito em suas contas até o reembolso do empréstimo — o investidor permanecia assim com o ativo no seu patrimônio. Três inovações na engenharia financeira alteraram esse esquema. Elas se referem à transferência de propriedade, à transferência de dívidas e à transferência do risco das dívidas¹²¹. As montagens se fazem muitas vezes com um múltiplo elevado da dívida, exigindo-se então que a atividade não seja perturbada por incidentes para que possa arcar com a carga dos empréstimos. Caso contrário, aqueles que compraram durante um ciclo altista, com muito endividamento, devem vender os ativos para o reembolso das dívidas contraídas. O fenômeno é observável após a crise de 2008¹²². Segundo um gestor da Axa Private Equity, “do 1,5 trilhão de dólares levantados pelos fundos de *private equity* entre 2005 e 2007, parcela considerável — ao menos 3% — deveria ser destinada aos mercados secundários, o que representa um fluxo de 60 bilhões de dólares por ano” (*Financial Times*, 8 de outubro de 2010, p. 15). Isso significa que ativos detidos por um primeiro fundo de investimento são revendidos a um segundo fundo, talvez um terceiro. No que diz respeito ao primeiro semestre de 2010, essas operações representam mais da metade das transações europeias: 11 bilhões de um total de 19,7 bilhões de euros¹²³. A transferência pode pesar também sobre a dívida. O banco vende o seu empréstimo a um veículo financeiro que, para comprá-lo, emite obrigações garantidas pelo ativo inicial (*Asset-Backed Securities*). As obrigações são subscritas pelos detentores de poupanças. Desse modo, o banco recupera uma liberdade na sua proporção entre empréstimos concedidos e depósitos efetuados, podendo oferecer crédito novamente¹²⁴. Por fim, a transferência pode incidir sobre o risco da dívida (riscos cambiais, de inadimplência, de variação da taxa de juros). Esse mercado dos derivativos apresentou um crescimento espetacular. Novos contratos¹²⁵ foram elaborados e são trocados em dois grandes circuitos: mercados organizados (*clearing house*) e operações diretas (*over the counter*, **OTC**).

Como na língua de Esopo, essas inovações financeiras combinam propriedades contrárias. Por um lado, elas conferem fluidez à troca e tornam mais fácil a montagem das operações, mas, ao mesmo tempo, por acelerarem a rotação da propriedade e a transferência dos riscos, ela colocam a questão de a quem caberia, ao fim, o risco — quem detém a propriedade última? Isso introduz uma nova e problemática incerteza sobre quem está comprometido e é responsável sobre o período de duração do equipamento. Como os novos compradores fazem eles mesmos uma compra pela dívida, toda essa mecânica contribui para a fabricação das dívidas.

Nessas operações, a própria montagem financeira aparece como fonte de valor mais importante do que a exploração do bem. Um estudo realizado por uma empresa suíça com base em 241 sociedades de *private equity* europeias, circunscrito ao período entre 1989 e 2006, apresenta resultados muito significativos¹²⁶. Em média, o valor total foi multiplicado por 2,71. Uma parte desse número, que corresponde a 0,87, se explica pelo excedente bruto operacional, ou seja, pelas performances da gestão, das quais 80% derivam dos aumentos de venda. O restante, ou dois terços da alta aferida, tem origem na engenharia financeira¹²⁷. Isso equivale a dizer que os atores têm interesse em se concentrar sobre esse aspecto das operações, pois ele possibilita ganhos elevados em curto lapso de tempo, ao contrário dos esforços empreendidos em políticas industriais, que somente alcançam resultados ao longo do tempo. Isso explica a indiferença

121 Para uma apresentação desses mecanismos, ver A. Brender e F. Pisani (2009, Capítulo 1).

122 Ver, por exemplo, as análises do Chief Executive do fundo de investimento 3i (*Financial Times*, 10 de janeiro de 2010, p. 17).

123 Trabalhos do Centre for Management Buy-Out Research da Nottingham University Business School (*Financial Times*, 2 de Agosto de 2010, p. 11).

124 Do ponto de vista macroeconômico, trata-se de um fenômeno massivo. Nos Estados Unidos, os ativos securitizados passam de 10% dos créditos durante os anos 1950 e 1960, para 50% em 2003. Em função disso, os bancos de depósito tinham, nos seus demonstrativos, um pouco mais do que um terço do total da dívida, contra três quartos em meados dos anos 1970. (Brender & Pisani, 2009, p. 6)

125 Os mais importantes contratos são os *interest rate swap* e os *credit default swap* (**CDS**).

126 Steve Johnson, “Private equity’s Love Affair with Leverage”, **FTfm**, 26 de outubro de 2009, p. 3.

127 Esse múltiplo de valor da ordem de 1,84 é composto da seguinte maneira: 0,42 para a melhoria do *free cashflow*, 0,51 para a venda por um melhor múltiplo (o preço em relação aos dividendos) comparativamente ao momento da compra e 0,88 para a alavancagem (importância da dívida em relação ao capital).

à substância na abordagem dos problemas por essa indústria. Obtemos os mesmos resultados pelo nosso estudo do Macquarie Group (Lorrain, 2010). Este banco de investimentos levantou capitais em fundos específicos, combinou recursos próprios com os dos fundos e comprou infraestruturas. O acompanhamento da sua política desde os anos 2000 mostra que uma grande parte de sua rentabilidade elevada — o banco é conhecido como “the millionaire factory” (a fábrica de milionários) — foi obtida pelas transferências de ativos. O banco vende, inicialmente, parte de sua participação no ativo comprado do fundo específico não listado por ele constituído: primeiro valor agregado. Depois, quando a atividade atinge um ritmo estável considerado normal e a conjuntura é favorável, o fundo é introduzido na bolsa, e o restante da participação é vendido: segundo valor agregado. Essa sequência financeira prevalece sobre as políticas industriais.

A produção do valor pela engenharia financeira do projeto funciona ainda melhor em um ciclo altista. Dois esquemas apresentados no *Financial Times* fornecem a sua demonstração¹²⁸. Consideremos um fundo de investimento em pleno ciclo de alta que adquire uma empresa por um valor de 100, financiado em 20% por capital próprio e em 80% pelo endividamento. Após dois anos, a empresa é revendida por 140. O fundo quita a sua dívida (80) e embolsa 60, multiplicando portanto seu capital por três. Na baixa, em que o crédito é restrito, o mesmo fundo dispõe apenas de seus próprios recursos. Ele adquire uma empresa por um valor de 50 sem se endividar. Seis anos depois, ele a revende por 100 e seu ganho é de 50, dobrando o capital investido em seis anos. O resultado é muito claro, as operações são mais facilmente montadas em períodos de otimismo, quando a abundância dos compradores permite desemaranhá-los facilmente. Consequentemente, a lógica dessas operações de endividamento são regidas por antecipações positivas e se encontram na origem dos ciclos.

A indústria da finança e consultoria e seu poder informacional

Para apreender o que está em jogo nas políticas de desregulação, é preciso recuar à grande crise de 1929. Para proteger a economia e os consumidores do poder dos bancos globais, o Congresso americano havia separado os bancos de depósito e os bancos de investimento (Lei Glass-Steagall de 1933), dispositivos análogos também sendo adotados na Europa. Tratava-se de uma distinção de grande importância. Os bancos que recorriam à poupança pública deviam respeitar as regras da prudência. Atividades mais arriscadas eram conduzidas por bancos de negócios (*investment banks*) com os fundos próprios destas instituições. Os riscos então assumidos os estimulavam a se comprometer apenas com operações bem estudadas¹²⁹. Dito de outro modo, a arquitetura do sistema bancário introduzia um princípio de prudência e disciplinava os bancos de investimento. Essa organização do mundo bancário restou em vigor durante cerca de sessenta anos. Quando se falava da indústria das finanças, tratava-se essencialmente de bancos e, no topo deles, dos bancos de negócios.

Dos grandes bancos à indústria da finança e consultoria

Essa indústria testemunhará importantíssimas transformações que conduziram a uma nova configuração. Duas datas simbólicas podem ser registradas: 1971 e 1986. Em 1971, os Estados Unidos abandonam a paridade entre o ouro e o dólar, estabelecida pelos acordos de Bretton Woods. Essa decisão vai automaticamente provocar variações cambiais entre as moedas e conduzir à elaboração de técnicas de cobertura de riscos (Morin, 2006, p. 38). Os bancos de investimento desenvolvem serviços de arbitragem cambial, que são sucedidos por outros serviços para os mercados petrolíferos e as matérias-primas, os quais são submetidos a variações consideráveis de preço. Mais tarde, essas competências lhes permitiriam propor instrumentos visando a cobertura de riscos — produtos derivados ou derivativos (Brender & Pisani, 2009, Capítulo 1) — para os mercados de gás e de eletricidade no contexto de sua liberalização. A Grã-Bretanha desregula os seus mercados financeiros (*big bang*) em 1986,

128 “Private Equity Picture Remains Bleak” de Martin Arnold (*Financial Times*, 20 de novembro de 2008, p. 20).

129 Ver J. E. Stiglitz (2004).

os Estados Unidos modificam sua regulamentação no início dos anos 1990, impondo assim um fim à separação estabelecida pela Lei Glass-Steagall. Atividades antes limitadas aos seus próprios campos passam a se aproximar, favorecendo o surgimento de bancos globais com novas capacidades de intervenção.

A transformação da indústria financeira é também explicada pela globalização das trocas econômicas. Esse é o argumento amplamente desenvolvido por Rajan e Zingales para explicar como os atores da finança global conseguiram contornar a oposição dos interesses nacionais. Se países em número suficiente abrem os seus mercados de bens e serviços, eles impactam outros países. A tendência é que as “brechas” nas fronteiras (economia informal, direitos aduaneiros) os force à abertura. Portanto, em um mundo mais aberto, os grandes bancos ampliam as suas redes por vários continentes a fim de acompanhar seus clientes que se internacionalizam — eles oferecem seus serviços aos países recém-liberalizados. Para intervir em novos países menos conhecidos e acompanhar as cadeias de valor mais longas e com mais participantes, funções complementares às transações bancárias são fortalecidas: estudos prévios e estudos econômicos, notação, certificação da contabilidade dos grupos globais. Em sua obra sobre as empresas de consultoria e os grandes escritórios contábeis, Christopher McKenna fala de uma “nova profissão mundial” (McKenna, 2006). A novidade trazida pela globalização é que um pequeno número de atores, considerados entre todos aqueles que já atuavam em cada segmento, terá a capacidade de atuar globalmente. Esse clube dos “famosos e globais” cria redes e forma uma nova indústria: a indústria da finança e consultoria. Ela é composta pelos grandes bancos de investimento, alguns fundos privados de investimento, quatro grandes escritórios de contabilidade, três agências de notação, alguns escritórios de advocacia e empresas de consultoria (tabela 4).

Tabela 4.
Concentração em uma nova
indústria mundial.

Fonte: compilações do autor baseada
em classificações da imprensa especializada
anteriores a 2008.

Estabelecimentos de garantia (10 maiores security firms): Goldman Sachs, Morgan Stanley, Merrill Lynch, CS First Boston, JP Morgan, Salomon Smith Barney, UBS Warburg, Lazard, Lehman Brothers e Deutsche Bank.

Fundos de investimento em participações (10 maiores private equity funds): Apollo, Bain Capital, Blackstone, Bershire Hathaway, Carlyle, Cerberus, Colony Capital, CVC Capital Partners, KKR, Terra Firma, Texas Pacific Group.

Escritórios de contabilidade (“the big 4 accounting firms”): PwC (Price Waterhouse Coopers & Lybrand), KPMG, Deloitte, Ernest & Young.

Agências de notação (3 rating agencies): Moody’s, Standard and Poor’s, Fitch.

Escritórios de advocacia (10 maiores law firms): Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom (Nova York); Baker & McKenzie (Chicago); Latham & Watkins (Los Angeles); Jones Days (Cleveland); Sidley, Austin, Brown & Wood (Chicago); White and Case (New York); Clifford Chance (Londres); Linklaters & Paines; Freshfields; Allen & Overy.

Consultores e departamentos de consultoria dos grandes escritórios de contabilidade (15 maiores): McKinsey, Booz, Allen & Hamilton, AT Kearney, Boston Consulting Group, Bain, Arthur D. Little.

O auge dessa nova indústria data de meados dos anos 1990. A economia se desenvolvia vigorosamente, impulsionada pelas tecnologias da informação, assim como pela abertura do antigo bloco soviético e da China (Stiglitz, 2004, assim como Castells, 1997, 2001). As privatizações fazem países inteiros e novos setores entrarem na economia de mercado. Essa tendência foi acentuada por três fatores exógenos que consolidam as funções de intermediação. Primeiro, a gestão das aposentadorias pelo sistema de capitalização e o envelhecimento populacional nos países industriais geram um fluxo recorrente de recursos para investimentos¹³⁰. Em seguida, a forte alta dos preços do petróleo após a Guerra do Iraque (2003) constitui um efeito de oportunidade ao aumentar o volume de capitais para a busca de alocação: “Há 2,500 bilhões de dólares que podem ser investidos no Conselho de Cooperação do Golfo”, que reúne seis países (FT, 26 de julho de 2006). O mundo descobre os fundos soberanos (Betbèze, 2008). Enfim, a privatização de várias indústrias e o crescimento econômico dos anos

130 Tomada em 1992 pelo governo da Austrália, a decisão de generalizar um regime previdenciário com base na capitalização alimentou a indústria financeira do país e explica, em parte, a intensa atividade de vários fundos australianos (Peng & Newell, 2007). Na Suíça, os investimentos das caixas de pensão correspondem a uma capitalização de 600 bilhões de francos suíços investidos nos mercados, dos quais aproximadamente 15% no setor imobiliário. Ver J. Corpataux et al. (2009).

1990 fazem emergir uma nova classe de milionários (Godefroy & Lascoumes, 2004, p. 59) que recorre a especialistas na gestão do seu patrimônio.

Os fatores de unidade

Acontece que, para tratar a indústria da finança e consultoria como um ator coletivo e atribuir-lhe finalmente um poder superior ao mero exercício de sua missão como provedora de capitais, deve-se nela reconhecer os fatores de unidade. O argumento não tem nada de evidente. Essa indústria se compõe de inúmeros atores distribuídos entre diferentes profissões, cada qual portando uma tecnicidade própria e colocando em ação procedimentos específicos organizados pelas regras nacionais. São atores que intervêm no mundo inteiro e realizam um elevadíssimo número de transações envolvendo diversas indústrias. Eles não têm o poder de propriedade dos acionistas (a partilha dos riscos frequentemente conduz à multiplicação de participações minoritárias), e tampouco gozam do poder dos gestores. Nenhuma ordem deveria assim emergir, admitindo-se ainda que esses atores estão, em parte, em concorrência uns com os outros. Recentemente, o Diretor-Geral do Boston Consulting Group explicava que a profissão de consultor: "(...) é tão abrangente e tão fragmentada que a maioria das generalizações que podem ser feitas são amplamente inexatas; há dezenas de milhares de atores trabalhando em diferentes segmentos dos mercados"¹³¹. A indústria da finança e consultoria parece, portanto, se apresentar como um vasto conjunto em que competências específicas e independentes intervêm sucessivamente em um mesmo projeto: as do banqueiro, as do homem de estudos, as do contador, as do jurista, etc. A fragmentação parece se impor. No entanto, contrariamente a essa representação mais admitida, nós defendemos que essa indústria desenvolveu um poder de grande importância desde os anos 1990, um poder fundado em uma estrutura industrial concentrada sobre operações estratégicas e competências informacionais.

Essa indústria detém um poder porque os elos estratégicos que comandam a montagem das grandes operações correspondem a uma estrutura muito concentrada ou de tipo oligopolista ^(tabela 4). Alguns atores pesam sobre os pontos estratégicos. Eles intervêm, em princípio, prestando consultoria no topo das cadeias decisórias — a dirigentes de grandes empresas e ministros — e eles detêm posições sólidas na análise de setores industriais e empresariais. Esse segmento é ocupado pelas grandes empresas de consultoria (McKenna, 2006), pelos analistas dos grandes bancos de Nova Iorque e por alguns institutos de pesquisa públicos ou privados. Cerca de vinte nomes são recorrentes.

Em seguida, alguns bancos são tecnicamente incontornáveis quando se trata de operações de grande envergadura, vindo regularmente à tona os mesmos nomes. Nosso acompanhamento do setor de infraestruturas o confirma: quer se trate da introdução na bolsa de um banco estatal chinês, da venda de rodovias na França, da aquisição de uma empresa de energia britânica, de uma fusão no setor de telecomunicações, encontramos sempre os mesmos. O ano sendo bom ou ruim, uma dezena de bancos de investimento concentra a maioria das fusões e aquisições e das operações de dívida, sendo que seis deles aparecem sempre classificados e todos se localizam em Nova Iorque, Manhattan, Wall Street ^(tabela 5). A crise de 2007-2008 não modifica em quase nada essa classificação. Essa concentração física de alguns poucos bancos em um território muito pequeno contribui sem dúvida para a coordenação informal do conjunto. Seria possível imaginar que uma indústria que trabalha a partir de ativos em grande medida imateriais escaparia à limitação das localizações diferentemente das indústrias pesadas¹³², mas, ao contrário, trata-se de uma indústria hipercentrada em Wall Street e na City de Londres. A mesma observação pode ser formulada a respeito dos fundos de private equity: uma boa parte deles é norte-americana, mas não necessariamente de Nova Iorque, e as demais, inglesas ou australianas.

Essa concentração é reforçada, enfim, pela organização de dois outros segmentos. Três agências de notação avaliam mundialmente a "qualidade" das empresas e dos Estados, suas avaliações modificando o custo da dívida, suas recomendações por meio de estudos sendo de altíssima influência. Quanto às auditorias e certificações

131 "Reinventing the Spiel" de Stefan Stern (*Financial Times*, 25 de junho de 2010, p. 9).

132 Sobre esse debate entre os geógrafos urbanos, ver L. Halbert (2009) e Saskia Sassen (1991).

contábeis das grandes empresas, há apenas quatro redes mundiais (*the big four*) desde a falência de Arthur Andersen em 2002.

Dito de outro modo, a primeira característica dessa finança global diz respeito à concentração dos atores que intervêm nas diferentes etapas das grandes operações. O trabalho dos bancos é apoiado antes (estudos, consultorias) e depois (*rating, auditing*).

Tabela 5.

A classificação dos dez primeiros bancos de investimento referente a 1997-2001

Números em bilhões de dólares (G\$).

Fonte: Thomson Financial, "Enjeux les Échos", janeiro de 2003, p. 75.

		Consultoria M&A (transações)		Emissão de ações (valores acumulados)		Emissões de debêntures (valores acumulados)
(1)	Goldman Sachs	4 562 189	(1)	246 680	(7)	363 781
(2)	Morgan Stanley	3 598 391	(2)	182 310	(2)	472 975
(3)	Merrill Lynch	3 266 910	(3)	161 509	(3)	471 601
(4)	CS First Boston	2 720 861	(4)	139 384	(8)	361 153
(5)	JP Morgan	2 503 485	(8)	58 687	(4)	446 802
(6)	Salomon Smith Barney	2 161 591	(5)	121 895	(1)	490 008
(7)	UBS Warburg	1 402 112	(6)	98 882	(6)	371 296
(8)	Lazard	1 096 426	-	-	-	-
(9)	Lehman Brothers	1 069 550	(9)	44 586	(9)	264 462
(10)	Deutsche Bank	952 975	(7)	76 646	(5)	399 516
	Nomura	-	(10)	43 267	-	-
	ABN Amro	-	-	-	(10)	225 874

É o suficiente para lhes atribuir poder? Cada um poderia atuar segundo a sua própria lógica profissional, seus interesses e a natureza do contexto. Ora, se essa finança pode ser qualificada de global, é porque ela é capaz de comparar diferentes ativos, não importando o setor e abrangendo inúmeros países, além de ser a única que o faz. É preciso então que o trabalho de avaliação não seja levado pelo peso das contingências, caso em que nada seria comparável. Por meio de quais dispositivos ele logra estabelecer equivalências entre uma central de geração de energia na Grã-Bretanha, uma rede de gasodutos no Texas, uma rede de transmissão a cabo em Taiwan, uma rodovia na França, aeroportos na Itália, grandes conjuntos habitacionais em cidades alemãs e em Tóquio, centros de compras em Xangai, um cassino em Cingapura e escritórios nas grandes cidades americanas? Ainda vale lembrar que esses ativos urbanos podem ser comparados a investimentos em outros setores.

O poder informacional

É possível falar de "uma" indústria da finança global, pois, a despeito das especificidades de cada ator, há fortes princípios que os alinham. Consideremos por um instante uma transação elementar. Para conduzi-la, os atores se valem de estudos, de discussões e de dados quantificados que têm como "fonte" as demonstrações financeiras e de resultados certificadas por contadores. Eles avaliam a equação rentabilidade/risco, a evolução do setor, o projeto da direção. Ao multiplicarem ano após ano as transações (estudadas ou contratadas), esses atores coletam volume considerável de "informações fontes", as quais podem ser agregadas por se organizarem segundo as mesmas normas contábeis. Agora, compreendemos como profissões a parte podem se apresentar em sintonia, todos trabalham com a mesma matéria-prima: cifras normalizadas (Capron, 2005; Chiapello & Medjad, 2007). Eles estão munidos de instrumentos relativamente próximos (normas contábeis, coeficientes) e compartilham, sem dúvida, alguns valores como a ideia da superioridade dos mercados autorregulados em detrimento da mão visível do poder público¹³³.

133 A crise de 2007-2008 e os debates sobre as formas de contenção dos excessos evidenciaram claramente os valores implícitos. Assim que a questão da regulamentação dos fundos de *private equity* ou dos fundos de arbitragem foi colocada, recorreu-se ao argumento da necessária flexibilidade, da superioridade dos mercados.

Graças à potência de cálculo dos computadores, essas informações das fontes, tratadas e transformadas em coeficientes, geram uma “informação secundária” que possibilita a comparação entre empresas, setores, países e cidades. Esse trabalho permite então uma apreciação das “qualidades” por parte dos atores da finança e da consultoria. Os departamentos de estudos vão estabelecer ranqueamentos, promover as empresas ou as cidades que conduzem, segundo eles, “boas” políticas. Os escritórios de consultoria divulgam os “bons” modelos em meio aos de pior desempenho¹³⁴. É assim que, em 2010, um escritório internacional aconselha o município de Bombaim a implementar uma estratégia de desenvolvimento de suas infraestruturas inspirada em Xangai se ele quiser se tornar uma cidade mundial (Zérah, 2011, p. 193). No outono francês de 2006, uma carta aberta ao Primeiro-Ministro publicada em vários órgãos da imprensa cotidiana, assinada pelo diretor de um pequeno fundo especulativo de Nova Iorque, ilustra o mesmo poder. Argumentando sobre as várias maneiras de gerar valor, ele contesta as modalidades da fusão entre a GDF e a Suez (Le Monde, 2 de setembro de 2006). Uma novidade histórica desponta de trás dos *faits divers*. Desde o século XIX, a organização das cidades era considerada uma questão importante demais para ser confiada unicamente aos mercados. Essas atividades foram mais ou menos regulamentadas conforme os países e os setores, o político impondo sempre a sua marca. A visão defendida pelos intermediários financeiros questiona essa concepção. Eles consideram, manifestamente, estarem armados para calcular valores, apreciar riscos e alocar recursos da melhor maneira.

Temos aí a expressão do poder da informação. Trata-se de um procedimento parcialmente material. A indústria da finança e consultoria opera apenas parcialmente sobre objetos reais (advindos de processos produtivos). Ela intervém por meio de objetos intermediários que representam o real: cifras normalizadas e coeficientes. A informação está no cerne de seu poder em um duplo sentido. Em princípio, ao tratar de maneira standardizada o enorme número de dados, uma normalização contábil intervém para que os trabalhos conduzidos por atores distintos se tornem cumulativos (Capron, 2005; Chiapello & Medjad, 2007). Depois, a formatação da informação da fonte original por meio de coeficientes comuns é o que confere sentido à matéria-prima. Uma vez munidos desses instrumentos, os atores se valem dessa capacidade de medir e comparar para afirmarem o seu próprio poder informacional. Essa explicação permite não só abordar o problema da coerência entre atores diferentes e juridicamente autônomos, mas também dar conta do fato muito surpreendente que é a distância entre o poder dessa indústria e o seu envolvimento. Foi-se o tempo em que especialistas em economia se perguntavam, na França, se o Estado deveria estatizar totalmente as indústrias para deter o poder, já que alguns julgavam insuficiente uma participação de 51%. Com uma detenção do capital variando de 1% a 5%, bancos de investimento influenciam a estratégia de uma empresa ou sua condução de políticas industriais. Isso é conseguido pelo seu poder informacional. É assim que eles, internamente, podem convencer outros investidores da precisão de suas recomendações e podem, externamente, ter influência. Isso porque outros atores dessa indústria — escritórios de estudos, agências de notação, analistas financeiros — contribuem para formar uma representação dos problemas coerente com suas próprias análises.

É possível expressar essa unidade em uma fórmula: informação-fonte // normalização contábil // instrumentos de tratamento compartilhados por toda a indústria financeira // tratamento da informação-fonte // comparação // enunciado de políticas = poder informacional.

Questões de um poder discreto à ação pública

O envolvimento da finança global nos negócios urbanos levanta questões sobre as formas do poder e permite melhor compreender um fenômeno contemporâneo de longo alcance: a formação de um poder informacional que vem se juntar ao poder político, ao poder de propriedade e ao poder de gestão (Berle &

134 Em várias oportunidades, observamos essas comparações para justificar uma operação. No setor de energia, ver, por exemplo, Dominique Lorrain e Christophe Defeuille (2005, p. 112).

Means, 1932)¹³⁵. Se a finança é global, ainda que composta por um grande número de atores presentes nos mais variados países e campos profissionais, é menos porque os “dominantes” controlam todos os outros do que pela existência de potentes princípios de alinhamento. Os atores são guiados por princípios superiores e instrumentos compartilhados. Se a finança global age sobre a cidade, não é tanto na condição de proprietário universal, mas pelos instrumentos aos quais ela recorre, difunde, e que incorporam um certo modo de ler os projetos e de mensurar o seu valor. Essa indústria mostra que os fenômenos não correspondem sempre a uma oposição binária entre um poder visível, representado por instituições pesadas, e uma ação sem ator (Friedberg, 1998). A finança global na cidade pode ser os dois e é, sem dúvida, o que gera toda a dificuldade para descrevê-la e discipliná-la. Em certos momentos, ela intervém pela mão visível do seu *lobby* e a montagem de grandes operações. Em outros, ela age por uma mão discreta. Neste caso, seu poder se incarna nos instrumentos. São eles que funcionam como crivo para a seleção dos projetos. Sua concepção traz consigo uma certa representação de um problema, porém, eles se mostram por um registro técnico. Compreender a finança global requer a apreensão destes dois registros: o visível e o difuso. Mas se colocarmos tudo na balança, o difuso é certamente o que domina, levantando questões na condução da ação pública.

O governo das cidades se fundou sobre a ideia de democracia, com seus princípios de publicidade, debate e responsabilidade (Callon *et al.*, 2001). Nós assistimos à emergência de um poder discreto, de natureza informacional, que transcende as fronteiras. Esse novo poder não é objeto de discussão, salvo em momentos de crise. Suas regras de intervenção não são regulamentadas, a finança global se autorregula. E essa delegação da regulamentação a atores privados não deixa de causar espanto. Na crítica das indústrias de redes em monopólio, os economistas ressaltaram que a intervenção sobre toda a cadeia de valor constituía uma vantagem e apresentava riscos. A finança global ampliou o seu espectro de ação, ela intervém por consultorias, nas dívidas e como acionista (os especialistas chamam isso de estratégia *triple play*) sem que isso suscite o menor questionamento. Os governos locais, prontos para se mobilizarem em relação ao preço da água ou às altas no preço da energia elétrica, negociaram montagens sobre dívidas que as levaram a perder, juntamente com os seus contribuintes, somas consideráveis¹³⁶. Em suma, essa discrepância dos pontos de aplicação da vigilância pública coloca questões sobre a capacidade da classe política de se projetar para além das aparências do poder.

O problema que a finança global coloca para a ação pública se apresenta no fato de o seu campo de ação ser global, dividido em um sem número de transações e, por isso, com uma percepção empírica não imediata. Outra dificuldade é que os seus impactos correspondem mais às consequências da aplicação de princípios contidos nos instrumentos do que a uma decisão direta. A expressão desse poder distribuído, mediatizado por princípios e ferramentas, não se revela a não ser a posteriori. Nossas pesquisas sobre o setor retraçam várias dessas causalidades difusas.

O trabalho de medição estabelece uma hierarquia da qual despontam algumas cidades, cidades globais e especializadas, organizadas em centros de trocas (*hub*) que funcionam a partir de algumas infraestruturas fundamentais. Essa função de trocas foi sistematizada, levando as cidades “estrategistas” a se posicionarem globalmente. Atualmente, suas formas extremas são Macau, Las Vegas e Dubai. Porque uma cidade tem uma boa reputação, a finança global nela investe, os preços no mercado imobiliário aumentam e outros investidores vêm atrás. Ao difundirem enfaticamente os “bons” modelos, o impacto se propaga para todas as outras cidades. As cidades de importância secundária se encontram indiretamente envolvidas, sendo que algumas, por efeito mimético, serão tentadas a replicar as políticas que funcionaram em outros lugares. Seria a história da reconversão de Bilbao a partir do turismo e de um museu reproduzível em Metz ou Saint-Étienne? No grande jogo do *hub* especializado, não serão todas as cidades que serão cidades globais. Muitas cidades adotam as mesmas estratégias, mas só algumas se impõem enquanto as outras carregam o custo de investimentos mal

135 Ver também outras inúmeras discussões, particularmente em M. Aglietta e A. Reberlioux (2004, p. 41 e seguintes).

136 Para uma análise dos problemas de Asnières, do departamento de Seine-Saint-Denis, de Lille, Rouen e Saint-Étienne, ver Le Monde (19 de julho de 2008; 14 outubro 2009, p. 15; 7 dezembro 2010) ou Les Échos (12 de novembro de 2009).

dimensionados¹³⁷. Além disso, os ranqueamentos e classificações podem arruiná-las. O modelo que foi adotado ontem pode ser abandonado hoje se as cidades de uma mesma classe se encontram em concorrência. É um jogo estruturalmente perigoso que conduz à alta dos valores imobiliários no início e gera perdas ao fim.

Os instrumentos utilizados exercem seus impactos sobre as cidades e na cidade. Impacto positivo se for considerada a mobilização mais fluida das poupanças em direção aos projetos. Há ainda outras consequências dos instrumentos em ação. É preciso, primeiro, tomar consciência das suas propriedades cognitivas e metodológicas; eles apreendem mal as externalidades e o tempo longo, duas noções centrais nas cidades. Sua concepção das instituições, que são assimiladas aos atores do mercado, os conduzem a desvalorizar as organizações públicas, mesmo sendo essenciais em muitos setores. Em seguida, a engenharia utilizada, suas montagens das dívidas, seus mecanismos de extração do valor, funcionam com base em antecipações positivas e a generalização destas produz ciclos que terminam em bolhas. A comparação universal dos ativos introduz o movimento na ação pública urbana, um universo relativamente estável e que assegurava uma função de amortecedor dos ciclos. A finança global organiza transações, vive de transações e precisa de um mundo em movimento, mas se existe uma amplitude demasiada, isso pode ser desestabilizador. Tudo converge para se estabelecer que, se essa indústria traz novas competências favoráveis à ação, ela deve ser regulamentada, como ocorreu no século XIX com as indústrias de redes¹³⁸. O impacto por ela exercido sobre a cidade, os riscos que ela gera para a sociedade, os limites dos instrumentos dos quais ela se vale, todos esses fatores são extremamente importantes para que ela possa se autorregular. É necessário voltar aos princípios mais simples encontrados nas origens das cidades. Os negócios urbanos não podem ser reduzidos aos mercados. O governo das cidades é uma missão da política.

Anexo metodológico

Esta *political economy* está fundada em um trabalho documental de longa duração sobre as grandes empresas de redes a partir da imprensa econômica (como primeira leitura, o *Financial Times*); ele foi complementado com sínteses sobre as empresas ou setores graças a outras fontes: imprensa financeira (Wall Street Journal, Asian Wall Street Journal, Business Week, Forbes), relatórios de atividade, artigos de pesquisa. É pelo acompanhamento de operações que envolviam o setor urbano (energia, rodovias, telecomunicações, gás, água) que vimos emergir o papel da indústria financeira. Essa abordagem de amplo espectro nos possibilitou aprender os contornos característicos da finança global e de compreender o que significa o termo “global”. Para compreender o que faz essa indústria no urbano, concentramos nossa atenção no registro das transações a partir da mesma fonte documental. Quando um ativo urbano é vendido: quem vende, quem faz uma proposta, quem compra, quem são os consultores. A base de dados constituída conta com 170 transações relativas a ativos urbanos do período 2000-2007 (10 semestre). Essa abordagem não autoriza a exaustividade, mas, dadas as condições de acesso aos dados, ela constitui uma solução aceitável. Atualmente, essas informações são compiladas por fornecedores de informações privados — Thomson Financial, Dealogic — e representam uma fonte comercial.

AGLIETTA, M. (2008). Les fonds souverains et l'avenir du capitalisme. Em J.-P. Betbèze (Org.), *Fonds souverains: À nouvelle crise, nouvelle solution?* (p. 81-93). Paris: Presses universitaires de France.

AGLIETTA, M., & REBÉRIOUX, A. (2004). *Dérives du capitalisme financier*. Paris: Albin Michel.

ANDERS, G. (1992). *Merchants of debt: KKR and the Mortgaging of American Business*. New York: Basic Books.

AVELINE-DUBACH, N. (2008). *Immobilier: l'Asie, la bulle et la mondialisation*. Paris: CNRS éditions.

BALDWIN, R., & CAVE, M. (1999). *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford university press.

BALDWIN, R., SCOTT, C., & HOOD, C. (Orgs.). (1998). *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

137 Foi, em tempos passados, o caso da França em relação ao equipamento urbano de zonas industriais. No sul da China, a lógica do *hub* conduziu à multiplicação dos aeroportos: Lantau/Hong Kong, Cantão, Macau, Shenzhen.

138 Ver o chamado dos economistas da École de Paris (outono de 2010) por uma regulamentação dessa indústria e de uma distinção entre a *utility* (regulamentada) e os bancos de investimento.

- BARAUD-SERFATY, I.** (2008). Capitales et capitaux. Vers la ville financiarisée ? *Le Débat*, 148(1), 96-105. <https://doi.org/10.3917/debo.148.0096>
- BERLE, A., & MEANS, G.** (1932). *The Modern Corporation and Private Property*. Nova York: Harcourt.
- BETBÈZE, J.-P.** (Org.). (2008). *Fonds souverains : À nouvelle crise, nouvelle solution ?* Paris: Presses universitaires de France.
- BISHOP, M., KAY, J. A., & MAYER, C. P.** (1994). *Privatization and Economic Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- BONIN, H., BOUNEAU, C., CAILLUET, L., FERNANDEZ, A., & MARZAGALLI, S.** (2002). *Transnational Companies, 19th-20th Centuries*. Paris: P.L.A.G.E.
- BOUSSARD, V.** (2001). Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants. *Sociologie du travail*, 43(4), 533-551. <https://doi.org/10.4000/sdt.35527>
- BRAUDEL, F.** (1979). *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XV^e-XVIII^e siècle* (BU Bron Z 64309; Vol. 1-3). Paris: Armand Colin.
- BRAUDEL, F.** (1985). *La dynamique du capitalisme*. Paris: Arthaud.
- BRENDER, A., & PISANI, F.** (2009). *Globalised Finance and its Collapse*. Paris: Dexia.
- BURROUGH, B., & HELYAR, J.** (1990). *Barbarians at the Gate: The Fall of RJR Nabisco*. New York: Harper & Row.
- CALLON, M., LASCOUTMES, P., & BARTHE, Y.** (2001). *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*. Paris: Éditions du Seuil.
- CAMPAGNAC, É.** (Org.). (1992). *Les grands groupes de la construction, de nouveaux acteurs urbains ?* Paris: L'Harmattan.
- CAPRON, M.** (Org.). (2005). *Les normes comptables internationales, instruments du capitalisme financier*. Paris: La Découverte.
- CASTELLS, M.** (1997). *La société en réseaux* (P. Delamare, Trad.; Vol. 1-3). Paris: Fayard.
- CASTELLS, M.** (2001). *La galaxie Internet* (P. Chelma, Trad.). Paris: Fayard.
- CHIAPPELO, É., & MEDJAD, K.** (2007). Une privatisation inédite de la norme : le cas de la politique comptable européenne. *Sociologie du travail*, 49(1), 46-64. <https://doi.org/10.4000/sdt.20622>
- CORPATAUX, J., CREVOISIER, O., & THEURILLAT, T.** (2009). The Expansion of the Finance Industry and Its Impact on the Economy: A Territorial Approach Based on Swiss Pension Funds. *Economic Geography*, 85(3), 313-334. <https://doi.org/10.1111/j.1944-8287.2009.01035.x>
- CRANDALL, R. W.** (1991). *After the breakup: U.S. telecommunications in a more competitive era*. Washington: The Brookings Institution.
- CURIEN, N.** (2000). *Économie des réseaux*. Paris: La Découverte.
- DEFEUILLEY, C.** (2009a). Centrica. *Flux*, 78(4), 89-97. <https://doi.org/10.3917/flux.078.0089>
- DEFEUILLEY, C.** (2009b). Retail competition in electricity markets. *Energy Policy*, 37(2), 377-386. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2008.07.025>
- ESTACHE, A., RODRIGUEZ PARDINA, M., RODRIGUEZ, J. M., & SEMBER, G.** (2003). An introduction to financial and economic modeling for utility regulators. *Em Policy Research Working Paper Series* (n° 3001; Policy Research Working Paper Series). The World Bank. <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3001.html>
- FAINSTEIN, S. S.** (1994). *The city builders: Property, politics and planning in London and New York*. Oxford: Blackwell.
- FAVRE, P.** (2003). Qui gouverne quand personne ne gouverne ? Em P. Favre, Y. Schemeil, & J. Hayward (Orgs.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca* (p. 257-271). Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.favre.2003.01.0257>
- FRANCEYS, R.** (2011). *Managing and Financing Water and Wastewater* [Comunicação ao Comité des concessions]. Paris: Institut de la gestion déléguée.
- FRIEDBERG, E.** (1998). En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux. *Revue française de science politique*, 48(3), 507-514. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1998.395290>
- GODEFROY, T., & LASCOUTMES, P.** (2004). *Le capitalisme clandestin : l'illusoire régulation des places offshore*. Paris: La Découverte.
- GÓMEZ-IBÁÑEZ, J. A.** (2004). *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts and Discretion*. Cambridge: Harvard University Press.
- GOUBERT, J.-P.** (1986). La rente de l'eau. La stratégie industrielle de la Société lyonnaise des eaux et de l'éclairage. 1880-1925. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 30(1), 17-23. <https://doi.org/10.3406/aru.1986.1232>
- GREENBERG, A.** (2001). The Marketization of American Politics. Em J. D. Donahue & J. S. Nye (Orgs.), *Governance amid Bigger, Better Markets* (p. 212-232). Cambridge, Washington: Visions of Governance in the 21st Century, The Brookings Institution Press.
- GRISSET, P.** (2002). Entre monopole et haute technologie, les mutations d'une entreprise dans la longue durée : le Bell System 1876-2000. *Entreprises et histoire*, 30(3), 100-114. <https://doi.org/10.3917/eh.030.0100>
- GROSSMAN, E., & SAURUGGER, S.** (2006). *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*. Paris: Armand Colin.
- HALBERT, L.** (2009). *L'Avantage métropolitain*. Paris: Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.cheri.2010.02>
- HALBERT, L., & PAIN, K.** (2010). Services globaux, géographies locales : les services aux entreprises dans les métropoles de Londres et Paris. *Cybergeo: European Journal of Geography*. <https://doi.org/10.4000/cybergeo.23337>
- HALPERN, C.** (2011). *HUB 3: La gestion aéroportuaire a-t-elle changé de nature ? Le rôle de BAA plc*. *Flux*, 83(1), 68-82. <https://doi.org/10.3917/flux.083.0068>
- HALPERN, C., & LORRAIN, D.** (2010). *HUB (aéroports et ports)*. *Flux*, 79(80), 140-152. <https://doi.org/10.3917/flux.079.0140>

- HELD, D., & MCGREW, A. (2007). *Globalization / Anti-Globalization: Beyond the Great Divide*. Cambridge: Polity Press.
- HELM, D. (2003). *Energy, the State, and the Market: British Energy Policy since 1979*. Oxford: Oxford University Press.
- HENRY, C. (1997). *Concurrence et services publics dans l'Union européenne*. Paris: Presses universitaires de France.
- HENRY, G.-M. (2008). *Les hedge funds*. Paris: Eyrolles.
- HIGH, J. C. (Org.). (1991). *Regulation: Economic Theory and History*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- HOGAN, W. W. (2001). Making Markets in Electric Power. Em J. D. Donahue & J. S. Nye, *Governance amid Bigger, Better Markets* (p. 93-109). Cambridge, Washington: Visions of Governance in the 21st Century, The Brookings Institution Press.
- JACQUET, P. (2008). Les fonds souverains, acteurs du développement ? Em J.-P. Betbèze (Org.), *Fonds souverains: À nouvelle crise, nouvelle solution ?* (p. 59-69). Paris: Presses universitaires de France.
- JACQUOT, A. (2002). La Compagnie générale des eaux 1852-1952: Un siècle, des débuts à la renaissance. *Entreprises et histoire*, 30(3), 32-44. <https://doi.org/10.3917/eh.030.0032>
- JOSKOW, P. L. (2000). Deregulation and Regulatory Reform in the U.S. Electric Power Sector. Em S. Peltzman & C. Winston (Orgs.), *Deregulation of Network Industries: What's Next?* (p. 113-188). Washington: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- JOSKOW, P. L. (2009, 10 fevereiro). *Deregulation*. Working paper apresentado em conferência promovida pela AEI Center for Regulatory and Market Studies.
- LASCUMES, P., & LE GALÈS, P. (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po <https://www.cairn.info/gouverner-par-les-instruments--9782724609492.htm>
- LASCUMES, P., & LORRAIN, D. (2007). Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l'action publique. *Sociologie du travail*, 49(1), 1-9. <https://doi.org/10.4000/sdt.20509>
- LE GALÈS, P. (2003). *Le retour des villes européennes: Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris: Presses de Sciences Po.
- LE GOFF, J. (2003). *L'Europe est-elle née au Moyen-Âge ?* Paris: Éditions du Seuil.
- LEPETIT, B., & TOPALOV, C. (Orgs.). (2001). *La ville des sciences sociales*. Paris: Belin.
- LESCURE, M. (1982). *Les banques, l'État et le marché immobilier en France à l'époque contemporaine, 1820-1940*. Paris: Éditions de l'EHESS.
- LEVY-LANG, A. (2006). *L'argent, la finance et le risque*. Paris: Odile Jacob.
- LORRAIN, D. (2007). Le marché a dit. Intermédiaires financiers et managers dans le secteur électrique. *Sociologie du travail*, 49(1), 65-83. <https://doi.org/10.4000/sdt.20668>
- LORRAIN, D. (2008a). Les institutions de second rang. *Entreprises et histoire*, 50(1), 6-18. <https://doi.org/10.3917/eh.050.0006>
- LORRAIN, D. (2008b). L'industrie de la finance et les infrastructures (1): Les fonds privés d'investissements. *Flux*, 71(1), 78-91. <https://doi.org/10.3917/flux.071.0078>
- LORRAIN, D. (2008c). L'industrie de la finance et les infrastructures (2): Les fonds privés d'investissement. *Flux*, 72-73(2-3), 138-151. <https://doi.org/10.3917/flux.072.0138>
- LORRAIN, D. (2010). Portrait d'entreprise. Macquarie: une banque dans les infrastructures. *Flux*, 81(3), 67-78. <https://doi.org/10.3917/flux.081.0067>
- LORRAIN, D., & DEFEUILLEY, C. (2005). Enel et Scottish Power les utilities européennes. *Flux*, 60(12), 105-115. <https://doi.org/10.3917/flux.060.0105>
- MCKENNA, C. D. (2006). *The World's Newest Profession: Management Consulting in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MEGGINSON, W. L., & NETTER, J. M. (2001). From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. *Journal of Economic Literature*, 39(2), 321-389. <https://www.jstor.org/stable/2698243>
- MILLWARD, R. (2007). Cross-Border Investment and Service Flows in Networks within Western Europe, c. 1830-1980. Em Judith Clifton, Francisco Comin, & Daniel Diaz-Fuentes (Orgs.), *Transforming Public Enterprise in Europe and North America. Networks, Integration and Transnationalisation* (p. 16-29). Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/9781403991621>
- MORIN, F. (2006). *Le nouveau mur de l'argent: essai sur la finance globalisée*. Paris: Éditions du Seuil.
- OFFERLÉ, M. (1998). *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris: Montchrestien.
- OFWAT. (2000). *Final Determinations 2000-05*. Birmingham: Office of Water Services. <https://www.ofwat.gov.uk/wp-content/uploads/2020/10/PR99-final-determinations-document.pdf>
- OIGEN, A. (2010). La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie. *Revue Française de Socio-Économie*, 5(1), 19-40. <https://doi.org/10.3917/rfse.005.0019>
- PELTZMAN, S., & WINSTON, C. (Orgs.). (2000). *Deregulation of Network Industries: What's Next?* Washington: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- PENG, H. W., & NEWELL, G. (2007, 24/06). *The Significance of Infrastructure in Investment Portfolios*. Pacific Rim Real Estate Society Conference, Freemantle.
- POLLARD, J. (2009). *Acteurs économiques et régulation politique: Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid* [Tese de doutorado do Institut d'études politiques de Paris].
- RAJAN, R. G., & ZINGALES, L. (2003). The great reversals: The politics of financial development in the twentieth century. *Journal of Financial Economics*, 69(1), 5-50. [https://doi.org/10.1016/S0304-405X\(03\)00125-9](https://doi.org/10.1016/S0304-405X(03)00125-9)
- SANDER, A. (Org.). (2002). Dossier "Paquebots urbains". *Flux*, 50(4), 4-66. <https://doi.org/10.3917/flux.050.0004>
- SAPIR, J. (2008, setembro). Sept jours qui ébranlèrent la finance. *CEMI/EHESS, POLICY Brief*.
- SAPIR, J. (2009, fevereiro 2). Social and Political Consequences of the Crisis. *CEMI/EHESS, POLICY Brief*.
- SASSEN, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- SÉE, H. (1980). *Les origines du capitalisme moderne (Esquisse historique)*. Genève: Slatkine. (Publicação original de 1926)

- STIGLITZ**, J. E. (2004). *The Roaring Nineties: Seeds of Destruction*. Londres: Penguin.
- TOPALOV**, C. (1974). *Les promoteurs immobiliers: contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. La Haye: Mouton.
- TOPALOV**, C. (1987). *Le logement en France: histoire d'une marchandise impossible*. Paris: Presses de Sciences Po.
- VICKERS**, J., & **YARROW**, G. K. (1989). *Privatization: An Economic Analysis* (Vol. 18). Cambridge: **MIT** Press.
<https://doi.org/10.1177/027046769001000220>
- ZÉRAH**, M.-H. (2011). Mumbai ou les enjeux de construction d'un acteur collectif. Em D. Lorrain (Org.), *Métropoles **XXL** en pays émergents* (p. 139-214). Paris: Presses de Sciences Po.
<https://doi.org/10.3917/scpo.lorra.2011.01.0139>

O TERRITÓRIO E A LOCALIDADE. DUAS LINGUAGENS ESTATÍSTICAS

149

A perspectiva histórica

Parte 2

Artigo originalmente publicado em francês na revista *Politix* do primeiro trimestre de 1994¹³⁹. Ver: Desrosières, A. (1994). Le territoire et la localité. Deux langages statistiques. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 7(25), 46-58.

<https://doi.org/10.3406/polix.1994.1824>

Alain Desrosières

Sociólogo (1940-2013) e historiador da estatística, ele publicou este artigo um ano após a edição do livro *La politique des grands nombres*, que o estabeleceria gradualmente no cerne do campo das ciências sociais francesas e internacionais, nas quais ele fundou sua escola de sociologia política da quantificação.

Dentro dessa dinâmica, este artigo faz parte da aproximação que ele estabeleceu então com o campo da ciência política, particularmente fomentada por sua integração ao comitê editorial da revista *Genèses. Sciences sociales et histoire*. Este artigo é um dos raros textos de sua obra em que ele aborda diretamente a questão da relação entre os processos de quantificação das sociedades e as escalas dos territórios locais.

Traduzido por Idiomática

A estatística foi, inicialmente, uma descrição geral do Estado, vinculada a um território unificado por uma autoridade soberana e por instituições específicas, antes de se tornar, posteriormente, uma descrição quantificada da sociedade vivendo nesse espaço sob as perspectivas demográficas, sociais e econômicas. Esse vínculo entre a estatística administrativa e o território regido por um Estado fornece as definições naturais do campo contemplado pelos registros e as medidas estatísticas. Em contrapartida, a produção de informações cobrindo espaços não correspondentes

139 Este texto é uma contribuição para uma pesquisa coletiva empreendida pelo Grupo de Sociologia Política e moral da École des hautes études en sciences sociales — **EHESS**, sobre os processos cognitivos e as práticas profissionais nos serviços públicos. Uma primeira versão foi publicada na *Courrier des statistiques*, revista de informações sobre o sistema público de estatística.

ao das nações impõe problemas específicos de construção e interpretação. Quer seja nas comparações entre países ou no exame de zonas geográficas menores que o território do Estado nacional, essas medidas perdem, em parte, a nitidez característica das estatísticas nacionais. Com efeito, estas estatísticas estão, de uma forma ou de outra, vinculadas à ação de administrações territoriais locais (municípios, departamentos, regiões) e de instituições estáveis, constituídas conforme as esferas de competência e os territórios delimitados. Isso é evidente para a parte das informações que, como subprodutos, provêm diretamente da atividade administrativa. Mas também é verdade para os censamentos e as pesquisas nacionais organizados pelos órgãos estatísticos, na medida em que essas custosas operações são concebidas precisamente para elucidar e balizar a ação das esferas locais.

Essa especificidade da informação estatística pública merece especial ênfase, particularmente no âmbito de pesquisas voltadas para as recentes transformações das práticas cognitivas instauradas pelos organismos públicos locais, em decorrência, primeiro, da descentralização político-administrativa e, em seguida, da desconcentração do Estado, ocorridas a partir dos anos 1970. Por mais que os órgãos estatais ainda sejam constituídos e geridos segundo normas nacionais executadas por meio de recortes territoriais, a estatística local pode com frequência somente aparecer como a aplicação, em um dado território, de um sistema de ação e de descrição de caráter nacional, e não como uma informação específica a um lugar particular e original. Constitui-se desse modo uma tensão entre, por um lado, o *território*, espaço de equivalência associado a uma ação institucional e passível de recorte e, por outro, a *localidade*, enquanto suporte de uma vida social, econômica e política de múltiplos componentes e interações, no qual os habitantes podem desejar descrições sintéticas que informam sobre as mais variadas ações.

Essa dualidade é pouco conhecida pelos estatísticos atuantes em nível nacional, pois, aos seus olhos, a homologia entre os espaços de definição, registro e análise dos objetos apresenta completude e plena evidência, e sendo, por isso, invisível e esquecida. Em contrapartida, os estatísticos regionais devem continuamente se adequar a essa dificuldade e atuar mediante a composição de duas linguagens diferentes: a da totalização territorial, aritmética, de uma variável homogênea, e a da totalização local, compreensiva e prática, de informações heterogêneas, cujas combinações são tão diferentes quanto os atores potencialmente interessados por esse tipo de conhecimento. É justamente essa tensão inerente à informação estatística local que se buscará aqui analisar. Primeiramente, por meio de uma perspectiva histórica e comparativa e, em seguida, pela evocação de experiências contrastantes conduzidas pela estatística pública francesa entre os anos 1970 e 1990: os “Sistemas Locais de Informação” (SLI), os recortes do território em “zonas de emprego”, e, mais recentemente, as tentativas de descrição dos bairros urbanos no contexto da política de coesão urbana (*politique de la ville*)¹⁴⁰.

Uma tendência histórica para a deslocalização

A própria história da palavra estatística e da prática por ela designada reflete a passagem do local para o territorial, no sentido aqui sugerido. Na Alemanha do século XVIII, em que nasceu a *Statistik*, esta consistia em uma descrição sistemática, seguindo uma estrutura previamente estabelecida, de diversos aspectos da vida de um Estado (leis, costumes, religiões, clima, atividades econômicas) e sem associação com ideias de quantificação e de medida. Próxima ao mesmo tempo do que hoje são a geografia e as ciências políticas e administrativas, sua ambição e os seus métodos eram mais semelhantes aos ensaios contemporâneos de descrições monográficas locais do que às tabelas estatísticas apresentando um território global em um recorte fixo e de acordo com critérios padronizados (Bourguet, 1988). A ausência de um Estado que englobasse toda a Alemanha tornava inconcebível tal visão de conjunto e, *a fortiori*, uma quantificação geral e homogênea. Até os anos 1830, a palavra *estatística* conservaria em

140 [NE]: Considerada uma política de ordenamento territorial, a *politique de la ville* se institucionalizou durante a presidência de François Mitterrand pela criação de um ministério ao fim de 1990 e de um quadro legislativo em meados de 1991. Eram então anunciados esforços para o combate à segregação socioespacial e a melhoria da qualidade de vida em estreita associação com a questão do habitat. Em 1994, no momento em que este artigo foi publicado, essa política evoluía para a criação de um fundo interministerial que permitiria, em seguida, o estabelecimento de meios efetivos para a intervenção nos bairros considerados os mais desfavorecidos pelos governos locais.

parte, inclusive na França, o sentido de *monografia local*, especialmente aos olhos de notáveis e eruditos das províncias que perpetuavam uma tradição de compilação descritiva das suas regiões, originada na filosofia das Luzes, tradição essa que perduraria ao menos até a primeira metade do século XIX (Brian, 1991).

O ponto de inflexão semântica da palavra estatística, mas também da passagem do local para o territorial, pode ser situado com relativa precisão no caso da França: ele começa por volta de 1800, com o fracasso da pesquisa dos *préfets*, lançada por Jean-Antoine Chaptal, ministro do Interior no período do Consulado. O novo regime político, decorrente do 18 Brumário de Bonaparte, visa consolidar firmemente a autoridade do Estado e da administração, especialmente a dos representantes locais do poder central, que são os recém-nomeados *préfets*. Chaptal busca também uma justa avaliação da situação do país após dez anos de tormenta revolucionária. Para tanto, ele espera poder mobilizar as tradições de pesquisa e os conhecimentos acumulados pelos notáveis locais do século XVIII, que participaram da Revolução e que foram por ela beneficiados. Diferentemente do Antigo Regime, durante o qual a informação detida pelos intendententes era secreta e restrita ao governo da realeza, o Estado nascido da Revolução pretende, ao menos em princípio, ser transparente e capaz de reunir os saberes dos eruditos e sábios estatísticos, em sua antiga acepção, e de lhes conferir caráter público para torná-los úteis à toda nação. Assim sendo, ao tentar criar um espaço público nacional de visibilidade, Chaptal inventa, ou ao menos prepara, uma estatística que, ao mesmo tempo, se vincula ao Estado central e se remete à sociedade por uma imagem de si mesma formatada pelo novo recorte administrativo francês: o departamento.

Este novo recorte foi criado em 1790 pela Assembleia Constituinte, seguindo uma lógica diametralmente oposta à das antigas províncias (Ozouf-Marignier, 1986). Estas provinham de uma agregação progressiva, fomentada por baixo, em processo marcado pelos acasos da história, das batalhas e dos tratados. As províncias eram reconhecidas pela sua heterogeneidade, tanto no que diz respeito às suas dimensões quanto às suas estruturas consuetudinárias, fiscais ou administrativas. Os departamentos, em contrapartida, resultam de um recorte racional, pelo alto, do território nacional, havendo até aqueles que imaginaram suas áreas como simples quadrados idênticos delimitados por meridianos e paralelos. Nomeados pelo Estado, os *préfets* não devem ser originários do departamento por eles administrados e podem nele permanecer apenas por tempo limitado, exatamente para evitar que se tornem sujeitos locais. Após terem sido nomeados, em 1800, eles foram encarregados de reunir informações sobre o seu novo território, seguindo um plano preparado por Chaptal, que era inspirado na estatística alemã do século XVIII e abrangia tanto questões qualitativas (geografia, clima, hábitos, costumes, etc.) quanto quantitativas (população, rebanhos, produções agrícolas e industriais, etc.). Os *Mémoires départementaux* assim elaborados eram reunidos por um novo organismo administrativo, o Gabinete de Estatística Geral (*Bureau de statistique générale*), ancestral remoto do Insee (*Institut national de la statistique et des études économiques*).

Entretanto, pressionado pelas demandas de sintetização do seu ministro, o gabinete mostrou-se incapaz de totalizar a volumosa e abundante informação recolhida por ausência de métodos padronizados de definição, de registro e de medida dos objetos descritos. Os *Mémoires des préfets* conformavam uma geringonça inutilizável que se acumulava nas estantes e não instruíam em nada a autoridade central: o “local” reunido em Paris não contribuía de modo algum para a construção do “território”. Assim, as “estatísticas dos *préfets*” adormeceram nos arquivos, até que historiadores do século XX, Jean-Claude Perrot e Marie-Noëlle Bourguet, as ressuscitaram para fazer uma leitura antropológica dessas informações, totalmente diferente das somatórias, então impossíveis, de uma estatística de novo tipo, essencialmente quantitativa, que viria a nascer nos anos 1830, especialmente sob a influência do astrônomo belga Quételet.

Essa estatística, na acepção do século XIX, visa precisamente tornar possível o que faltava à pesquisa de Chaptal mediante a padronização das definições e dos modos de observação dos fatos elementares e a implantação de registros exaustivos referentes a um espaço claramente delimitado. Essas duas exigências são idênticas às que as requeridas por um sistema administrativo fundado no direito e nas regras iguais para todos e uniformes em um território dado. Essa proximidade entre os sistemas de valores da administração em geral e os dos serviços de estatística (uniformidade das regras e exaustividade dos registros), contribui para a progressiva consolidação

da legitimidade do conhecimento estatístico ao combinar, de modo muito específico, a linguagem da ciência (a quantificação) e a do Estado de Direito (a neutralidade e a universalidade da lei). A exigência do levantamento exaustivo tem como consequência surpreendente a interdição do uso, durante todo o século **XIX**, das técnicas de pesquisa por sondagem baseadas em amostragens aleatórias de localidades (paróquias), as quais, no entanto, já haviam sido imaginadas e empregadas com sucesso por Laplace no século **XVIII**, para estimar indiretamente a população do Reino (Bru, 1988). Entre 1820 e 1900, o argumento invocado contra esse método consistia em afirmar que, como nada garantia a real uniformidade (geográfica, climática, sociológica, etc.) do território, não era possível tratá-lo como uma urna única da teoria das probabilidades de Bernoulli e extrapolar as medidas a partir de uma amostragem de municipalidades. Fica nítida a divisão entre, por um lado, uma estatística que abrange o território por meio de recenseamentos exaustivos, particularmente publicados conforme o recorte departamental e, por outro, as monografias voltadas para as localidades ou até mesmo as famílias “típicas”, tais como as pesquisas sobre os orçamentos operários conduzidas por Le Play. Essa divisão exclui assim qualquer vínculo entre as duas técnicas, supostamente destinadas a responder questões completamente distintas. As estatísticas administrativas e os recenseamentos dizem respeito ao território visto enquanto espaço sob responsabilidade do Estado, ao passo que as pesquisas monográficas abrangem espaços restritos e flutuantes correspondentes aos raios de ação ou às áreas de influência de atores variados, sendo estas últimas designadas pelo vocábulo “local”, um vocábulo impreciso se comparado a “território” (Desrosières, 1989).

A paisagem estatística assim desenhada seria alterada durante a primeira metade do século **XX**, especialmente em decorrência da evolução das responsabilidades do Estado na questão social. As questões relativas à pobreza, à higiene pública, à proteção da família e da infância são paulatinamente transferidas de redes locais de caridade e de assistência — justamente as redes que correspondiam às descrições monográficas — para sistemas nacionais de proteção social, instituídos e uniformizados por leis votadas nos Paramentos. Esse movimento começa aproximadamente no fim do século **XIX** em certos países da Europa: Escandinávia, Alemanha, Grã-Bretanha. Ora, nos mesmos países e na mesma época, o norueguês Kiær e, em seguida, o inglês Bowley começariam a eliminar o tabu contra as sondagens exatamente ao responder às novas questões levantadas pelas nascentes legislações sociais nacionais (Desrosières, 1993). A generalização desse novo e muito econômico método, na década de 1930 nos Estados Unidos e nas décadas de 1940 e 1950 na Europa, acentua em um primeiro momento a cisão entre a informação nacional e a informação regional e local. Com efeito, as amostragens, estabelecidas para serem nacionalmente representativas, não se mostravam adequadas para uma região e tampouco para uma localidade. O método das sondagens possibilita a multiplicação dos estudos em toda a França, mas também acelera a deslocalização dessa forma de saber. A probabilidade de obtenção de financiamento para um estudo em um território dado está vinculada à existência de instâncias de decisão e ação autônomas e específicas a esse território.

Quando se trata de um Estado relativamente centralizado e uniformizado em múltiplos aspectos como a França, não causa surpresa que a informação estatística tenha se desenvolvido por essa via somente após 1945, o que a distingue em parte de países com organizações federativas como Alemanha, Canadá ou Estado Unidos, em que existem sistemas estatísticos regionais com maior autonomia e em formatos variados. A escala regional da administração estatística francesa, implantada a partir dos anos 1940 (Diretorias Regionais do Insee e, ulteriormente, os departamentos estatísticos de alguns ministérios, especialmente aquele vinculado ao Ministério da Agricultura, único a dispor de estatísticos departamentais) se constitui inicialmente de serviços de produção que vão a campo efetuando recenseamentos e sondagens em nome da Direção Geral que os concebe e planeja. Somente em um segundo momento, aproximadamente a partir de 1970, são criados órgãos destinados às atividades de estudo e divulgação, voltadas para usuários regionais e locais das informações e não mais somente para a constituição de um todo nacional.

A partir desse momento, é perceptível a tensão entre as duas perspectivas, uma de recorte territorial e a outra de descrição original vinculada às especificidades locais. Ela se expressa por modos que combinam sutilmente considerações sobre os objetos de descrição técnica e suas limitações, as redes de usuários e os esquemas cognitivos

que possibilitam ou não aos referidos usuários a articulação desses instrumentos em parte alheios a eles, aos seus próprios sistemas de descrição e ação. Como observamos, essa articulação é muito mais evidente em nível nacional, visto que as categorias de ação e as de descrição são em parte as mesmas nessa esfera, ou estão ao menos fortemente interligadas. Essa dificuldade específica à estatística local pode ser estudada através do relativo fracasso das tentativas de implementação, entre 1975 e 1985, de “Sistemas Locais de Informação” (SLI) e, ulteriormente, do desenvolvimento de “zoneamentos” do território, dentre os quais os mais típicos são as “zonas de emprego” e as “zonas de atração e de clientela” definidas a partir de um inventário municipal das administrações públicas, das organizações privadas e dos comércios disponível localmente.

Interlocutores inacessíveis

O sistema estatístico francês, essencialmente implantado após a Segunda Guerra Mundial (Affichard, 1987), foi primeiramente construído entre os anos 1940 e 1960 em torno de ferramentas nacionais de descrição e análise que se juntaram aos antigos recenseamentos populacionais: pesquisas por sondagem envolvendo domicílios, índices de preço, contabilidade nacional. Esses instrumentos estavam em adequação com os debates, as negociações e as decisões de abrangência nacional que se desenvolviam, mais particularmente, nos órgãos administrativos e nas instâncias de concertação estabelecidos no pós-guerra, sendo o Comissariado do Plano o protótipo destas. Nesse contexto, os diversos interlocutores permanecem devidamente identificados e a linguagem da informação estatística contribui para fazer com que um espaço público de debate seja possível e, em parte, diferente daquele existente no debate político tradicional.

Tendo como perspectiva os primeiros esboços de descentralização dos anos 1970, esforços foram empreendidos para a transposição desse espaço de discussão e de decisão aos níveis regional e local. Esta transposição é possível valendo-se de objetos de análise estabilizados e dotados de medidas estatísticas replicáveis, o que pressupõe uma relevante transformação da estatística como instituição: as diretorias regionais do Insee não podem mais ser apenas oficinas de produção voltadas para as estatísticas nacionais, devendo incluir organismos de estudos e de difusão dirigidos para esse espaço público regional e local que deve ser “informado” em todas as acepções dessa palavra (esclarecer, certamente, mas também formatar e até mesmo criar). Essa “informação”, que tinha sido relativamente exitosa no nível nacional, seria transponível aos níveis em que os interlocutores estavam muito menos estruturados e organizados? As tentativas de inserção da informação estatística regional e, sobretudo, local se chocam com essa dificuldade. Do interior da instituição, essa tarefa é assumida por “inovadores” militantes e voluntaristas, parcialmente à margem de seu mais legítimo núcleo, cuja constituição deve-se precisamente a uma estreita associação entre técnicas bem formalizadas (sondagens, contas nacionais) e utilizações também bem estabelecidas em termos administrativos e políticos.

Entre 1975 e 1985, são feitas tentativas para implantar “redes de correspondentes do Insee” e, posteriormente, Sistemas Locais de Informação (SLI). Em parte financiadas pela antiga DATAR (Delegação Interministerial para o Ordenamento Territorial e a Atratividade Regional), essas experiências se apoiam sobre um intenso trabalho de campo conduzido por pequenas equipes muito motivadas em determinadas zonas geográficas, pequenas em relação ao espaço regional ou mesmo departamental. O trabalho visa identificar ou constituir redes de interlocutores prioritários, distintos em função de cada caso: políticos locais, empresários, militantes sindicais ou membros de associações. A ideia central é a do “desenvolvimento local”, o qual se supõe capaz de unificar ou ao menos orientar essas redes em torno de um projeto comum ao qual a informação estatística serviria como ponto de apoio. Segundo os inovadores, o conteúdo e a interpretação da informação não devem mais descer do nível central em direção à base, mas devem ser progressivamente definidos e remodelados pelas interações entre os estatísticos e esses usuários prioritários, cujas respectivas posições social, econômica ou política os posicionam nos pontos nodais das redes pelas quais passa o desenvolvimento local. Entretanto, essas redes, quando existentes, são diferentes de um lugar para outro. Eis o motivo pelo qual o trabalho de identificação e

de acompanhamento não está inicialmente dado e não pode ser replicado a partir de uma outra experiência. Os inovadores militantes em prol da estatística local sequer têm certeza da existência dessas redes e sua ação objetiva ao mesmo tempo descobri-las, revelá-las para elas mesmas e constituí-las. Em todo caso, inexistem estruturas permanentes que possibilitem inseri-las ao longo do tempo e generalizá-las pela despersonalização.

A interação sistemática imaginada não ocorre então, salvo em casos episódicos ou acidentais, ao sabor da ação de natureza não institucional de personalidades dotadas de alto poder de persuasão, cujo perfil se distancia daquele dos engenheiros-administradores responsáveis pela construção do aparato estatístico estável e permanente. Contudo, o fracasso da experiência não resulta somente dessas diferenças de personalidade. Ele está também associado ao fato de existir excessiva distância, se não for incompatibilidade, entre, por um lado, as ferramentas cognitivas e as linguagens de descrição oferecidas pelo aparato estatístico e, por outro lado, as ferramentas espontaneamente utilizadas pelos eventuais membros das redes locais. No nível nacional, o trabalho de padronização e de difusão da linguagem estatística havia sido possível na medida em que lidava com as categorias de ação e de organização dos atores nacionais. Mas muito pouco das fontes estatísticas estão detalhadamente disponíveis em nível local para poder satisfazer as inesgotáveis demandas dos utilizadores locais, expressas em linguagens muito diferentes das utilizadas nas ferramentas nacionais. Essas fontes se resumem ao recenseamento da população, ao cadastro das empresas e dos estabelecimentos industriais e comerciais, a certas estatísticas provenientes das caixas locais de diversas ramificações da proteção social, e a alguns arquivos administrativos.

Mesmo quando densas interações se estabelecem entre estatísticos e desenvolvedores locais, elas dão pouco trabalho para estes últimos. O caráter “local” de uma situação é precisamente definido pelo fato de a sua identificação supor relatos não gerais, ou seja, não estatísticos. Em todo caso, uma sistematização da experiência teria pressuposto uma profunda transformação das redes de registro e da formatação dos atos geradores de “dados” estatísticos. Por volta de 1985, essa transformação era ainda pouco concebível. Assim, a Diretoria do Insee agia decidindo interromper uma experiência que ela havia deixado se desenrolar de maneira ambivalente durante alguns anos por curiosidade pelos seus resultados, mas mal armada técnica e culturalmente para assumir todas as suas implicações. Ela teme, sobretudo, um envolvimento dos estatísticos para além do que estima ser a sua vocação específica. Em nota de abril de 1985, o diretor do Insee Edmond Malinvaud comenta essa decisão nos seguintes termos: “É bom que sejamos reconhecidos pela nossa neutralidade. Que sejamos apresentados como indispensáveis já é algo suspeito. Mas que nos atribuam a responsabilidade de fazer com que os esforços de promoção do desenvolvimento local ou do desenvolvimento social dos bairros evoluam, isso me parece completamente abusivo. Esse papel ativo não cabe ao Insee. Seus quadros não têm, salvo exceções, nem a competência, nem o carisma requeridos para assumir tal responsabilidade de maneira eficaz”.

Entretanto, a questão do “carisma” levantada por E. Malinvaud não pode ser dissociada do problema da montagem dos objetos e de sua solidez. Visto que tal montagem existe em nível nacional, não é inconcebível que, para tal caso, os estatísticos participem ativamente dos trabalhos dos planos plurianuais ou das comissões ministeriais de especialistas: eles têm aí o seu espaço e a sua linguagem própria. Nada parecido ou comparável existe localmente, somente um carisma particular possibilita estabelecer laços necessariamente provisórios. Essa situação pode ser comparada à da “estatística dos *préfets*” de 1800, anteriormente evocada: naquela época não havia nem a linguagem, nem as ferramentas de totalização, nacional ou local. As informações reunidas pelos *préfets* não eram passíveis de articulação com base em nada e tampouco de integração a qualquer montagem coerente. Dois séculos mais tarde, espaços de comparabilidade, de cálculo e de negociação foram construídos, possibilitando classificar, codificar e totalizar inúmeros fatos sobre os quais intervêm os atores nacionais. Desde então, tornou-se possível descrever um território, ou seja, um espaço geográfico de comparabilidade que pode constituir o suporte para a análise estatística e o zoneamento. O estatístico desenvolve então uma competência que não podia exercer em um espaço meramente local, ou seja, incomensurável em relação a qualquer outro.

A carta e o território

Utilizar o espaço geográfico como suporte para acumular e relacionar as observações sobre o mundo social, conferindo-lhe um poder explicativo específico, é uma ideia há muito tempo presente na história, desde Montesquieu e a sua oposição entre os traços das regiões norte e sul da França. No século XIX, o novo recorte departamental adquiriu uma grande importância administrativa. Desde então, ele proporciona um contexto para a apresentação de numerosas estatísticas. A cartografia possibilita assim a exibição das variações sistemáticas e das correlações — que são visuais antes de começarem a ser calculadas a partir do início do século XX. As taxinomias territoriais (municípios, departamentos, nações) são estáveis, precisas e de fácil interpretação e comentário. Elas fornecem às nascentes ciências sociais empíricas um ponto de apoio e um denominador comum que possibilita interligar, a custo reduzido, registros abrangendo os mais variados assuntos.

As interpretações associadas às semelhanças cartográficas podem ser multiplicadas ao infinito, remetendo por exemplo, em função do caso, ao clima, à geologia, à religião, aos grupos sanguíneos, aos costumes familiares e sucessórios, aos modos de exploração agrícola, ao tipo de habitat, às práticas alimentares, ao alcoolismo, ao rendimento médio, etc. Com base nas estatísticas territoriais que argumentos quantitativos começaram a ser apresentados, discutidos e criticados nas ciências sociais, por autores como Quetelet, Cournot, Jacques Bertillon e Durkheim. Contudo, este mapeamento é, a um só tempo, muito comunicativa e muda. Ela mostra regularidades sugestivas, presta-se gentilmente às mais variadas aplicações, mas não constitui um paradigma autossuficiente em si mesma. Trata-se do protótipo de uma taxinomia muito sólida, pois ancorada tanto em um alicerce imutável e natural (a terra, o terreno, o território) quanto em inúmeras práticas administrativas. Essas características, que ela compartilha com os recortes por sexo e faixa etária, a colocam em oposição às taxinomias sociais, econômicas, culturais, consideradas mutáveis e convencionais.

No entanto, para além dessa estabilidade, o uso do recorte territorial como referência para o registro estatístico sempre suscita debates, críticas e contrapropostas, na medida em que os limites administrativos são julgados arbitrários, ou mesmo fictícios, determinando continuidades que são de uma outra ordem sem razões válidas. O debate é recorrente e sem fim. A existência e a robustez de recortes administrativos durante vários séculos, permitindo o acúmulo e a comparação de numerosos dados, apoiam intensamente variados esquemas descritivos e explicativos. Porém, sob uma outra perspectiva, seu caráter histórico, resultante de compromissos negociados após obscuras batalhas, sempre poderá ser evocado na crítica dos seus resultados. Trata-se da eterna querela das “fronteiras naturais” na geografia política. Essa ambivalência de um recorte, simultaneamente, o mais natural (ancorado na terra) e o mais histórico (derivado de compromissos), explica a razão dele estar na origem de dois tipos de uso: os de cartografias sistemáticas que acumulam e confrontam (em geral visualmente) variáveis estatísticas distribuídas em uma matriz em que a dimensão espacial aparece como estável, e os de “zoneamentos”, ou seja, recortes *ad hoc*, obtidos mediante a otimização de uma variável específica, por exemplo, minimizando os deslocamentos domicílio-trabalho entre várias zonas, qualificadas como “bacias de emprego” ou “zonas de emprego”.

Com base na matriz administrativa fixa, o primeiro desses usos da cartografia estatística foi muito aplicado no século XIX e no início do século XX, quando a estatística matemática e os meios de cálculo não possibilitavam a análise direta dos vínculos entre os registros individuais. O espaço constituía então um ponto de passagem obrigatório para o acúmulo e a exibição dos resultados. Mas se, em seguida, os recortes territoriais perdem progressivamente a sua importância nas publicações estatísticas, isso não se deve exclusivamente à possibilidade de superá-los com novas técnicas de cálculo. Mas sim e sobretudo porque as pesquisas por amostragem nacionais se tornam possíveis por meio de novas taxinomias estáveis, ou bem unificadas em todo o território nacional, possibilitando que este seja considerado um espaço homogêneo de ação e análise, como uma única grande urna para a estatística e a probabilidade. Assim, propagam-se as categorias de agentes e de suas operações econômicas na contabilidade nacional, as tabelas de qualificação profissional, os níveis de diplomas, os sistemas de proteção social e suas categorias de beneficiários. Refletindo as formas

da ação administrativa, econômica e política, a estatística nacional perde a sua territorialidade¹⁴¹. Os recortes geográficos, regionais ou departamentais, ocupam desse modo um espaço cada vez mais reduzido nas publicações estatísticas nacionais ou, em todo caso, tornam-se uma taxinomia à parte, utilizada por especialistas particulares, os da “ação regional”, que, salvo exceções, pouco interagem com as outras áreas de estudo. A tendência aqui descrita é nítida entre os anos 1950 e 1975.

Essa paisagem começaria a mudar por volta do fim da década de 1970. Novos modos de conceber as políticas econômicas e sociais são então desenhados, notavelmente em decorrência do aumento do desemprego. O nível e, sobretudo, o conteúdo das atividades não é mais entendido no âmbito exclusivo de uma regulação macroeconômica, mas também como resultante da totalização de iniciativas locais, vinculadas a especificidades históricas e sociológicas de determinadas zonas. Alguns exemplos são frequentemente citados: as cidades de Cholet e Oionnax na França, a região da Emília-Romanha na Itália. O governo incentiva a criação de comissões locais para o emprego, envolvendo a título voluntário representantes do poder econômico, de sindicatos ou da esfera política, seguindo uma perspectiva semelhante à dos **SLI** citados anteriormente. A instituição estatística é solicitada para definir e especificar o território no qual essas comissões podem atuar. As “zonas de emprego” são assim paulatinamente recortadas, de acordo com procedimentos variáveis em função das regiões, como espaços nos quais as pessoas economicamente ativas se deslocam para trabalhar (Ronsac, 1982; Marpsat, 1993).

Portanto, surgem novos recortes, diferentes dos limites administrativos normais, mas sempre respeitando a unidade municipal. Os limites entre as zonas são traçados de maneira a reduzir ao máximo o número de deslocamentos do domicílio ao local de trabalho entre duas zonas distintas. Mas as comissões locais para o emprego não abrangem completamente esse novo recorte espacial que elas mesmas originaram, além de não apresentarem a estabilidade e a perenidade das divisões administrativas há muito tempo consolidadas. Para além disso, construídas sobre o critério dos deslocamentos domicílio-trabalho, as zonas de emprego apresentam um inconveniente de primeira ordem para gestores e governantes: elas com frequência desrespeitam as fronteiras estabelecidas para as regiões administrativas. Por essas razões, elas são substituídas pelas “zonas de emprego”. Aproximadamente quatrocentas dessas zonas recortam a totalidade do território, respeitando os limites regionais e constituindo assim uma nova ferramenta para o acúmulo e a comparação de informações. Elas são objeto de publicações estatísticas regulares, integradas aos registros do recenseamento. Entretanto, não há instituições e administrações territoriais locais que lhes correspondam.

Nos anos 1980, as políticas visando reduzir as desigualdades sociais e remediar as mais graves consequências da crise econômica são cada vez mais frequentemente definidas a partir de critérios territoriais e não mais unicamente individuais: Zonas Educacionais Prioritárias (**ZEP**), Desenvolvimento Social dos Bairros (*développement social des quartiers*, **DSQ**), incentivos ao investimento em regiões particularmente afetadas pelo desemprego. Algumas dessas medidas foram tomadas pela Comissão Europeia, visando a redução das desigualdades internas à “Europa dos 12”, o que transformou radicalmente o espaço de comparabilidade. A partir de então, tornou-se imperativa a construção de ferramentas para o estabelecimento de equivalências em um espaço administrativa e culturalmente ainda muito pouco homogêneo. Além disso, a preocupação em enquadrar certas zonas nos critérios e limites definidos pela Comissão Europeia, poderia estimular os responsáveis pela delimitação dessas zonas em uma região dada a traçarem suas fronteiras de forma a otimizar a área territorial passível de benefícios europeus. A multiplicação das políticas sociais e econômicas territorialmente seletivas, segundo critérios *ad hoc* diferentes para cada uma dentre elas, conduz a uma relativa desintegração territorial. A estratégia de desagregação é denunciada por trabalhadores sociais que, em oposição ao ponto de vista territorial

141 Uma evolução análoga ocorreu com objetos distintos dos descritos pelas estatísticas econômicas e sociais. Os especialistas das ciências políticas, como A. Siegfried, por muito tempo utilizaram quase exclusivamente dados baseados nas cartografias das circunscrições eleitorais. Mais recentemente, contudo, o uso massivo das sondagens, que se baseiam em amostras representativas, possibilitou enfatizar variáveis nacionais (sexo, idade, profissão, diploma, etc.), em detrimento de variáveis meramente geográficas, frequentemente inacessíveis em pequenas amostragens.

das políticas centrais, intervêm em nível local e, por essa razão, têm uma apreensão sintética dos diversos aspectos da pobreza, os quais são isolados uns dos outros pelas ações especializadas (Jain, 1992).

A inovação e a sua generalização: o caso da cidade

A tensão entre as duas perspectivas, local e territorial, torna-se visível quando se trata das transformações dos modos de gestão anteriormente centralizados e rotinizados. As tentativas de inovação podem envolver um complexo “vai e vem” entre as observações locais julgadas exemplares, mas ainda não unificadas, as tentativas de extensão por meio de medidas estatísticas que preparam as medidas administrativas, as experimentações em determinados lugares e, enfim, uma lei ou um regulamento de alcance geral. A criação das Zonas de Educação Prioritária ou a gênese da renda mínima oferecem exemplos desse processo. A tentativa de construção dos Sistemas Locais de Informação, citado acima, é um caso em que a inovação foi finalmente julgada prematura e não generalizável. No início dos anos 1990, a “política de coesão urbana” (*politique de la ville*) suscita experiências locais e ensaios de generalização. Por um lado, descrições monográficas de bairros em dificuldade implicam em uma perspectiva sintética, globalizante, típica da abordagem local. Por outro, os esforços de comparação e de totalização, particularmente apoiados no recenseamento da população, se vinculam a uma abordagem territorial, ao menos em relação aos bairros predefinidos segundo critérios pouco estáveis que compõem o objeto de procedimentos especiais como os envolvidos nos dispositivos de contratualização de operações do Desenvolvimento Social dos Bairros (*Développement social des quartiers, DSQ*) aos “contratos de cidade” (*contrats de ville*) (Commissariat général du Plan, 1993).

Há muito tempo que o crescimento urbano e os problemas sociais por ele engendrados se encontram na origem do desenvolvimento, de modo parcialmente interligado, das políticas sociais e das ciências sociais empíricas, por exemplo, em Londres ou Chicago ao fim do século XIX. As transformações das relações entre a cidade e o seu entorno — sendo o próximo, a periferia, e o mais distante, um mundo rural mais ou menos atingido pela extensão das cidades —, foram objeto de formulações estatísticas por meio das noções de aglomeração e, posteriormente, de Zonas de Povoamento Industrial e Urbano (**ZPIU**). A análise comparativa e histórica das formas de urbanização e das relações entre cidade e campo constitui uma parte importante e específica do ponto de vista territorial, aqui sugerido em contraste com um ponto de vista meramente local (Marpsat, 1993). As classificações tipológicas das municipalidades e dos bairros urbanos, baseadas nas estruturas socioprofissionais e demográficas da população, recortam zonas socialmente homogêneas¹⁴².

Entretanto, uma política global para a cidade, visando interligar, em certos bairros bem delimitados, as questões relativas à pobreza, ao urbanismo, ao habitat, à delinquência, supõe a articulação de informações precisamente localizadas, que as cartografias gerais estabelecidas para variáveis específicas não fornecem de maneira adequada. A implementação dessas políticas transversais envolve instituições e, portanto, sistemas de informação, a princípio heterogêneos. Ela se vê diante de obstáculos específicos: emaranhamento de responsabilidades (e, em especial, dos recortes territoriais de competência); problemas de confidencialidade dos dados (quando as zonas descritas são pequenas). É difícil e, sobretudo, dispendioso transpor localmente a construção dos espaços de equivalência, de comparabilidade e de transparência, já estabelecidos com muito esforço para o território nacional. Essa transposição envolve alto investimento, cujos custos, que são múltiplos, não se reduzem à coleta e ao registro dos dados elementares em bancos de dados. O estabelecimento de uma coerência das linguagens e dos territórios de competência dos diversos atores implica um pesado “vai e vem” entre instâncias nacionais, regionais, departamentais, municipais, assim como entre instituições cujas zonas de ação, tanto administrativas quanto geográficas, sobrepoem-se e constituem motivo para frequentes conflitos e negociações específicas.

Para além disso, se em nível nacional, especialmente no do Estado, a possibilidade e a legitimidade de um espaço público de descrição e de visibilidade descrito

142 Tabard (1992) para todo o território; Mansuy e Marpsat (1991) para os bairros das cidades.

estatisticamente foram há muito tempo estabelecidas, o mesmo não ocorre nos espaços de descrição muito pequenos. Neste caso, os valores de transparência da vida pública entram em conflito com os inerentes à proteção da vida privada. O tratamento dessa tensão envolve uma negociação entre, por um lado, o Insee e o Conselho Nacional da Informação Estatística (**CNIS**), depositários da exigência de visibilidade implicada pela noção de informação e, por outro lado, a Comissão Nacional para a Informática e as Liberdades (**CNIL**), responsável pela aplicação da Lei de 1978, referente à proteção da vida privada. Assim, segundo as regras da **CNIL**, na França, os resultados de recenseamentos referentes a zonas urbanas com população inferior a 5.000 habitantes não podem ser divulgados, ao menos para usuários privados¹⁴³. Essa regulamentação, cujas causas não são devidamente compreendidas pelos usuários de estatísticas locais, é considerada muito restritiva por esses mesmos usuários. Entretanto, a **CNIL** estabelece uma distinção entre usuários públicos e privados: os municípios, as administrações territoriais e os estabelecimentos públicos com a atribuição de criar ou gerir equipamentos e serviços públicos podem firmar contratos-tipo com o Insee para obterem dados referentes a zonas com população de ao menos 2.000 habitantes, ou até mesmo para áreas menores acompanhadas de informações menos detalhadas.

A legislação de 1982 sobre a descentralização e a de 1992 sobre a administração territorial, conhecida como “Lei Joxe”, modificaram profundamente o funcionamento territorial dos serviços públicos. O funcionamento centralizado por circulares normativas é frequentemente substituído por relações contratuais entre parceiros autônomos, administrações territoriais, mas também as instituições estatais de gestão descentralizada. As relações locais transversais às instituições podendo fazer par de diferentes administrações públicas são organizadas, por exemplo, nas Comissões Locais de Inserção (**CLI**) vinculadas ao benefício de renda mínima ou na atuação em Zonas de Educação Prioritárias (**ZEP**). Desse ponto de vista, a política de coesão urbana é um campo de experiências, em que são incentivadas montagens em redes fundadas nas ideias de parceria e de contrato mais ou menos sólidas e comparáveis de uma cidade para outra. A Lei de 1992 organiza, especialmente, a cooperação intermunicipal por meio de formas parcialmente restritivas: uma “*communauté de communes*”, instituição pública englobando vários municípios, é criada pela portaria de um *préfet*, desde que a solicitação seja apoiada por dois terços dos municípios que representem mais da metade da população total ou por mais da metade dos municípios que representem dois terços da população. O procedimento possibilita incluir um município contra a sua vontade (Le Gleau, 1992). A instituição intermunicipal tem competências sobre o planejamento urbano, bem como o meio ambiente, a habitação e a qualidade de vida da população, o sistema viário e os equipamentos culturais, esportivos e escolares do ensino infantil e do primeiro ciclo do ensino fundamental.

Essas novas formas de organização baseadas na transversalidade, no contrato, na parceria, em uma intermunicipalidade fortemente estimulada, implicam em numerosas negociações e, portanto, no recurso a argumentos de toda sorte face à esfera pública. Dentre os quais, o argumento estatístico desempenha papel central, já que se atribui a ele a capacidade de favorecer o entendimento entre opiniões e interesses divergentes. É por essa razão que sistemas locais de informação e de estudos são implantados, com maior ou menor apoio do Insee, ou pela **CAF**¹⁴⁴ (Villac, 1992), mas não inteiramente padronizados. São trabalhos que resultam de iniciativas e de redes locais. As cartografias gerais do território são um elemento em meio a outros desses sistemas de descrição, resultantes mais das particularidades próprias às diversas cidades do que de uma visão coerente e homogênea concebida e planejada em Paris. Assim, começa a se desenvolver uma informação econômica e social múltipla, emanando de diferentes atores e não inteiramente coerente. Em certa medida, essa proliferação é contrária à antiga cultura estatística francesa. Nos Estados Unidos, uma tal diversidade de estatísticas, públicas e privadas, existe desde os anos 1930, mas, em contrapartida, as instituições estatísticas federais não têm o peso e tampouco o prestígio das suas homólogas francesas.

143 Existem regras comparáveis em outros países, ainda que sejam geralmente menos draconianas (Castellan, 1992).

144 **[NE]**: Acrônimo de *Caisses d'allocations familiales*, instituição da seguridade social francesa encarregada sobretudo de prestações familiares.

Desse ponto de vista, as transformações sociopolíticas e técnicas se apoiam entre si. Os centros de decisão e de informação se multiplicam ao se diversificarem. As estruturas piramidais são substituídas pelas redes não exaustivas, interligando por proximidade e segundo modalidades não unificáveis atores com definições variáveis. Para além disso, a multiplicação dos modos de registro e de formatação dos dados, especialmente graças à informática, possibilita a proliferação de sistemas de informação não inteiramente coerentes. Portanto, a oposição entre o território e a localidade se transforma em uma tensão entre, por um lado, a harmonização e a unificação das linguagens por meio das ferramentas nacionais, das quais o recenseamento é a mais importante, e, por outro lado, o desenvolvimento de sistemas de informações locais, parcialmente interconectados. Os circuitos curtos de registros e de estatísticas podem ser constituídos para a gestão e a avaliação por responsáveis dos serviços públicos diretamente em contato com os usuários. Essa informação poderá em seguida ser objeto de unificação no nível de uma zona de emprego ou de uma região¹⁴⁵.

A construção da União Europeia não pode mais do que acentuar essa diversidade, em razão da exclusão da hipótese de construção, em nível europeu, de uma organização tão integrada e coerente quanto a do atual sistema francês. As análises locais e regionais serão desenvolvidas de modo adicional aos estudos comparativos territoriais. Estes últimos ainda terão vida longa, como mostra o uso cada vez mais generalizado das comparações internacionais ou inter-regionais no âmbito deste espaço de equivalência de novo tipo que consiste a Europa dos 12. Todavia, a ideia de uma padronização completa dos registros estatísticos em nível europeu é, sem dúvida, uma utopia. Além de um conjunto básico de medidas harmonizadas permitindo construir um território estatístico para a nova União Europeia, serão mantidas ou desenvolvidas descrições válidas tanto para os territórios nacionais quanto, localmente, para os espaços definidos de forma específica.

AFFICHARD, J. (Org.). (1987). *Pour une histoire de la statistique. Matériaux* (Tomo 2). Paris: Insee, Economica.

BOURGUET, M.-N. (1988). *Déchiffrer la France: La statistique départementale à l'époque napoléonienne*. Paris: Éditions des Archives contemporaines.

BRIAN, É. (1991). Le Prix Montyon de statistique à l'Académie royale des sciences pendant la Restauration. *Revue de synthèse*, 112(2), 207-236. <https://doi.org/10.1007/BF03182064>

BRU, B. (1988). Estimations Laplaciennes. Un exemple: La recherche de la population d'un grand Empire, 1785-1812. Em J. Mairesse (Org.), *Estimation et sondages: Cinq contributions à l'histoire de la statistique*. Paris: Economica.

CASTELLAN, M. (1992). *La diffusion du recensement de la population de 1990: Contraintes et enjeux*.

Paris: Conseil national de l'information statistique **CNIS**.

Commissariat général du Plan. (1993). *Villes, démocratie, solidarité. Le pari d'une politique*.

Paris: La Documentation française.

DESROSIÈRES, A. (1989). L'opposition entre deux formes d'enquêtes: Monographie et statistique.

Em L. Boltanski & L. Thévenot (Orgs.), *Justesse et justice dans le travail*. Cahiers du centre d'études de l'emploi (33). Paris: Presses universitaires de France.

DESROSIÈRES, A. (1993). *La politique des grands nombres: Histoire de la raison statistique*. Paris: Éditions la Découverte.

JAÏN, B. (1992). Dix clefs pour mieux comprendre les difficultés des dispositifs d'insertion.

Revue française des affaires sociales, 3.

LE GLEAU, J.-P. (1992). *La loi Joxe*. Réseau de l'action régionale, Insee, Division statistiques et études régionales, n°142

MANSUY, M., & MARPSAT, M. (1991). Les quartiers des grandes villes: Contrastes sociaux en milieu urbain. *Économie et Statistique*, 245(1), 33-47. <https://doi.org/10.3406/estat.1991.5593>

MARPSAT, M. (1993). Des statistiques pour la recherche: L'Insee et la ville. *Metropolis*.

Urbanisme, planification régionale, environnement, 98-99.

OZOUF-MARIGNIER, M.-V. (1986). De l'universalisme constituant aux intérêts locaux: Le débat sur la formation des départements en France (1789-1790). *Annales*, 41(6), 1193-1213.

<https://doi.org/10.3406/ahess.1986.283344>

RONSA, J.-J. (1982). *Les zones de solidarité en région Île-de-France* (n° 66). Les cahiers de l'**IAURIF**.

SIMONET, J., & TURLLOT, F. (1992). *Note d'étape: Sept propositions sur les statistiques de la formation professionnelle*. Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

TABARD, N. (1992). *Typologie socio-professionnelle des communes et sections de communes* (documento de trabalho F. 9203). Paris: Insee.

VILLAC, M. (1992). Le développement des études locales: quelques problèmes de méthode.

Recherches et prévisions, CNAF, 29-30(1). <https://doi.org/10.3406/crf.1992.1542>

O FGTS E O MERCADO DE TÍTULOS DE BASE IMOBILIÁRIA: RELAÇÕES E TENDÊNCIAS

Artigo originalmente publicado na revista Cadernos Metrópole em abril de 2016.
Ver: Royer, L. de O. (2016). O **FGTS** e o mercado de títulos de base imobiliária: Relações e tendências. Cadernos Metrópole, 18(35), 3352.
<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3502>

161

Luciana de Oliveira Royer

Professora Doutora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). É membro do Grupo de Pesquisa "Produção do Espaço Urbano e Finanças Contemporâneas: O Papel do Fundo Público" (FAU e EACH-USP), bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq e coordenadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU-USP. Foi pesquisadora convidada do Instituto de Geografia da Universidade de Münster.

Ela trabalha sobre a interface entre instrumentos urbanísticos, políticas habitacionais e urbanas e finanças públicas. Em especial procura articular o debate sobre financeirização e finanças públicas com a produção do espaço urbano, o chamado desenvolvimento sustentável e a formulação de políticas públicas habitacionais.

A perspectiva histórica

Parte 2

O estudo sobre crédito, funding e arquitetura financeira se mostra fundamental para quem se dedica ao tema das cidades e do urbano em geral. O debate sobre o financiamento do desenvolvimento urbano, sempre sob a perspectiva da universalização dos direitos em um país com a desigualdade estrutural como o Brasil, é um dos pontos cruciais para a estruturação e a gestão de políticas públicas urbanas.

A utilização dos recursos dos chamados fundos para-fiscais, o **SBPE** e o **FGTS**, Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, deve ser assim um ponto importante do debate sobre o assunto. Em especial o investimento do **FGTS**, fundo que historicamente tem conseguido atingir parte da renda média e parte da baixa renda no crédito habitacional e é responsável por importantes investimentos em infraestrutura urbana, deve ocupar um papel central na análise e pesquisas sobre o tema do financiamento público da infraestrutura urbana.

O artigo está desenvolvido em quatro tópicos, além da introdução. Na primeira parte, será apresentado brevemente o contexto atual do crédito imobiliário no Brasil. Na sequência, discute-se a criação do **FGTS**, suas mudanças recentes, seu desempenho, procurando traçar um breve histórico do Fundo.

Para poder discutir a entrada do **FGTS** no mercado de títulos, a terceira parte do artigo procura introduzir alguns aspectos da evolução recente de títulos de base imobiliária no Brasil. Algumas de suas características básicas, bem como seu desempenho recente, são tratadas nesse tópico. O papel relevante que o **FGTS** tem nesse mercado é o tema da quarta parte do artigo, que trata da relação entre o Fundo e os títulos de base imobiliária.

Por fim, nas considerações finais, procura-se estabelecer alguns pontos para a reflexão a partir do volume de investimentos recentes do Fundo e as tendências que podem ser observadas a partir desses investimentos.

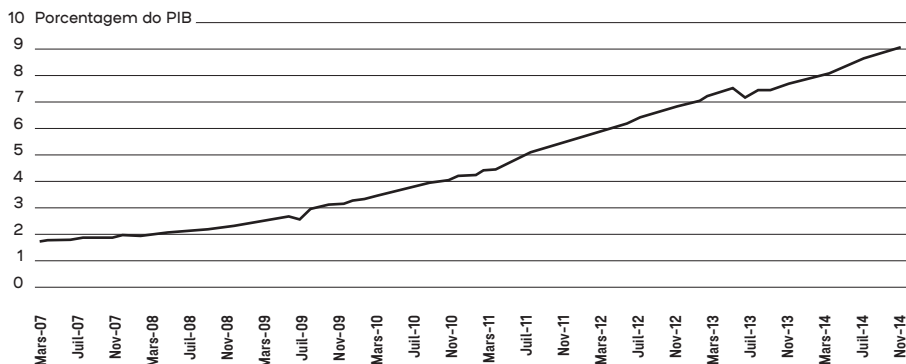
Crédito e crédito imobiliário no Brasil

O crédito imobiliário vem aumentando sua participação no **PIB** de forma consistente e vem respondendo por uma parcela crescente do desempenho das operações de crédito no país, de acordo com o Relatório do Banco Central de 2013: “O crédito com recursos direcionados continuou a expandir em seus principais segmentos, com destaque para a aceleração do crédito rural e para a manutenção do ritmo de crescimento dos financiamentos imobiliários e dos investimentos com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (**BNDES**)”¹⁴⁶.

A participação do crédito imobiliário nas operações de crédito e sua crescente importância podem ser melhor visualizadas ao se atentar para o volume de recursos das operações de crédito imobiliário (saldo da carteira de crédito com recursos direcionados — pessoas jurídicas — financiamento imobiliário total): de 9,2 bilhões de reais em dezembro de 2008 para 66,2 bilhões de reais em dezembro de 2014. O volume movimentado pelo crédito direcionado para pessoas físicas (financiamento imobiliário total) também cresceu consideravelmente no período: de um saldo de 59,7 bilhões em dezembro de 2008 foi para 431,7 bilhões de reais em dezembro de 2014. O Gráfico 1 ilustra esse crescimento na relação do crédito imobiliário/ **PIB**.

Diagramme 1.
Gráfico 1. Saldo operações de crédito ao
setor imobiliário em relação ao PIB.

Fonte: Elaboração própria. Sistema Gerenciador
de Séries Temporais do Banco Central do Brasil.



A relação entre o crédito imobiliário e o **PIB**, apesar do consistente crescimento, ainda é considerada baixa se for comparada com outros países. Todo o chamado arcabouço regulatório permitiu uma expansão desse crédito de forma a mitigar e minimizar os riscos inerentes a uma operação de longo prazo junto aos agentes financeiros (Royer, 2014). E, principalmente, o que tem garantido a expansão sustentada desse crédito e a viabilidade das operações é o funding de crédito direcionado: caderneta de poupança (**SBPE**) e o **FGTS** (Royer, 2014; Magalhães Eloy, 2015).

Breve histórico do FGTS

Ao analisar o **FGTS**, percebe-se que sua constituição e seu desempenho ao longo dos quase 50 anos de existência o transforma em um patrimônio do trabalhador de fato, como é afirmado em muitos dos seus documentos oficiais (Brasil, **MTE**, 2015) e como veremos adiante.

146 Relatório de Economia Bancária e Crédito, publicação anual do Banco Central do Brasil (**BCB**). Até o conclusão deste artigo, o Relatório de 2013 era o mais recente a ser disponibilizado.

A constituição de um fundo que pudesse ser uma alternativa à estabilidade no emprego, obrigatória no Brasil até a existência do **FGTS**¹⁴⁷ e também que pudesse financiar parte da infraestrutura urbana em um país que começava a apresentar persistentes taxas de urbanização parecia uma saída quase mágica para resolver dois problemas de uma só vez. O financiamento da indústria da construção civil era um problema relevante para a agenda pós-1964, e o **BNH** atuou diretamente nesse setor. O viés existente no **BNH** de uma política de incentivo industrial, constituindo um fundo robusto para dar suporte à indústria da construção civil nacional, foi estudado por importantes autores (Maricato, 1987).

Em 1965, a presidência do Banco Nacional de Habitação foi substituída por equipes ligadas ao Ministério da Fazenda e do Planejamento, que aceleraram as medidas necessárias para a implementação do modelo americano de crédito imobiliário. A concepção financeirista se tornou hegemônica, e a orientação a ser seguida no funcionamento do sistema, cada vez mais nítida. A Lei nº 4.864, de novembro de 1965, que criou “medidas de estímulo à construção civil”¹⁴⁸, é um exemplo do que o governo pretendia com a instituição de um sistema financeiro destinado à habitação: incentivos tributários como a isenção de **IP** para “preparações e blocos de concreto”, normatização de índices e outros instrumentos para a correção monetária de prestações e saldos devedores, independente se os financiamentos encontravam-se ou não no âmbito do **SFH**, mudança nos limitadores para aplicação dos recursos: 60% dos recursos aplicados em habitações de valor unitário inferior a 300 salários mínimos (na Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que havia instituído o **BNH**, esse limite era de 100 salários); 20% dos recursos aplicados em habitações de valor unitário superior a 400 salários mínimos (na lei do **BNH** esse limite era 250 salários). A Lei nº 4.864 permitiu também ao Banco Central autorizar as sociedades de crédito e financiamento a se transformar em sociedades de crédito imobiliário ou a manter carteira especializada nas operações próprias das sociedades de crédito imobiliário, incentivando dessa forma essas instituições a operar em um sistema integrado de associações de poupanças e empréstimos.

Os recursos iniciais destinados ao **SFH** e previstos na lei de criação do **BNH**/**SFH** eram oriundos de uma contribuição de 1% incidente sobre salários e também de subscrição compulsória de letras imobiliárias emitidas pelo **BNH** por locadores de imóveis com área superior a 160m², por institutos de previdência, **SESC**, **Sesi**, **Caixas Econômicas** e promotores da construção de imóveis com valor entre 1.000 e 2.000 salários mínimos, além de recursos subscritos pela União. No entanto, mesmo depois de um ano de instituído o **SFH**, os recursos ainda não haviam constituído um caixa significativo que pudesse dar um mínimo de escala na produção de unidades habitacionais e com isso fomentar a indústria da construção civil, um dos objetivos prioritários do sistema.

Foi de fato a constituição de um fundo para-fiscal como o **FGTS**, por meio da Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966¹⁴⁹, que deu outro impulso aos recursos antes restritos com os quais operava o Banco. O **FGTS** é um fundo financeiro formado pela contribuição mensal de empregadores aos seus empregados mediante depósito de 8% das remunerações em conta vinculada¹⁵⁰, de natureza privada e sob gestão pública, conformando uma poupança compulsória do trabalhador que o empregador recolhe na fonte. A magnitude dos recursos do **FGTS** alçou o **BNH** à condição de segundo estabelecimento bancário do país de sua criação até o início dos anos 70 por conta da aplicação e liquidez de seus recursos¹⁵¹.

147 Depois da criação do **FGTS** em 1966, era facultado ao trabalhador escolher entre a poupança voluntária ou o regime de estabilidade obrigatório após 10 anos de contrato de trabalho. Ao empregador era obrigatório, após a opção do empregado, o recolhimento mensal de 8% do salário do empregado. Depois da Constituição de 88, o **FGTS** consolidou-se como um direito social e a estabilidade após de 10 anos de emprego foi extinta.

148 Lei nº 4.864, de 29 de novembro de 1965, que cria medidas de estímulo à Indústria de Construção Civil. As citações entre aspas a seguir no texto são de excertos da referida lei.

149 Atualmente o **FGTS** é regido pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e regulamentado pelo Decreto nº 99.684, de 8 de novembro de 1990. Dados obtidos nos relatórios de gestão do **FGTS** disponíveis em www.caixa.gov.br/fgts.

150 Constituem, ainda, recursos do Fundo: dotações orçamentárias específicas; resultados das aplicações dos recursos do **FGTS**; multas, correção monetária e juros moratórios devidos; receitas oriundas da Lei Complementar nº 110/01; demais receitas patrimoniais e financeiras.

151 Sobre o **FGTS** é importante ainda salientar que o objetivo do Fundo, expresso na lei que atualmente o regulamenta é: (1) assegurar ao trabalhador optante a formação de um pecúlio relativo ao tempo de serviço em uma ou mais empresas, para ampará-lo em caso

Essa mudança de perfil, portanto, se daria exclusivamente pela origem financeira do dinheiro que comporia a base dos recursos a ser utilizado na execução da política, tal era a visão vigente à época do sistema, que prezava pelo equilíbrio econômico-financeiro e pela constituição do sistema como um fim em si mesmo. Dessa forma, ao mudar a origem do recurso que compunha o funding da política, muda também seu caráter, o que, se por um lado atenta para a necessidade de liquidez e solvabilidade dos recursos do sistema, por outro demonstra a preocupação em utilizar os fundos e seus recursos com quem tivesse capacidade financeira para isso, ou seja, financiar quem podia pagar. Recursos orçamentários não eram utilizados para a execução dos programas, nem a título de subsídio, o que ampliava o caráter regressivo da política. O **BNH** responderia a essa dificuldade desenhando programas que continham subsídios internos bem como programas que tivessem juros mais altos, como os programas de cooperativas e mercado de hipotecas. Além disso, alguns programas contavam também com subsídios cruzados nos quais famílias de renda um pouco mais alta subsidiavam famílias de renda menor.

De fato, o desempenho do **FGTS** ao longo do período de funcionamento do **BNH** assegurou excelentes resultados quantitativos, demonstrando que essa fonte de recursos era de crucial importância tanto do ponto de vista do custo de captação do recurso para a execução de política habitacional para renda média e média baixa, quanto do fomento à indústria da construção civil. Atualmente podemos verificar que esse desempenho voltou a apresentar números muito significativos: em 2014, somente em habitação, o **FGTS** contratou 51,8 bilhões de reais (financiamentos e subsídios) perfazendo mais de 374,5 mil unidades naquele ano (dados Agente Operador **FGTS**).

Com a extinção do **BNH** em 1986 e da migração de sua carteira de financiamentos e do controle e operação do **FGTS** para a Caixa Econômica Federal, extinguiu-se também o Conselho Curador do **FGTS**. A hiperinflação e o cenário macroeconômico de fato impactaram no número de financiamentos feitos pelo fundo depois de 1986.

Um ponto de inflexão importante para compreendermos as escolhas atuais de investimento do **FGTS** se deu na era pós-Collor. Ainda no governo Sarney, como nos conta Schvasberg (1993), o Conselho Curador foi reestruturado, contando com a presença de representantes dos trabalhadores, empresários e governo. Essa reestruturação levou para o Conselho Curador as tensões do período, em especial quanto à distribuição territorial dos recursos do Fundo.

A retomada das operações com recursos do **FGTS** em 1990 e 1991, depois de quase três anos sem contratações de porte, caracteriza o governo Collor. Cerca de 95% do total de investimentos em habitação popular nesses dois anos foram feitos através do **FGTS**. No entanto, a maneira como foram efetuadas as liberações de verba e as contratações acabou objeto de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, destinada a apurar irregularidades. Foram contratadas 526 mil unidades, 360 mil somente em 1991, volume que comprometeu o orçamento dos anos seguintes, impedindo a realização de novas operações. No final de 1996, contabilizavam-se 75 empreendimentos, com 26.553 unidades com características de empreendimentos-problema (Souza, 1998). Havia uma discrepância entre a baixa qualidade das habitações e a faixa de renda a quem se destinavam; muitas ficaram inacabadas e foram invadidas, por exemplo. Outras foram abandonadas ou permaneceram muito tempo sem ocupação por não terem uma demanda caracterizada, destinada a ocupá-las. Os motivos que levaram a isso foram vários, mas destacamos a má qualidade das habitações, a localização inadequada e os preços incompatíveis com a demanda que supostamente seria atendida (Freitas, 2002).

A instituição do financiamento direto à pessoa física e ao produtor dos imóveis ao invés da destinação de recursos para o empreendimento em si, desvinculando do futuro mutuário, foi uma das diferenças básicas que marcaram o período imediatamente pós-Collor. O programa Carta de Crédito Individual, criado em 1995 nessa lógica é,

de demissão e a seus dependentes em caso de falecimento; e (2) fomentar políticas públicas por meio do financiamento de programas de habitação popular, de saneamento básico e de infraestrutura urbana. As normas e diretrizes do **FGTS** são estabelecidas por seu Conselho Curador, órgão tripartite, composto atualmente por oito integrantes de órgãos e entidades do Governo Federal, quatro representantes dos trabalhadores e quatro representantes dos empregadores. O agente gestor do **FGTS** é o Ministério do Trabalho e Emprego, a gestão da aplicação dos recursos do **FGTS** é efetuada pelo Ministério das Cidades, cabendo à Caixa Econômica Federal o papel de Agente Operador. A Caixa Econômica Federal é também Agente Financeiro do **FGTS**, partilhando essa função com outras instituições (bancos).

Aspectos da evolução recente de títulos de base imobiliária no Brasil

Títulos de base imobiliária podem ser caracterizados como papéis que contêm uma promessa de pagamento em um determinado prazo e com uma determinada remuneração cuja valorização e/ou fluxo de recursos se dá a partir de empreendimentos imobiliários. Os títulos creditícios não são criação recente, visto que são parte integrante do sistema bancário e parte fundamental do mercado de capitais. Porém suas transformações e metamorfoses e sua entrada na produção do parque imobiliário urbano nos ajudam a entender as tendências recentes da entrada da lógica das finanças no espaço construído das cidades.

Acompanhar criticamente a evolução dessas medidas de melhoria do ambiente institucional para o crédito imobiliário é relevante para se compreender os desenhos institucionais que daí advêm. A agenda de mudanças institucionais preconizadas pelas finanças globais (**WB**, 2002) no que concerne ao desenvolvimento do crédito imobiliário se insere nesse movimento. Melhoria do ambiente institucional, fortalecimento do mercado secundário de títulos, desburocratização dos processos relativos à concessão de crédito (para bons “pagadores”, diga-se) são parte da agenda de organismos como o Banco Mundial.

Importante ressaltar que o mercado de títulos foi viabilizado modernamente no país depois das reformas conduzidas a partir do início dos anos 1990, na chamada flexibilização da economia, com a “retirada gradativa dos controles que obstaculizavam o livre fluxo internacional de capitais” (Paulani, 2012). O equacionamento da dívida externa brasileira por meio de sua securitização se insere nesse contexto, por exemplo. O Brasil caminhava para estabelecer sua posição no capitalismo financeirizado, absorvendo poupança externa e sendo uma opção atraente para o rentismo internacional (*ibid.*). Veremos adiante como essa inserção no capitalismo financeirizado produz efeitos nas políticas de infraestrutura e na atuação do Estado.

Não há como ignorar a importância do crédito e do fomento de mercados privados para o financiamento e promoção de políticas de infraestrutura, em especial da política habitacional. Apesar de parecer óbvio para os profissionais que atuam no âmbito do espaço e das ciências sociais aplicadas, a lógica que tem regido as políticas de crédito habitacional e imobiliário são lógicas economicistas não apenas no Brasil, mas também nos países ditos modelares por operadores do mercado imobiliário brasileiro: Espanha, México e Chile, por exemplo (Abecip, 2005).

Como se sabe, o padrão de financiamento da política habitacional brasileira pós-1964 esteve centrado no crédito lastreado na captação de poupança, tanto voluntária quanto compulsória e muito pouco no repasse de recursos orçamentários de origem fiscal. A constituição do **SFH**, nascido de uma conjuntura de intervenção do estado na economia, regulação de mercados e direcionamento de recursos onerosos a partir de critérios políticos é bastante distinta da formatação do Sistema Financeiro Imobiliário, criado em 1997 em pleno período de consecução do ajuste neoliberal no Brasil, que pressupõe a livre negociação entre as partes, limitando-se o estado a resolver as chamadas “falhas de mercado” (**WB**, 2002). Toda a argumentação de que falta um sistema de crédito destinado ao setor imobiliário, de que o setor será alavancado caso esse sistema funcione, vem ao encontro da edição da lei do **SFI** (Royer, 2014).

A habitação acabou virando um excelente pretexto para o discurso da alocação de recursos do **SFH** na promoção de produtos imobiliários em geral, por meio do ambiente financeiro do **SFI**. Na ocasião da criação deste sistema, não faltaram os que criticassem o **SFH** como ultrapassado, defendendo a sua substituição para que finalmente a questão habitacional fosse resolvida (Abecip, 2005). Mesmo que o **SFH** continue produzindo seus resultados, ainda resistem os que veem no modelo do **SFI** a grande oportunidade de combate ao déficit de moradias no Brasil (**FGV**, 2007).

Um dos instrumentos financeiros centrais na lei do **SFI** é o Certificado de Recebível Imobiliário. O **CRI** é um título de crédito nominativo, de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários, constituindo promessa de pagamento em dinheiro. Apresenta forma escritural, de modo que seu registro e negociação devem ser feitos

por sistemas centralizados de custódia e liquidação de títulos financeiros privados, sendo controlados pela **CETIP** (Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos). São de emissão exclusiva das companhias securitizadoras. Podem ser lastreados em fluxos de recebíveis (pagamentos) de empreendimentos imobiliários específicos ou de um conjunto pulverizado de operações de crédito imobiliário.

Os **CRI** também compõem os ativos de fundos de investimentos, como dos Fundos de Investimento em Direitos Creditórios (**FDIC**) e dos Fundos de Investimentos Imobiliários (**FII**). Apesar de terem sido criados em 1993, sua regulamentação foi feita em 2008 por meio da Instrução **CVM** (Companhia de Valores Mobiliários) nº 472¹⁵². No caso especialmente dos **FII**, mas também no caso dos **FDIC**, seus ativos compreendem uma gama relativamente diversificada de instrumentos não necessariamente vinculados a operações de financiamento habitacional. Segundo o Portal do Investidor,

[...] de acordo com a regulação vigente, além de poder adquirir direitos reais sobre bens imóveis, o **FII** pode também ter outros tipos de aplicações, tais como: letras de crédito imobiliário (**LCI**); letras hipotecárias (**LH**); cotas de outros **FII**; certificados de potencial adicional de construção (Cepac); certificados de recebíveis imobiliários (**CRI**); cotas de fundos de investimento em direitos creditórios (**FDIC**) que tenham como política de investimento, exclusivamente, atividades permitidas aos **FII** e desde que sua emissão ou negociação tenha sido registrada na **CVM**; além de valores mobiliários de emissores cujas atividades preponderantes sejam permitidas aos **FII**. (Brasil, **CVM**, 2013)

A partir das regulamentações desses instrumentos, em conjunto com outras medidas e o aumento da concessão do crédito ao setor imobiliário, o estoque de instrumentos do **SFI** cresceu sistematicamente depois do início de 2008, especialmente no caso dos **CRI** e das **CCI** (Cédulas de Crédito Imobiliário). Um fator importante na expansão desses mercados foi a disseminação das vendas desses títulos no segmento de varejo dos bancos. Inicialmente restritas a clientes de *private banking*, as aplicações em **CRI** exigiam um valor mínimo de R\$300 mil. Em 2011, o valor da aplicação mínima foi reduzido como uma forma de ampliar a distribuição desses títulos no varejo. A estratégia foi ensejada pela maior demanda de títulos de renda fixa diante da trajetória de queda das taxas de juros à época.

Já as operações com **LCI** (Letras de Crédito Imobiliário) cresceram, sobretudo, a partir do início de 2010, quando foram extintos os limites de aplicação nesses papéis para efeito de contabilização das exigibilidades do **SFH**. As **LCI** contam ainda com a isenção de Imposto de Renda e com cobertura do Fundo Garantidor de Crédito, ampliando sua atratividade junto aos investidores “pessoa física”. Apesar do desempenho positivo desses instrumentos, é importante ressaltar que apenas uma parcela minoritária das operações concerne ao setor habitacional. Segundo dados do Anuário Estatístico da Uqbar, do total das emissões de **CRI** no ano de 2010 apenas 15% estavam associadas a financiamentos habitacionais. Em 2011, essa participação mais do que dobrou, chegando a 36,7%, mas permanecia ainda minoritária.

Os dados do estoque de operações de mercado de capitais que tem vinculação com o setor imobiliário mostram um crescimento expressivo do volume de recursos operados nesse mercado (tabela 1).

152 Definição que consta de publicação da **CVM** destinada ao público em geral acessível em http://www.portaldoinvestidor.gov.br/portaldoinvestidor/export/sites/portaldoinvestidor/publicacao/serie_guias/CVM-Guia-01-FII.pdf

Tabela 1.
Estoque de títulos creditícios vinculados
ao setor imobiliário.

Fonte: Cetip (2013). Valores nominais.

	CCI	CRI	Letra Hipotecária	LCI	Total
2006	2011	2170	3283	7283	14746
2007	2636	2867	1955	7844	15303
2008	8287	7208	1045	10503	27043
2009	12703	10567	3727	15510	42508
2010	24295	18919	1896	29260	74371
2011	43790	27795	2024	46832	120441
2012	53287	33356	1542	62360	150545

Ainda que não seja possível compará-lo em nível de grandeza com outros mercados de títulos (como os da dívida pública, por exemplo), o que chama atenção, em especial para o propósito deste estudo, é o crescimento desse mercado e o aumento significativo dos recursos que estão sendo movimentados em uma série histórica relativamente recente.

De fato, de um total de 14,7 bilhões de reais em 2006, o estoque desses títulos foi para mais de 150 bilhões de reais em 2012 (em valores nominais).

A análise macroeconômica do aumento do interesse do investidor por títulos que tenham isenção fiscal, características básicas de um investimento em renda fixa, e retorno condizente com a operação, pode ser aplicada a quase todos os títulos de base imobiliária. A queda da taxa básica de juros, também é apontada como um fator que obriga investidores de todo o tipo e tamanho a buscarem a rentabilidade em outro tipo de papéis e investimentos. Esses são os principais pontos levantados por analistas de mercado ao se depararem com um crescimento tão significativo desses títulos de 2008 a 2012¹⁵³.

Já o volume negociado nos mostra o crescimento do mercado secundário no Brasil com títulos de base imobiliária (tabela 2). Consegue-se aí identificar a importância crescente desse mercado secundário e o papel destacado do **CRI** pela sua natureza jurídica.

Tabela 2.
Volume negociado de títulos creditícios.

Fonte: Cetip (2013). Valores nominais.

	CCI	CRI	Letra Hipotecária	LCI	Total
2006	11	256	6	2	275
2007	305	238	26	2	570
2008	1584	516	161	103	2365
2009	1502	1623	224	915	4264
2010	1258	4067	158	1348	6831
2011	2285	10912	-	1724	14921
2012*	1387	14688	239	3592	18695

O anuário da Uqbar, consultoria especializada em securitização imobiliária, apresenta o ano de 2012 como o momento

[...] mais profuso de nossa recente história em oportunidades que vão surgindo ao redor do mercado de títulos de securitização imobiliária e de segmentos correlatos. Dando sustentação a este ambiente construtivo, cresce com vigor o setor imobiliário no Brasil e, de forma paralela, quase todas as suas fontes de financiamento que possibilitam esta expansão. (Uqbar, 2012, p. 2)

A estruturação complexa das operações, como **FII** adquirindo **CRI**, ou como **CRI** lastreados em outros **CRI** caracterizam esse novo ambiente. O que nos interessa destacar é a importância do papel do **FGTS** na primeira alavancagem de **CRIs** feita com os recursos do Fundo em 2008, gerando o desempenho esperado por seus operadores.

Como veremos, os aportes do **FGTS** para compra de **CRIs** ou ainda em **FII** se dá anualmente, configurando uma certeza de liquidez mínima para esse mercado. Em 2012 o volume de **CRI** emitido foi de 13,58 bilhões, “maior do que a soma das emissões de 2010 e 2009”, segundo o Anuário Uqbar (Uqbar, 2012).

As explicações para esse desempenho nem sempre são diretas. Estão relacionadas à necessidade da busca por uma melhor performance em ambiente de juros baixos. O discurso da captação de recursos no mercado para se fazer frente ao déficit habitacional sempre aparece nas exposições de motivos e análises de conjuntura das possibilidades desses instrumentos financeiros (Abecip, 2005). No entanto, as mudanças regulatórias quanto ao direcionamento da poupança e o papel do **FGTS** na alavancagem desse mercado, são apontadas por analistas financeiros como fatores preponderantes no desempenho recente da emissão desses títulos, procurando estabelecer real e finalmente um mercado de securitização imobiliária no Brasil. O **FGTS**, no ano de 2011, adquiriu mais de três bilhões em **CRI** (aproximadamente 20% das emissões daquele ano) tendo sido fundamental para o desempenho desse mercado naqueles anos. A importância do **FGTS** na alavancagem de operações ligadas ao circuito financeiro do capital imobiliário vai se tornando clara, mantendo a captura de recursos regulados do fundo público para esse mercado. Segundo o mesmo documento da consultoria especializada em securitização imobiliária,

[...] a estrutura de mercado de capitais, tendo como investidor o **FGTS**, funcionou como um vaso comunicante entre alguns sistemas de financiamento imobiliário, como o próprio sistema com as regras específicas do **FGTS**, o Sistema Financeiro de Habitação (**SFH**) e o Sistema de Financiamento Imobiliário (**SFI**), fazendo com que os recursos de um sistema realimentassem outro sistema. (Uqbar, 2012)

Pela primeira vez, a maioria das operações de **CRI** foi realizada com lastro em crédito imobiliário em detrimento de locações. O mercado existente até então sempre esteve mais focado em operações corporativas, com base em contratos de locação atípica na modalidade build to suit.

Tal mudança se apresenta totalmente em linha com as alterações de mercado existentes e com a revogação da Resolução nº 3347/2006 do **CMN** que trata das normas sobre direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do **SBPE** e pela Resolução nº 3932/2010 do **CMN**. A Resolução nº 3932, dentre outras disposições e alterações, determinou que só seriam considerados **CRI** possíveis de serem incluídos no chamado “Mapa 4” das instituições financeiras aqueles que tivessem lastro em crédito imobiliário (excluindo expressamente a possibilidade, até então existente, de inclusão de **CRI** com lastro em locações).

Ademais, a Resolução nº 3932 dispôs que as instituições financeiras que realizassem as operações de cessão de suas carteiras de crédito imobiliário às companhias securitizadoras de créditos imobiliários e que fossem vinculadas à emissão de **CRI**, poderiam utilizá-los para fins do cumprimento das exigibilidades de manutenção de no mínimo 65% do montante captado em depósito de poupança em operações de financiamento imobiliário.

Títulos de base imobiliária e o FGTS

Ao que tudo indica, portanto, um “cliente” fundamental para o crescimento do mercado de títulos de base imobiliária é o **FGTS**. Uma série de resoluções do **CMN** e do **CCFGTS**, editadas praticamente ano a ano desde 1998, mostram que os **CRI** e outros títulos de mesma natureza foram ganhando espaço no mercado de capitais, ampliando sua participação na captação de recursos do **FGTS** que seriam destinados inicialmente para o atendimento a empreendimentos destinados à baixa renda.

Não é demais insistir ainda que o sucesso desses instrumentos contou com a legitimação, ao menos no nível do discurso, do déficit habitacional brasileiro. No entanto, a entrada do que seriam “novas” fontes de recursos para um setor “atrasado” ou ainda totalmente dependente da captação da poupança e do **FGTS** parece contraditória, visto que são justamente esses os recursos que se mostram fundamentais para girar o ciclo dos investimentos e tornar atrativos os títulos para os investidores.

O desempenho do **FGTS** tem demonstrado o quão relevante é este fundo para a produção de habitação de interesse social. De 2008 a 2014, 231,2 bilhões de reais foram destinados para o financiamento à construção e à aquisição de imóveis, conforme Tabela 3. Ou seja, o Fundo tem hoje um papel fundamental na provisão de habitação para renda média e baixa no país. Magalhães Eloy demonstra que esse papel, no entanto, poderia ser ainda maior já que o gasto ainda estaria aquém da capacidade de investimento do **FGTS** (Magalhães Eloy, 2015).

Tabela 3.
Execução de itens do orçamento
do FGTS 2008-2014.

Fonte: Agente Operador do FGTS.
Valores atualizados para 2014 pelo IPCA.

Valores em R\$ mil		Execução do Orçamento FGTS		
Ano	Habitação	Descontos/subsídios	Saneamento básico	Infraestrutura
2008	13 590 867	1 887 114	4 438 847	0
2009	20 205 413	3 971 321	1 948 801	0
2010	33 241 715	6 406 883	553 129	5 300 270
2011	37 842 316	6 444 327	1 251 620	1 782 502
2012	39 583 015	7 511 490	615 517	781 315
2013	42 805 021	8 494 310	4 841 437	3 717 843
2014	43 930 537	7 896 549	6 731 361	6 209 627

No entanto o **FGTS** tem sido usado também e cada vez mais para alavancar programas e posições de mercado. O argumento central contido nos documentos técnicos é de que a gestão do Fundo tem buscado a melhor rentabilidade possível para as necessárias aplicações financeiras, e que dessa forma o Fundo se mantém saudável e respondendo a todos os compromissos que tem, especialmente os compromissos com seus cotistas.

De acordo com entrevistas realizadas junto ao Agente Operador do **FGTS** e análise de documentos, houve pressão no âmbito do Conselho Curador desde a Resolução **CCFGTS** nº 578/2008 para que fosse autorizada a utilização dos recursos do **FGTS** em operações imobiliárias feitas diretamente ou por meio de títulos de base imobiliária. Nessas operações estão incluídas as debêntures para grandes empresas com a condição de executarem unidades habitacionais e também compras de **CRIs** “performados”, ou seja, **CRIs** com lastro em empreendimentos habitacionais, fundos de investimento imobiliários e investimentos especiais.

Desses investimentos especiais, um dos mais “especiais” é o Fundo Imobiliário Porto Maravilha. O **FGTS** foi autorizado a investir 3,5 bilhões de reais no fundo, sendo seu único cotista. O **FII** Porto Maravilha foi criado com o propósito de realizar negócios de natureza imobiliária na operação urbana do porto, segundo seu prospecto. É ainda o maior **FII** do país e adquiriu todo o estoque de Cepacs da operação, visando utilizá-los para comprar participação nos empreendimentos imobiliários no seu perímetro (Pereira e Moschiaro, 2015). Ao adquirir todo o estoque de Cepac e por ser o único controlador do fundo, o **FGTS** controla também o tipo de empreendimento imobiliário a ser construído, a estratégia de negócios e a margem de retorno dos investimentos.

As resoluções do **CCFGTS** nº 578/2008, 602/2009, 637/2010, 681/2012, 702/2012, 725/2013 foram editadas para regulamentar esse tipo de investimento, que cresceu significativamente durante o período 2008-2012. Em uma das resoluções, os “considerandos”¹⁵⁴ apontavam para a importância da alocação de recursos do **FGTS** nesse mercado:

Considerando que, além do financiamento tradicional, o **FGTS** vem incentivando o mercado secundário, que cresce no País, disponibilizando linhas de crédito para aquisição de direitos creditórios vinculados ao desenvolvimento de projetos no setor imobiliário;

Considerando que os investimentos do **FGTS** nesses ativos elevam o nível de liquidez do setor imobiliário;

154 Os “considerandos” são conhecidos por ser na técnica legislativa um resumo da exposição de motivos de uma lei. Como se trata de uma resolução e não de uma lei, os “considerandos” adquirem força explicativa do motivo da edição daquela resolução.

Considerando que os recursos da linha de investimentos criada em 2008 para aquisição de cotas de Fundos de Investimentos Imobiliários — **FII**s, de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios — **FIDC**s e de debêntures, com lastro em operações de habitação, no valor de R\$3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), já estão integralmente comprometidos com operações contratadas e em vias de contratação no âmbito do Agente Operador do **FGTS**;

Considerando que além dessas operações já viabilizadas, existe demanda adicional apresentada ao Agente Operador da ordem de R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais) (...). (Brasil, **MTE**, **CCFGTS** nº 602/2009) (grifo próprio)

De fato, existia demanda adicional e, pela evolução dos números das chamadas operações de mercado, essa demanda foi irrigada com os recursos do **FGTS**, como se pode verificar pela Tabela 4.

Tabela 4.
Estoque de títulos creditícios.

Fonte: Agente Operador do FGTS.
Valores atualizados para 2014 pelo IPCA.

Ano	Aquisição de CRI + Aplicação de FI-FGTS + Carteira administrada - Debêntures/FII/CRI/FIDC (Contratado)
2008	9344058
2009	7576630
2010	7172104
2011	8246509
2012	7167361
2013	2401094
2014	2907220

Os dados das operações de mercado mostram um grande crescimento até 2012. Em 2008 as operações totalizavam mais de 9,3 bilhões de reais e em 2012, 7,2 bilhões de reais (valores atualizados para 2014).

De 2008 a 2012 os valores aplicados em operações de mercado foram sistematicamente maiores do que os alocados para subsídios habitacionais. A partir de 2013 essa curva se inverte, com o investimento em financiamentos habitacionais continuando a subir, assim como os subsídios. Uma das possibilidades para compreensão dessa inversão é a trajetória de subida da Selic a partir de 2013, e a chamada deterioração do ambiente fiscal do país que geraria uma crise de confiança. Também as incertezas quanto à continuidade de recursos para o programa **MCMV** e mudanças no ambiente econômico mundial podem ser compor a motivação para esse comportamento. Esses motivos impactariam o mercado imobiliário e consequentemente o mercado de títulos de base imobiliária (Gráficos 2 e 3).

Gráfico 2.
Evolução da taxa Selic 2008-2014.

Fonte: Banco Central do Brasil.
Elaboração própria.

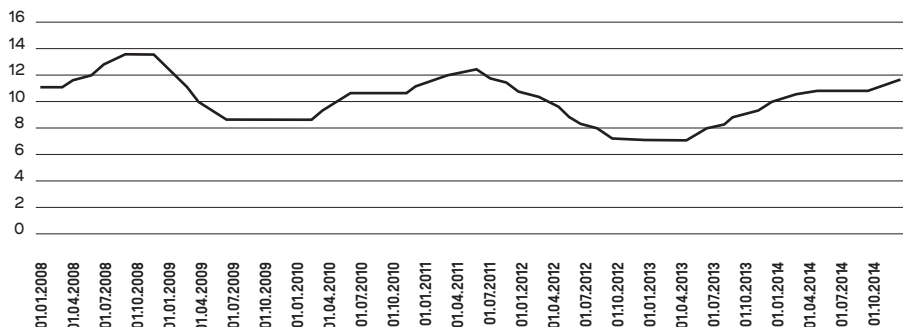
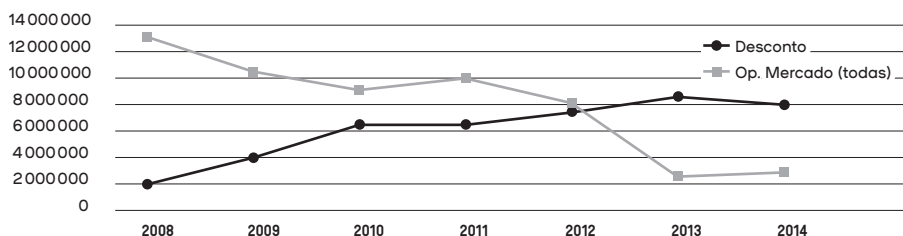


Gráfico 3.
Evolução comparativa de recursos do FGTS:
Subsídio habitacional (Desconto) x Gastos
em operações de mercado (título).

Fonte: Agente Operador do FGTS.
Valores atualizados para 2014 pelo IPCA.
Elaboração própria.



171

A perspectiva histórica

Ainda que seja importante acompanhar essa trajetória mais recente das chamadas operações de mercado, percebe-se que desde a regulamentação do uso do **FGTS** nesse mercado de títulos imobiliários, outra forma de operacionalizar os recursos está acontecendo. Há uma injeção de recursos em investimentos que se caracterizam como rentáveis para o próprio Fundo, dinamizando um mercado imobiliário que abriria frentes de expansão em áreas da cidade que não seriam utilizadas sem um aporte de recursos públicos, como a área portuária do Rio de Janeiro. Reforça-se o caráter de colchão de liquidez que tem o Fundo, porém de forma diversificada, investindo diretamente também em operações de mercado. A lógica que perpassa esses investimentos é uma lógica de valorização dos investimentos, como não poderia deixar ser. Certamente é realizado com todas as normas prudenciais para um investimento desse tipo, mas o que vale observar é a atuação do **FGTS** como um player no mercado imobiliário e no mercado de títulos imobiliários, sendo decisivo na alocação de recursos, na escolha do tipo de investimento e de sua localização.

Parte 2

Os fundos conhecidos como parafiscais (**SBPE** e **FGTS**) detém uma importância crucial para a promoção de políticas habitacionais desde sua criação ainda na década de 60. O **FGTS**, especialmente, tem um papel importante no acesso ao crédito para famílias de média e baixa renda. A forma de constituição desse fundo, uma poupança compulsória, e sua remuneração a taxas que podem variar abaixo de taxas inflação, tem se justificado pela importância da utilização de seus recursos na consecução de uma política habitacional consistente e dirigida pelo Estado em um contexto de grande déficit, inadequação habitacional e de infraestrutura urbana.

Porém, e no contexto da inserção do país na atual etapa do modo de produção mundial centrado nas finanças, o **FGTS** tem proporcionado a criação e, de certo modo, a manutenção, de um mercado de títulos de base imobiliária. Esse colchão de liquidez e principalmente, a diminuição das incertezas e riscos pela compra antecipada e certa de títulos emitidos por companhias securitizadoras desses créditos, faz do **FGTS** um player importante nesse mercado. Nas operações de mercado do **FGTS**, constituídas pela aquisição de **CRI**, aplicação no Fundo de Investimento do **FGTS** (infraestrutura), debêntures, fundos de investimento imobiliário (entre eles o do Porto Maravilha) e fundos de direitos creditórios, o **FGTS** investiu de 2008 a 2014 aproximadamente 55,8 bilhões de reais¹⁵⁵. O investimento tem sido justificado pelo fomento ao mercado imobiliário no país, que geraria empregos, e pela obtenção de rentabilidade para o próprio Fundo, garantindo sua saúde financeira. No entanto, como discutido anteriormente, o fomento se dá ao próprio mercado de títulos, ainda que a base imobiliária desses títulos movimente de certa forma a indústria da construção.

Nesse mesmo período, 231,2 bilhões de reais foram destinados a financiamentos habitacionais, mostrando a importância do **FGTS** para uma política pública de habitação, ao contribuir efetivamente para a construção de um parque habitacional. Para atingir faixas de renda média e baixa, a política de subsídios do fundo destinou, também de 2008 a 2014, 42,6 bilhões de reais, o que foi fundamental para a viabilização dos empréstimos. Ainda que seja bastante relevante a discussão sobre o spread das operações do Fundo e o tipo de subsídios concedidos pelo **FGTS** (Magalhaes Eloy, 2015), não há como negar que a concessão de crédito e o subsídio conseguiram atingir um número significativo de famílias que estaria fora de qualquer possibilidade de crédito habitacional.

Porém ao viabilizar crescentemente as chamadas operações de mercado, o **FGTS** atua como um importante player nesse mercado, comportando-se como investidor institucional em um contexto de valorização dos títulos, buscando cada vez mais rentabilizar esses títulos.

Além de constituir-se em uma disputa pela utilização de seus recursos, os investimentos nessas operações de mercado de base imobiliária impacta a produção do espaço construído, a escolha e o tipo dos empreendimentos, sua localização, tendendo a promover e consolidar frentes de expansão imobiliária nas cidades. Ao buscar a valorização e a rentabilidade desses títulos nesse ambiente de negócios, o **FGTS** acaba por transformar os próprios cotistas do fundo em rentistas, como aponta Paulani:

Não é demais lembrar que é também o Estado que patrocina a distribuição de recursos dos trabalhadores para viabilizar a formação do grande capital, com a consequente geração de capital fictício que normalmente a acompanha. (...) transforma a classe trabalhadora como um todo em “rentista”. Ainda que seus ganhos sejam magros, essa posição a obriga a torcer para o capital e, mais ainda, para o capital fictício, que afinal é gerido pelos próprios trabalhadores. (Paulani, 2012, p. 14)

O controle social de fato sobre esses recursos e sua utilização parece ser um debate importante a ser feito, no contexto da construção de uma política pública de universalização de direitos.

AALBERS, M. (2012). *Subprime cities: The political economy of mortgage markets*. Londres: John Wiley & Sons.

ABECIP (2007). *As Contribuições dos Sistemas Imobiliários da Espanha e do México para o Aperfeiçoamento do Modelo Brasileiro*. In Actes « Seminário Internacional de Crédito Imobiliário ».

Rio de Janeiro: **ABECIP**/Publitteto.

ABECIP & CBIC (2005). *Primeira Revisão Trimestral da Proposta Acordada entre a ABECIP — Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e a CBIC — Câmara Brasileira da Indústria da Construção*. <http://www.cbic.org.br/arquivos/acordoABECIPCBIC.pdf>

Accenture (2007). *Crédito Imobiliário: Propostas para Torná-lo um Efetivo Instrumento Promotor do Desenvolvimento Econômico e Social do País*. In Actes « Conferência Internacional de Crédito Imobiliário ». Salvador/Brasília: Banco Central do Brasil.

ARAGÃO, J. M. (2005). *Sistema Financeiro da Habitação: uma Análise Sócio-Jurídica da Gênese, Desenvolvimento e Crise do Sistema*. Curitiba: Juruá.

155 Em valores de 2014 atualizados pelo **IPCA**, de acordo com a tabela apresentada. As agregações apresentadas na sequência também são atualizadas para 2014 pelo **IPCA**.

- ARANTES, P. F. (2004). *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasil.
- Caixa Econômica Federal/**CCFGTS** (2015). *Demonstrações Financeiras do FGTs - Relatório de Administração do FGTs - Exercício 2014*. Disponível em: www.caixa.gov.br/fgts.
- Caixa Econômica Federal/**CCFGTS** (2015a). *Relatório de Gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — Exercício 2014*. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/fgts>
- Comissão de Valores Mobiliários — **CVM** (2012). *Guia de Fundos de Investimento Imobiliários*. Brasília : Ministério da Fazenda. Disponível em: <https://www.investidor.gov.br/galerias/publicacao/CVM-Guia-01-FII.pdf>.
- CHESNAIS, F. (2005). O Capital Portador de Juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e político. In F. Chesnais (Ed.), *A Finança Mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo.
- FIX, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Brasil.
<https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2011.815022>
- FREITAS, E. L. H. (2002). *Como qualificar conjuntos habitacionais populares* (Dissertação de Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasil.
- GOTHAM, K. F. (2012). Creating Liquidity out of spatial fixity: The Secondary circuit of capital and the restructuring of the US Housing Finance System. In M. Aalbers (Ed.), *Subprime cities: The political economy of mortgage markets*. Londres: John Wiley & Sons.
- HARVEY, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.
- HARVEY, D. (1982). O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Revista Espaço e Debates*, 6, 7-14.
- LIMA Jr., J. R. (2008). Evolução e Inovação: Reflexões para Empresas de Real Estate. *Carta do NRE — Núcleo de Real Estate da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo*, 9(7).
- LIMA Jr., J. R. (1997). Fundos de Investimento Imobiliário, com Portfólio de Base imobiliária: Notas sobre a Depreciação do Ativo. *Boletim Técnico do Departamento de Engenharia de Construção Civil, BT/PCC/187*.
- MAGALHÃES ELOY, C. M. (2015). O potencial do SFH para a expansão do acesso à moradia no Brasil. In Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte.
- MARICATO, E. (1979). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: AlfaÔmega.
- MARICATO, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. São Paulo: Vozes.
- MARICATO, E. (1996). *Metrópole na Periferia do Capitalismo*. São Paulo: Hucitec.
- MASSONETO, L. F. (2006). *O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, Brasil.
- PAULANI, L. M. (2012). A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia e Política Internacional - IPEA*, 10, 89-102.
Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4554/1/BEPI_n10_insercao.pdf
- PEREIRA, A., & MOSCIARO, M. (2015). Urban redevelopment, public land and speculation: strategies and conflicts, Porto Maravilha - Rio de Janeiro. In Actes «RC21 Conference », Urbino.
Disponível em: <http://www.rc21.org/en/wp-content/uploads/2014/12/C1-2-PEREIRA-MOSCIARO.pdf>
- ROYER, L. (2014). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas*. São Paulo: Annablume.
- World Bank (2002). *Building Institutions for Markets*. Nova York: Oxford University Press.
- World Bank (2000). *Cities in Transition: World Bank Urban and Local Government Strategy*. Washington: World Bank.
- World Bank (2003). *Housing Finance in Emerging Markets: Policy and Regulatory Challenges*. Material relativo a curso promovido pelo Departamento de Operações e Políticas do Setor Financeiro do Banco Mundial. Washington: World Bank.

PARTE 3

OS VALORES DO MEIO AMBIENTE

FINANCEIRIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO

Artigo originalmente publicado em inglês na revista *Human Studies* em março de 2015. Ver: Chiapello, È. (2015). Financialisation of Valuation. *Human Studies*, 38(1), 13—35¹⁵⁶. <https://doi.org/10.1007/s10746-014-9337-x>

Ève Chiapello

Ève Chiapello é Diretora de Estudos na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS, Paris) desde março de 2013, onde ocupa a cátedra de "sociologia das transformações do capitalismo". Ela foi professora anteriormente na HEC Paris. Depois de ter desenvolvido pesquisas sobre a sociologia da gestão, da contabilidade e das ferramentas de gestão, sua pesquisa atual se concentra na

financeirização de políticas públicas, notadamente através de um programa em cooperação com a Universidade de Hamburgo (2016- 2021). Ela procura documentar a penetração dessas políticas pelos instrumentos "financeirizados", ou seja, instrumentos que são conceitual e tecnicamente baseados no corpus técnico-científico das finanças modernas.

Site: <https://www.evechiapello.fr/>

Traduzido por Ana Iaria

A era contemporânea parece ser marcada por um aumento, em todas as áreas da vida, de um vasto leque de quantificações destinadas a propósitos como os de analisar o desempenho ou de informar os usuários de serviços, consumidores ou financiadores. Aumentam as análises quantificadas e, entre elas, as análises especificamente econômicas.

É possível identificar vários discursos críticos em resposta a esse fenômeno. Eles são encontrados em todo o debate público e se misturam. Há a *crítica à quantificação como comensuração* (Espeland e Stevens, 1998) que está abrindo caminho para encontrar equivalências ou compensações. Há também a *crítica à quantificação em termos de dinheiro* (ou monetização), que é o equivalente geral por excelência, em contraste com outros tipos possíveis de quantificação. A monetização é particularmente problemática quando o objetivo é "precificar aquilo que não tem preço", seja a natureza (Fourcade, 2011) ou as atividades domésticas (Zelizer, 1985, 1994). Finalmente, há a *crítica à economização* no sentido de que a medição é orientada para as preocupações econômicas. As críticas à monetização e à economização estão ligadas ao medo de ver essas formas de quantificação dominarem outras, impondo suas formas de avaliação e construindo um mundo que poderia ser descrito como unidimensional (Marcuse, 1964), no qual certas ordens dominantes de valor poderiam se tornar tirânicas (Walzer, 1983). A preocupação em reter uma variedade de matrizes de avaliação, portanto,

156 Uma versão anterior deste artigo foi apresentada pela primeira vez em 2014 em dois seminários de pesquisa em Paris (LIRSA, CNAM Paris; Research Center for Capitalism, Globalization and Governance, ESSEC Paris), onde atraiu uma certa quantidade de críticas pertinentes dos participantes. Tive a oportunidade de discutir parte deste artigo no workshop "Numbers from the Bottom" organizado na Wiko em Berlim (março de 2014) e com C. Baud e C. Walter. Os comentários de um parecerista anônimo e dos dois editores convidados da edição especial também foram muito valiosos. Meus agradecimentos se estendem a todos. Também sou grata à Ann Gallon por sua muito apreciada ajuda editorial.

parece ser “uma condição significativa para uma maior resiliência (juntamente com uma melhor distribuição de recursos)” (Lamont 2012, p. 202).

O objetivo deste artigo é contribuir para essas análises e adicionar peso a essas preocupações, mas indo além dessas qualidades “econômicas” ou “monetárias”. Se a quantificação for, como Desrosieres disse, “acordar uma convenção e depois medir” (2008, p. 10), então convenções muito diferentes podem ser colocadas em jogo para criar uma medida monetária ou econômica. Ao exemplo da tradição de muitas pesquisas da economia de convenções na França (Eymard-Duvemay, 2006), as quais mostram que várias convenções de avaliação podem existir para atribuir um valor a produtos comercializados no mesmo mercado, penso que seja necessário olhar de forma bastante pormenorizada as convenções usadas para pluralizar a ideia de quantificação econômica ou medição monetária. Essa pluralização permite que nos concentremos em um subconjunto de convenções econômicas que considero “financeirizadas”.

Uma importante distinção é realizada entre quantificações “financeiras” ou “monetizadas” e quantificações “financeirizadas”. A fronteira da financeirização das convenções não reside entre quantificações monetárias e outros tipos de quantificação, mas faz distinções *dentro* desses dois grupos. Algumas quantificações monetárias não utilizam convenções financeirizadas, mas acabam, no entanto, como uma cifra financeira. Por outro lado, algumas quantificações não monetárias, por exemplo, certas notações ou porcentagens, estão enraizadas no raciocínio financeirizado, mesmo que não sejam expressas em unidades monetárias. A primeira parte deste artigo se dedica a definir precisamente o que é uma avaliação financeirizada.

A posição aqui defendida é que o período atual está marcado pela difusão progressiva de convenções “financeirizadas”. Primeiro, estas convenções estão mudando as maneiras de atribuir valores financeiros. Elas substituem progressivamente os antigos raciocínios e formas de cálculo anteriormente utilizados nas atividades financeiras (principalmente no setor bancário e de seguros, mas também nos departamentos financeiros de empresas e organizações públicas). Como resultado, meu argumento é que estamos testemunhando uma financeirização das questões financeiras. A Parte 2 é dedicada a tal fenômeno.

As métricas e formas de raciocínio financeirizadas também estão sendo visivelmente usadas em situações que, no passado, nem sequer eram abordadas do ponto de vista econômico ou como uma questão principalmente financeira. Essas questões estão em um processo de economização, ou seja, um processo “através do qual atividades e comportamentos e esferas ou campos são estabelecidos como econômicos” (Çalışkan e Callon, 2009, p. 370). Procuro mostrar mais especificamente que esse processo de economização tem tomado caminhos particulares e, na verdade, se apoia sobre raciocínios financeirizados. A economicização pode assumir várias formas, mas, no presente, a forma financeirizada parece ser particularmente predominante. Como resultado, em muitas situações, a economicização assume a forma de financeirização. Meu objetivo na parte 3 é mostrar que as convenções financeirizadas estão se impondo como uma abordagem para todos os tipos de questões que costumavam ser relativamente intocadas pelo raciocínio econômico.

Essa abordagem, que se vale de processos de avaliação e das métricas que lhes servem de base, permite propor uma nova definição de financeirização capaz de dialogar com a pesquisa sobre a temática (Van der Zwan, 2014). A análise da transformação nas formas de avaliação e de observação da financeirização da avaliação lança luz sobre novos aspectos do processo de financeirização. De modo geral, a financeirização é definida como um processo de transformação morfológica do capitalismo, que implica a captura de recursos pelas finanças no sentido mais amplo, através da expansão dos mercados financeiros, um aumento no número e na variedade de seus operadores e, finalmente, o desenvolvimento de uma indústria de serviços associada com as suas atividades (auditoria, consultoria, escritórios de advocacia, agências de classificação, etc.) (Krippner, 2005; Epstein, 2005; Dumenil e Levy, 2001). Nossa análise da financeirização da avaliação sugere outro aspecto: a colonização gradual por técnicas e métodos de cálculo “financeirizados” específicos.

Utilizo o conceito de colonização com um significado principalmente metafórico: o enraizamento de métricas e raciocínios financeirizados em espaços e situações em que antes eram inexistentes ou menos comuns, o que tende a reduzir a importância de formas anteriores de avaliação, alterando a ecologia das posições disponíveis

para a ação e talvez até os modos de subjetivação¹⁵⁷. Este artigo traça um diagnóstico geral da colonização, que é também um apelo à pesquisa objetivando compreender a sua escala e a sua realidade nas práticas e processos de institucionalização que permitem essa progressão. A conotação habermasiana e crítica do conceito de colonização é adotada, uma vez que essas formas se relacionam com a ação estratégica e não com a ação comunicativa, constituindo um modo específico de racionalização que acredito que possa levar a uma perda de liberdade e significado. Parece-me que as questões levantadas por Power (1997) sobre o tema da auditoria, quando ele identifica dois tipos opostos de “falha” ou “patologia” (a saber, dissociação e colonização¹⁵⁸) também devem ser abordadas em relação aos processos de avaliação financeirizados.

Este artigo analisa a extensão das formas de avaliação financeirizadas através das transformações dos quadros regulatórios e das formulações de políticas públicas principalmente no nível da União Europeia (UE). A questão das transformações induzidas pela adoção e implementação dessas políticas e a verdadeira extensão da colonização (ou dissociação) só podem ser respondidas empiricamente, em uma abordagem caso a caso que está bem além do escopo deste artigo. Contudo, a minha posição é que, no mínimo, um certo grau de colonização é um objetivo explícito dessas políticas e regulações, e que essas mudanças merecem, portanto, uma análise crítica.

Por fim, o objetivo deste artigo é contribuir para uma análise das mudanças no capitalismo. Adotando a ideia comum de que a financeirização constitui sua nova “etapa”, caracterizada pelo domínio das finanças, sugiro analisar o que, nas finanças e nos seus cálculos relacionados, poderia constituir a “assinatura” específica do capitalismo financeirizado. Essa perspectiva é, em alguns aspectos, semelhante ao ponto de vista discutido por Bryer (2000). Bryer argumenta que não é tanto o tipo de contabilidade usada (dupla entrada ou entrada única) que fez a diferença entre as mentalidades feudal, capitalística e capitalista, mas sim os tipos de cálculos realizados (o que ele chama de “assinatura contábil”). Eu mesma já propus me referir às práticas contábeis como uma forma de datar os vários estágios do capitalismo em diferentes contextos históricos e institucionais (Berland e Chiapello, 2009). Considerando que, ao se familiarizar com as práticas de cálculo, os cientistas sociais foram capazes de melhor especificar o conceito de capitalismo (Chiapello, 2007), a análise do seu período atual pelos dispositivos de cálculo típicos deve ser frutífera.

A próxima seção apresenta uma melhor especificação das características especiais da avaliação financeirizada a fim de rastrear a financeirização da avaliação em vários contextos sociais.

O que é uma avaliação financeirizada?

O conceito de *valuation* emprestado da tradição pragmatista (Dewey, 1939) permite deslocar a análise do conceito de valor para o conceito de valorização. Este último chama a atenção para o fato de que o valor não é intrínseco ao objeto, mas produzido na relação entre o objeto e a pessoa que o considera como algo de valor, e resulta de atividades práticas de avaliação (Muniesa, 2011).

A avaliação como um processo de atribuição de valor envolve várias operações: identificar e selecionar quais objetos devem receber atenção (e, portanto, o que escapa à atenção), qualificar o que é de valor, ou seja, o ponto de vista a partir do qual os objetos são apreciados, estimar seu “valor”¹⁵⁹ dentro da estrutura escolhida. Esta

157 A noção de subjetivação é parte da herança de Foucault e refere-se à fabricação de sujeitos. Çalisjkan e Callon (2009, p. 389) apresentam o seguinte comentário sobre a importância do conceito no estudo da economização: “A subjetivação sugere que, se alguns modos de avaliação forem vistos como econômicos e se tiverem relação com comportamentos também considerados econômicos, isso é porque os agentes têm sido configurados e formatados como sujeitos que detêm capacidade técnica e mental para fazer tais avaliações.”

158 A dissociação ocorre quanto “o processo de auditoria se torna um mundo em si mesmo, criando, a partir da autorreferência, imagens de desempenho auditáveis” (Power 1997, p. 95). A colonização ocorre quando “os valores e práticas que possibilitam a auditoria atingem profundamente o centro das operações organizacionais, não apenas em termos de energia e recursos requeridos para se adaptar às novas exigências de relatórios, mas também na criação, no decorrer do tempo, de novas mentalidades, novos incentivos e a percepção da significância” (1997, p. 97).

159 O modelo de Boltanski e Thévenot (2006) possibilita identificar a pluralidade de princípios de julgamento possíveis, as operações de atribuição de valor e os diferentes “testes” aos quais coisas e pessoas são submetidas para chegar a um acordo sobre o valor relativo.

última operação pode, por si só, mobilizar um aparato técnico com diferentes graus de sofisticação e produzir uma quantificação do valor, possivelmente em termos monetários. Analiticamente, podemos tentar distinguir a *avaliação* (*valuation*) como um processo de atribuição de valor da *avaliação* (*evaluation*) envolvendo um segundo nível de julgamento, ou seja, a comparação deste valor com um objetivo a ser alcançado ou o valor estimado de outra coisa (por exemplo, um índice de referência ou *benchmark*), mas, empiricamente, os dois processos são, em geral, impossíveis de se separar. Dois aspectos dos processos de avaliação são especificamente examinados aqui, relativos a suas duas etapas: primeiro, o ponto de vista a partir do qual as coisas são apreciadas, ou seja, o conjunto de pressupostos sobre o que conta na situação, que estão ligados às pessoas que realizam a avaliação ou para quem ela é realizada; e segundo, os métodos de cálculo e métricas utilizados.

A avaliação financeirizada será definida como processos de avaliação munidos de modelos, instrumentos e representações pertencentes ao conhecimento explícito subjacente à abordagem e às práticas dos profissionais de finanças. Esse conhecimento é ensinado e pode ser acessível nos manuais de finanças, por exemplo. Ele se baseia em duas fontes: a economia financeira e a matemática financeira. A primeira sendo entendida como um ramo de pesquisa em economia e teoria econômica que tem se desenvolvido enormemente desde a década de 1960 e, a segunda, como um conjunto de ferramentas práticas de cálculo, técnicas e fórmulas que tem se desenvolvido ao longo dos anos.

Três abordagens para avaliação podem ser identificadas em finanças: cálculo do valor presente líquido, estimativa baseada em probabilidade e preços de mercado. São as práticas de avaliação fundadas nesses três processos e as várias combinações deles que considero estarem, gradualmente, colonizando as formas existentes de quantificação econômica. Cada uma dessas três abordagens tem sua própria longa história. Elas podem se emparelhar para formar híbridos em certos assuntos e em certos contextos e, hoje, todas as três estão envolvidas nas técnicas mais recentes de modelagem financeira (Walter, 2006).

Examinarei cada uma delas para trazer à tona os pressupostos embutidos nas convenções de cálculo. Esta análise visa a identificar uma série de elementos do tipo ideal em abordagens financeirizadas que podem oferecer um instrumento de investigação para explorar diferentes contextos empíricos.

Cálculo do Valor Presente Líquido (VPL)

A primeira abordagem de avaliação se baseia nos fluxos de caixa descontados (**FCD**). Este método de cálculo consiste em prever os fluxos econômicos futuros que serão gerados usando o objeto a ser avaliado e aplicar um desconto a esses fluxos a fim de trazê-los ao valor presente (ou atualizado) para que possam ser juntos somados. Quanto mais distantes os fluxos, menor o seu valor presente e, portanto, menor sua contribuição para o valor do objeto. Tal método apresenta uma visão ambivalente do futuro, uma vez que define o valor por fluxos de caixa futuros para depois rapidamente reduzi-lo pela aplicação de uma taxa de desconto. Com mais de um século de idade (Doganova, 2014; Parker 1968), essa técnica, que, no início, foi aplicada principalmente para atribuir valor a títulos financeiros, foi generalizada e agora é considerada válida para qualquer tipo de bem. Ela pode ser vista como uma consequência da adoção do valor de utilidade pela economia neoclássica e está intimamente associada ao nome de Irving Fisher, um economista americano que, no início do século **XX**, propôs uma nova teoria do capital e do rendimento associada a um conjunto de métricas atuariais (1906). Sob a definição utilitarista, o valor dos bens reside nos serviços que eles fornecerão no futuro. Os bens são vistos como “bens de capital” (bens em que o capital é investido) e seu valor está relacionado à sua capacidade enquanto produtores de valor: um objeto só vale a pena ser comprado (apenas “tem valor”) se gerar retornos superiores ao montante investido inicialmente. Essa técnica financeirizada examina tudo do ponto de vista de um investidor.

Além da natureza pouco confiável dos fluxos de caixa futuros estimados, a técnica do **VPL** envolve outra escolha arbitrária: a taxa de desconto. Esta escolha é particularmente problemática, pois pode causar grandes variações nos resultados do cálculo, a ponto de alterar o julgamento final de um investimento, que pode variar de lucrativo a não lucrativo, dependendo da taxa selecionada. No entanto, a necessidade

de descontar para o valor presente é, certamente, uma das crenças centrais mais firmemente enraizadas nos cálculos financeiros. A aplicação de uma taxa de desconto é explicada no raciocínio financeiro pelo fato de que cada investimento deve ser comparado com uma alternativa. A ideia subjacente é que o investidor pode sempre, no mínimo, optar por não investir em bens e, em vez disso, colocar seu dinheiro em uma conta remunerada¹⁶⁰. Por conseguinte, para serem aceitáveis, os investimentos de que dispõe devem oferecer mais do que os juros das poupanças. Assim, o desconto ajuda a sustentar a fantasia de que, a qualquer momento, o dinheiro investido poderia ser recuperado e investido em outro lugar. O pressuposto em que se baseia é o de que os investimentos são perfeitamente líquidos e intercambiáveis, o que nunca é de fato o caso, uma vez que o dinheiro perde sua forma líquida assim que é investido. A liquidez dos mercados financeiros, como mostrou Keynes, cria uma ilusão de liquidez de investimento. Os atores nos mercados financeiros podem negociar ações e serem dotados de liquidez, mas os ativos nos quais as empresas investiram não são líquidos, a menos que também invistam em ativos financeiros. As técnicas de cálculo financeirizadas têm incorporado, assim, a ilusão da liquidez que é específica a esses mercados.

Estimativa do valor baseada na probabilidade

O segundo método de avaliação usado nas finanças é a estatística baseada na probabilidade. As estatísticas foram usadas no século XIX pelas seguradoras para estimar as probabilidades de acidente ou morte com base nas frequências observadas no passado, permanecendo por muito tempo confinadas ao mundo dos atuários. Elas só chegaram ao mundo das finanças pelo trabalho de pesquisadores tentando prever os movimentos da bolsa de valores (Walter, 1996, 1999). As flutuações nos preços dos mercados e a volatilidade pontualmente alta, mesmo em um único dia, eram incompatíveis com a ideia de que os preços necessariamente têm algum fundamento objetivo e podem ser previstos. Uma “solução” para o problema foi considerar a possibilidade de descrever os preços do mercado de ações por meio das expectativas matemáticas e da volatilidade (desvio padrão). Essa hipótese se generalizou e agora é usada para construir modelos assumindo que o valor geralmente segue uma lei probabilística que é principalmente caracterizável pela média e pelo desvio padrão (como em uma distribuição gaussiana). Essa conceitualização foi introduzida em todos os modelos de gestão e avaliação, e toda avaliação financeira agora pressupõe que os dois critérios de risco e retorno serão levados em consideração.

O resultado foi uma redefinição do conceito de risco, em que este são agora concebidos pela teoria financeira como previsíveis pela probabilidade. A consideração de riscos nas finanças pressupõe que é possível realizar análises de um grande número de eventos que podem calibrar modelos de previsão estatística com base na lei dos grandes números. A análise estatística do risco e o estudo das volatilidades têm se tornado mais importantes do que um conhecimento mais imediato. A taxa de desconto utilizada para calcular o **VPL** também tem se justificado pelo risco que o investidor assume. Qualquer investimento deve ter um retorno maior do que um depósito bancário porque um investimento é mais arriscado.

De acordo com essa segunda técnica de avaliação, o valor de qualquer coisa pode ser reduzido a um par de indicadores (risco e retorno). Os modelos de gestão de portfólio oferecem então técnicas fáceis para gerenciar investimentos. A redução de informações também possibilita o gerenciamento de riscos: descrevê-los em termos de volatilidades facilita a elaboração de modos para diversificá-los. Essas ideias abriram caminho para suposições muito fortes sobre as habilidades especiais dos atores financeiros, tais como gestores de fundos e bancos de investimento — habilidades derivadas da ideia de uma provisão intelectual presumidamente boa. Os investidores — graças ao seu conhecimento especial — são vistos como os mais capazes de alocar os recursos econômicos disponíveis da melhor forma. De acordo com essas teorias, a capacidade desses atores de discernir os investimentos mais lucrativos (por meio do exame de um amplo universo de possíveis investimentos e da aplicação de modelos para suas

160 É assim que os usuários de primeira hora do método para avaliar investimentos não financeiros no fim do século XIX justificaram descontar fluxos de caixa (Doganova 2014). Atualmente, os acadêmicos enfatizariam o custo de oportunidade, que é mais geral do que apenas considerar poupança em bancos.

escolhas) e diversificar os riscos (por meio de seu portfólio e suas trocas de riscos, uma vez que esses atores são considerados capazes de calculá-los, atribuir-lhes um preço e negociá-los) os torna, supostamente, os atores mais bem posicionados para decidir pelo bem comum na medida em que são os mais capazes de melhorar a eficiência econômica geral. São ideias que fornecem um forte respaldo para a expansão do poder detido pelos atores financeiros.

Os preços de mercado como o verdadeiro valor

O preço sempre foi usado como fonte de avaliação. Na contabilidade, por exemplo, as compras sempre foram registradas pelo preço de aquisição e, desde que as empresas têm empregado inventários (há vários séculos), o valor de mercado tem sido usado como base para o valor dos ativos. Da mesma forma, os preços de mercado de bens comparáveis são, tradicionalmente, usados para estimar o dinheiro que poderia ser obtido com a venda de um determinado objeto. Recentemente, porém, os preços adquiriram uma posição substancialmente mais elevada. Na teoria financeira, o valor de mercado não é considerado como um valor entre outros, mas como a melhor estimativa do verdadeiro valor dos bens. Essa abordagem se baseia na hipótese de mercado eficiente que ganhou terreno na década de 1970 (Walter, 1996). O mercado é visto como um lugar que organiza o encontro de todas as opiniões do futuro para elaborar preços, que são, portanto, nessa matriz de pensamento, melhores do que qualquer cálculo estimado. O poder de verificação do valor é, assim, confiado ao mercado; todos os outros sistemas que visam calcular valores são considerados como inferiores e potencialmente transformados em servos do valor de mercado.

A teoria financeira postula que, em qualquer momento, se o mercado operar adequadamente (ou seja, se ele portar liquidez e estiver bem-informado), o preço de mercado é igual ao “valor fundamental” dos bens, que é definido como o valor de utilidade (ou seja, baseado na análise dos serviços futuros a serem prestados). Uma vez que esse axioma foi firmemente estabelecido, a pesquisa financeira começou a imaginar que poderia “extrair” dos preços de mercado (que dizem a verdade) outros “valores” menos acessíveis. Esse era o tipo de raciocínio por trás do desenvolvimento de modelos de avaliação para derivativos (que inicialmente não são produtos com valor de mercado). A modelização financeira propunha extrair o seu valor do preço de mercado das ações (ou bens) abrangidas pelos derivativos, e esse procedimento de avaliação permitia colocá-los no mercado pelo preço de oferta (MacKenzie, 2006; MacKenzie e Millo, 2003). A ideia de extrair todos os tipos de valores da observação dos preços prosperou, e as finanças agora propõem amplamente a avaliação de todos os tipos de objetos com base nos seus preços de mercado, os quais, em alguns casos, têm pouca relação com o objeto a ser valorado.

Essas práticas de avaliação financeirizadas proporcionam a base final para a visão dos investidores, que já estava bem servida com o cálculo do **VPL** e o equipamento de modelização estatística. Além de poder contar com a apresentação das coisas pela ótica favorável do **VPL** e de ser considerada como o melhor ângulo para decidir sobre investimentos e gerir riscos devido à modelização estatística, a perspectiva desses atores se vê atribuída de uma nova qualidade: a de produzir as melhores previsões para o futuro. Como o mercado é onde o maior número de expectativas se encontra, toda a informação disponível sobre o futuro seria supostamente refletida no preço.

As três correntes de avaliação que se encontram na teoria financeira têm um certo número de pontos em comum além do ponto crucial de construção de valor pela perspectiva do investidor financeiro, que é considerada a melhor e a mais “justa”. O privilégio ao curto prazo é outra característica importante. Descontar significa reduzir a influência do futuro, instituindo uma preferência pelo presente. A crença na capacidade dos preços atuais de incorporar informações sobre o futuro está criando modelos a-históricos que não podem conceber as principais mudanças históricas ou levar em consideração o longo prazo. Os riscos, vistos em termos de dispersões estatísticas observadas num passado recente, são minimizados. E, finalmente, a suposição de liquidez e a experiência mental da conversão sempre possível em dinheiro desconectam o raciocínio da vida material. Para a tomada de decisões, a perspectiva financeira não precisa conhecer ou entender os processos de produção reais (combinando

pessoas e recursos materiais sob as restrições de procedimentos técnicos em situações concretas).

Na próxima seção, mostrarei que a visão do investidor e as formas associadas de avaliação financeirizadas estão se tornando muito difundidas, primeiro e principalmente nas próprias atividades financeiras.

A colonização das atividades financeiras pela avaliação financeirizada

As atividades financeiras sempre usaram métricas e avaliações, mas, no passado, eram menos dependentes dos três princípios apresentados acima. Cálculos baseados em custos históricos que não atribuem um valor ao tempo e simplesmente o usam em técnicas de diferimento e diluição (depreciação, custeio integral), avaliações de risco que não buscam relacionar riscos a um continuum de probabilidades e avaliações que não correspondem à lógica posta em termos de capital são exemplos de quantificações não financeirizadas usadas em atividades financeiras. Meu objetivo nesta seção é sugerir que os desenvolvimentos relativos às práticas de avaliação nessas atividades estão aumentando a importância das convenções financeirizadas. Apresento agora dois exemplos da colonização resultante das atividades financeiras: padronização contábil e gestão do crédito bancário.

Padronização contábil e avaliação de ativos

A padronização contábil determina a forma como as empresas devem reportar as suas atividades econômicas. As demonstrações financeiras organizam, em particular, o cálculo do lucro do período e são uma imagem dos ativos e passivos da empresa quantificados exclusivamente em linguagem monetária. Ainda é possível adotar várias convenções para produzir essa representação econômica. Entre essas convenções, as normas contábeis escolhem impor algumas para a exclusão de outras. A padronização contábil tem um histórico, como todos os campos de regulação. As normas mudam porque as concepções de problemas e situações mudam. E a financeirização dos métodos de avaliação prescritos nas normas contábeis é uma das mudanças mais marcantes dos últimos anos. Uma data-chave para a Europa é o ano de 2002.

Até 2002, a política da **UE** consistia em harmonizar as estruturas contábeis através de diretivas, o que deixava aos Estados-membros uma certa liberdade para preservar as tradições nacionais. Em 2002, um regulamento substituiu essa harmonização lenta e rudimentar por uma unificação rápida e obrigatória das contas consolidadas de todas as empresas de capital aberto. Os Estados-membros são agora obrigados a impor as Normas Internacionais de Relatórios Financeiros (**IFRS**) emitidas pelo **IASB** (*International Accounting Standards Board*), um organismo privado com sede em Londres, e as **IFRS** são normas claramente financeirizadas (Capron 2005). Um ponto central é a promoção do “valor justo”¹⁶¹ como um princípio central de avaliação (Muller 2013). Esse princípio representa uma ruptura com a padronização contábil anterior, uma vez que torna os preços de mercado mais importantes na construção dos balanços, reajustando regularmente um maior número de ativos ao seu preço. No passado, considerou-se mais prudente mantê-los a um custo histórico (muitas vezes o preço de mercado passado). Essa mudança pode ser considerada como um sinal de uma crença crescente no poder de verificação do mercado. Mas, no entanto, tais práticas foram generalizadas no século **XIX**, antes que nenhuma norma para as contas das empresas tenha sido publicada. Realmente nova é a possibilidade de usar modelos financeiros (cálculo do **VPL** para fluxos de previsão, ou modelos mais sofisticados derivados da engenharia financeira) para valorar certos itens do balanço sempre que não houver preços de mercado disponíveis. Assim, os modelos financeiros são vistos como capazes de estimar um preço quase-mercado. Para muitos casos, o valor de mercado ou sua melhor simulação por meio de modelos é agora a única medida aceitável para indicar o valor dos ativos financeiros da empresa. As regulações estabelecem uma

161 O **IFRS** 13 define valor justo como “o preço que seria recebido para vender um ativo ou pago para transferir um passivo em uma transação ordenada entre os participantes do mercado na data de medição”.

classificação muito interessante dos métodos de avaliação. Elas listam “três níveis” de avaliação para ativos financeiros¹⁶², ou seja, maneiras de determinar seu “valor justo”, dependendo da existência de um preço de mercado (nível 1), da inexistência de um preço de mercado com a presença de outros dados observáveis e passíveis de incorporação em modelos estimativos (nível 2), ou da inexistência de dados observáveis em que a avaliação depende inteiramente da modelagem financeira (nível 3)¹⁶³. Não importa que esse “valor justo” seja volátil e dependa dos altos e baixos do mercado, ou que seja baseado em previsões e não em fatos reais. A implementação do princípio do valor justo trouxe para as contas das empresas modelos artificiais baseados em uma muito ampla gama de suposições sobre o futuro (no caso de avaliações de nível 2 ou 3). Ele também introduz uma suposição de que os investimentos são líquidos, ou seja, podem ser vendidos a qualquer momento para que o dinheiro seja investido de forma mais lucrativa em outro lugar. Caso contrário, por que seria tão importante medir o seu valor em uma estimativa do preço de saída?

A principal razão para a adoção do princípio do valor justo se coloca na importância para os principais usuários das demonstrações financeiras, definidos nas normas como os investidores¹⁶⁴, de se ter uma ideia precisa do valor das carteiras financeiras das empresas¹⁶⁵. Esse movimento pode ser analisado como resultado da crescente influência dos mercados financeiros no financiamento da economia, de tal modo que as empresas são obrigadas a ajudar os atores do mercado a fazerem suas escolhas apresentando suas atividades de uma forma que lhes seja relevante. E como essa representação quantificada é a única representação existente da empresa (há apenas um conjunto de contas publicadas), não é exagero dizer que a própria empresa muda de natureza. Para um país como a França, onde a tradição contábil estava longe desses conceitos, a empresa descrita contabilmente passou de uma empresa-instituição que produz mercadorias para uma empresa-mercadoria (Chiapello, 2005). O ponto de vista a partir do qual as contas são estabelecidas se alterou, do produtor de bens e serviços que procura construir uma atividade econômica rentável a longo prazo para o dos compradores de valores mobiliários nos mercados que estão interessados em obter lucros pela sua negociação.

O outro exemplo de colonização das atividades financeiras pelas avaliações financeirizadas que quero discutir diz respeito à gestão do crédito bancário.

Supervisão bancária e avaliação dos riscos de crédito e da taxa de crédito

Neste caso, o momento relevante para a mudança ocorreu mais ou menos no mesmo período e está relacionado à regulamentação bancária. Há várias décadas, discussões internacionais têm sido organizadas na sede do Banco de Compensações Internacionais (BIS), levando aos chamados Acordos de Basileia. Estes foram modificados várias vezes, resultando em três versões sucessivas: Basileia I (1988), Basileia II (2004) e Basileia III (2010). Aqui, meu interesse em particular são as alterações relativas à questão dos riscos de crédito entre o Acordo de Basileia I (1998) e o Acordo de Basileia II (2004)¹⁶⁶, com especial incidência na determinação do nível de capital necessário para garantir a estabilidade no sistema financeiro. O risco de crédito é o mais antigo e ainda o principal risco para os bancos. É o risco de que a pessoa que prometeu reembolsar um empréstimo não se encontre em estado suficientemente solvente para o fazer nos prazos e termos acordados. Exigir que os bancos mantenham

162 O IFRS 13, publicado pelo IASB em 2011 e endossado pela UE em dezembro de 2012, adota a lógica de avaliação de três níveis da norma FAS 157 de 2006 dos EUA.

163 Com relação aos derivativos, que tiveram um papel muito importante na crise de 2008, deve-se observar que é muito incomum que tenham um nível de avaliação 1.

164 As estruturas conceituais de quem define tanto as normas contábeis norte-americanas quanto as internacionais consideram que a contabilidade deve primeiramente satisfazer os investidores (Zhange Andrew 2013; Young 2006); as necessidades de outros usuários de informações contábeis são consideradas alcançadas se as necessidades dos investidores forem atendidas.

165 O impacto dessas normas na imagem da contabilidade corporativa e o cálculo de seus lucros é patentemente imenso para empresas com grandes portfólios financeiros, ou seja, bancos e companhias de seguros. Outras disposições, também baseadas na abordagem financeirizada da avaliação têm afetado as empresas não financeiras por meio de outros canais, mas aqui não há espaço suficiente para maior discussão.

166 Os métodos e instrumentos para calcular o risco de crédito introduzido pelo Basileia II não foram alterados no Basileia III e, hoje, ainda são a regra regulatória padrão para o cálculo do risco de crédito.

um nível mínimo de capital para cobrir esse risco pode melhorar a estabilidade do sistema financeiro, limitando os riscos de falência bancária (o capital detido pode ser utilizado para absorver perdas). Essa não é a única medida regulatória possível para proteger a estabilidade do sistema financeiro em caso de crise de crédito. Contudo, na sequência da adoção dos Acordos de Basileia em 1988, a sua noção central — requisitos de capital contra o risco de crédito — se tornou um importante instrumento de regulação financeira em nível global. A **UE**, em particular, tem sido uma aluna muito obediente, transpondo sistematicamente as regras de Basileia em leis muito abrangentes para aplicação a todos os bancos da **UE**, enquanto os Estados Unidos, por exemplo, as aplicam principalmente aos maiores bancos.

A reforma de Basileia II relativa ao índice de capital regulamentar foi marcada por uma mudança completa no método de cálculo e pela introdução de modelos derivados da teoria financeira (Baud e Chiapello, 2014), produzindo uma financeirização da avaliação do risco de crédito. No âmbito de Basileia I, o capital regulatório era calculado por meio de regras simples, baseadas no tipo de mutuário. O capital requerido equivalia a 8% do crédito emitido, mas poderia ser reduzido por meio de uma ponderação. Alguns créditos exigiam apenas 4% do capital (hipotecas garantidas por imóveis), outros 1,6% (empréstimos a bancos da **OCDE**) e, por vezes, não existiam requisitos para a proteção do capital com uma taxa de 0% (empréstimos a Estados da **OCDE**). Assim, o sistema incluía julgamentos crus, para dizer o mínimo, em relação aos riscos (sem riscos para os Estados da **OCDE**), mas possibilitava um cálculo simples e rápido. Essas modalidades foram completamente revisadas no Basileia II. Os bancos poderiam agora utilizar dois métodos: a “abordagem padronizada” e a “abordagem baseada em modelos internos (abordagem **IRB**)”. A análise desses métodos mostra que as convenções de quantificação subjacentes às novas regras de cálculo derivam diretamente das teorias dominantes das finanças de mercado. O cálculo dos requisitos de capital segue a abordagem **IRB** (que, para o caso francês, é, na prática, a abordagem imposta pelo supervisor bancário), aplicando um modelo matemático financeiro, o modelo **ASRF** (*Asymptotic Single Risk Factor*), que se baseia nas probabilidades de inadimplência do mutuário estabelecidas pelo próprio banco a partir de uma análise estatística da sua carteira de crédito. Com efeito, esse método de cálculo se baseia na transposição para as atividades de crédito, incluindo todos os tipos de mutuários (particulares, empresas de capital fechado e uma variedade de organizações sem fins lucrativos), de modelos teóricos desenvolvidos a partir da década de 1970 para os títulos negociados nos mercados financeiros. Esses modelos consideram que a situação futura de uma empresa pode ser representada por uma variável aleatória seguindo uma distribuição normal, cujos parâmetros (retorno médio esperado e risco) podem ser estimados usando as informações fornecidas pelos mercados financeiros e as baseadas particularmente nos preços das ações. As regulações bancárias exigem, por conseguinte, que todos os bancos empreguem esse modelo e apliquem um sistema especial de classificação dos mutuários, que são métodos financeirizados, para estimar a sua solidez financeira. Mas a colonização por avaliações financeirizadas vai mais longe.

Para poderem utilizar o método **IRB** (o menos intensivo em capital), os bancos têm de passar no “teste de uso”, provando que não conceberam o seu sistema de classificação apenas para fins regulatórios, com o intuito de poupar capital, mas também para utilizá-lo em suas atividades cotidianas, em especial nas decisões relativas à aprovação de crédito e à fixação de suas taxas de juros. Estimar o risco de crédito tem sido uma das tarefas centrais da profissão de banqueiro desde que ela existe e, portanto, os bancos desenvolveram rotinas, métodos e abordagens para entender seus clientes e poder tomar as decisões sobre a concessão do crédito e de suas taxas. Alguns bancos, especialmente aqueles que lidam com crédito ao consumidor, desenvolveram estudos estatísticos sobre as taxas de inadimplência e os determinantes da inadimplência para orientar suas decisões, mas tais práticas não se estenderam de forma alguma a todos os bancos ou a todos os tipos de crédito e grupos de clientes. A transposição dos acordos de Basileia para a legislação europeia, e depois a francesa, impôs aos bancos a obrigação de conduzir estudos, gerir sua carteira de crédito de forma condizente e cobrar pelo crédito com base no risco estatisticamente estimado. A nova abordagem do crédito desqualifica fortemente o conhecimento e a experiência local acumulados pelos gestores de crédito. Aplicações e projetos não são mais analisados pelos seus próprios méritos, mas como portadores de indicadores (cifras) que preveem prováveis

riscos estimados segundo modelos calibrados sobre o histórico passado. Além disso, os banqueiros têm menos controle sobre sua política de taxas de juros: as variações nas taxas são definidas por categorias com base no risco estatístico.

A missão dos bancos é, assim, redefinida tendencialmente. O banco é entendido mais como uma empresa na qual as pessoas investem do que uma empresa cujo objetivo é distribuir financiamento e permitir que famílias e empresas invistam. O método de cálculo da taxa de crédito se destina a minimizar o nível de capital necessário para o banco cobrir seus riscos, maximizando assim os retornos dos acionistas. De forma mais ampla, a preocupação sobre a existência de bancos capazes de atrair capital privado e oferecer bons retornos foi constantemente repetida quando os acordos estavam em negociação. Claro, essa concepção do banco tende também a negar as especificidades de outros tipos de bancos, as organizações mutualistas ou os estabelecimentos públicos de crédito, e impõe um modelo relacional único no que diz respeito aos fornecedores de capital. Mais uma vez, a financeirização dos métodos de avaliação tem transformado a gestão financeira e os seus próprios indicadores, além de dar prioridade aos interesses dos investidores dos mercados financeiros, neste caso, os acionistas das empresas bancárias.

Na próxima seção, indico que a colonização por avaliações financeirizadas não se restringe a atividades financeiras.

A colonização de atividades não financeiras pela avaliação financeira

Três exemplos de práticas de avaliação financeirizadas são examinados em relação às questões de doação e subsídio, políticas culturais e políticas ambientais.

A avaliação das atividades das organizações sociais

Quando alguém decide doar dinheiro a uma instituição beneficente ou quando um governo local decide destinar recursos a algum ator social, há sempre alguma forma de avaliação prévia. Deve-se decidir primeiro sobre o apoio e, depois, sobre o quanto será reservado para ele. Essa operação de avaliação é o que está se tornando gradualmente financeirizada. Há uma redefinição da ideia de doações e subvenções, os quais se tornam investimentos que devem prover retornos. Os retornos exigidos são chamados de “retornos sociais” (mas também podem ser financeiros). Trata-se de uma visão altamente específica da avaliação, que requer uma conexão entre o dinheiro investido e o que a organização produz, cujo objetivo é a escolha entre organizações com base nos retornos sociais comparados.

Há vários exemplos indicativos dessa mudança, começando com a invenção de um método de cálculo, o “Retorno Social do Investimento” (RSI). Este método sugere que as organizações sociais devem definir seus impactos sociais detalhadamente, depois mensurá-los em valor monetário e, finalmente, sempre que possível, descontar os fluxos de caixa para o valor presente, de modo que um gasto possa ser vinculado a ganhos sociais expressos em termos monetários. Essa invenção poderia não ter consequências se não fosse implementada por forças poderosas que a promovem tenazmente e, de forma mais ampla, transmitem a ideia de que medir o “impacto social” das organizações é importante para o planejamento da ação pública e do mercado de doações (Alix e Baudet, 2013). Os maiores bancos de investimento veem o “Investimento de Impacto” como uma nova maneira de investir e as organizações sociais como uma nova classe de ativos (Morgan, 2010). Filantropos e poupadores que querem “atribuir significado ao seu dinheiro” querem doar ou investir onde ele será mais socialmente proveitoso. Já os Estados, neste momento em que seus orçamentos são altamente limitados, estão procurando atrair esses fundos e tornar o investimento social atrativo. A UE, por exemplo, se baseia na noção de impacto social na formulação de regulações destinadas a reger o financiamento de projetos sociais e, por conseguinte, procura promover a medição sistemática desses impactos (Fundos europeus de empreendedorismo social, 2013). O Reino Unido incluiu o “investimento de impacto” na agenda do G8 (G8 Social Impact Investment Forum, 2013). “Para potencializar esse ímpeto e mover o mercado de investimento de impacto social em direção à escala global e à sustentabilidade”. O

objetivo é criar uma comunidade de apoio internacional, compreender melhor o potencial do mercado e avançar em direção à “transparência e padronização na medição do impacto”. Respondendo a essa pressão, a **OCDE** também vem promovendo estudos para orientar a ação pública sobre essas questões.

A ideia de investimento de impacto não deve ser confundida com a demanda por responsabilidade ou o desejo de analisar as políticas conduzidas, mesmo que, muitas vezes, persista alguma confusão nos debates. Podemos desejar transparência em relação ao uso dos fundos ou pensar atentamente na escolha das melhores políticas. Isso não significa que a única maneira de abordar essas questões seja como um investidor que busca o melhor retorno, investindo e desinvestindo à medida que surgem oportunidades. No entanto, isso é realmente o que acontece: uma das fantasias mais arraigadas é a ideia de que o impacto social poderia ser reduzido a um único indicador que permitiria aos investidores uma escolha relativamente simples entre uma série de propostas. Em vez de considerar apenas riscos e retornos, eles poderiam simplesmente adicionar uma terceira métrica, o impacto social (Morgan, 2012). Esse objetivo é apresentado como uma justificativa para importantes investimentos, destinados a implantar a coleta de informações normalizadas sobre os impactos. É o objetivo traçado nos Informes de Impacto e Normas de Investimento (Impact Reporting and Investment Standards, **IRIS**), que criam uma matriz comum de definições e de gestão do desempenho para “investidores de impacto”. Atualmente, esses critérios estão sendo gradualmente estabelecidos como um referencial para a apresentação dos impactos aos investidores de maior importância, como o **JP Morgan** e o **Credit Suisse**. Todos os relatórios preparados segundo essas métricas específicas são coletados em uma Base de Impacto, que é um banco de dados gerenciado pela Rede Global de Investimentos de Impacto (**GIIN**)¹⁶⁷. Na verdade, o que está acontecendo é muito semelhante aos desenvolvimentos do Investimento Socialmente Responsável (**ISR**): uma construção de métricas padronizadas e compêndios na forma de classificações destinadas a utilização de investidores que fazem suas escolhas entre diferentes universos de maneira remota. Exceto, porém, pelo fato que o **ISR** nunca procurou estender as práticas de investimento financeiro a **ONGs** e ao setor sem fins lucrativos. A intenção era simplesmente alterar os critérios de investimento, enquanto continuava a investir apenas em empresas que, na sua maioria, já tinham o capital aberto.

Várias origens podem ser identificadas nessa mudança da concepção da ação social. Em primeiro lugar, a emergência, na Califórnia da década de 1990, da “filantropia de risco” (*venture philanthropy*)¹⁶⁸ entre os novos ricos do Vale do Silício, que, após o seu sucesso no financiamento de startups da internet, pensaram que poderiam aplicar as regras do capital de risco às suas atividades filantrópicas (Abeles, 2002). No mesmo período e ainda nos Estados Unidos, nasceu o conceito de “empreendedorismo social”, promovido pela Ashoka, **ONG** fundada por um ex-consultor da McKinsey & Company, e pela Harvard Business School¹⁶⁹. O empreendedorismo social se baseia na seguinte premissa: o que falta às atividades sociais para alcançar a eficiência real são empreendedores genuínos que gerenciarão suas atividades com a mesma verve e os mesmos métodos que os empreendedores do mundo com fins lucrativos. São ideias que se espalharam pelo mundo, transmitidas pelas escolas de administração e negócios na década de 2000 e pelos bancos de investimento desde 2010. Os mundos da doação e do investimento começaram a se hibridizar. Atualmente na Europa, a medição do impacto (segundo um método semelhante ao **RSI**) é promovida pela *European Venture Philanthropy Association* (**EVPA**), que considera que a filantropia de risco abrange de uma só vez tanto a concessão de subvenções como o investimento social.

O que até agora parecia ser apenas uma maneira de organizar um mercado que pudesse atrair fundos privados para organizações sociais, passa também a legitimar proposições mais radicais em relação com os modos de conduzir políticas sociais e de gastar o dinheiro público, como os sistemas de Títulos de Impacto Social (**TIS**). Os **TISs** foram inventados no Reino Unido e agora estão sendo promovidos pelas “escolas de governo” americanas (ver Liebman e Sellman, 2013). Nesses arranjos, o dinheiro público

167 www.thegiin.org.

168 O **RSI** foi inventado nesse contexto e chegou à Europa via o Reino Unido. O gabinete do primeiro-ministro britânico publicou “A Guide to **SROI**” em 2009. Em 2012, foi publicada uma nova versão disponível online.

169 A célebre escola de negócios lançou sua “Iniciativa de Empresa Social” em 1993.

é usado para dar retorno financeiro aos provedores de capital privado que investem em questões sociais no lugar do Estado. Os investidores — e não as organizações sociais financiadas por eles — são pagos com base nos resultados sociais (pagamento pelo sucesso). O objetivo é a tomada de atividades que atualmente são conhecidas por serem incapazes de sobreviver apenas oferecendo seus serviços nos mercados de maneira a torná-las lucrativas aos provedores de capital. Os TISs ainda são experimentais, e não é certo que se tornarão prática estabelecida, mas seus promotores (como o ex-capitalista de risco Sir Ronald Cohen, consultor do governo britânico sobre esses assuntos) estão nas atuais rodadas de discussão internacional sobre o investimento de impacto social.

A avaliação das atividades artísticas

Há um fenômeno semelhante emergindo na questão das políticas culturais. Sabe-se o quanto as atividades artísticas e culturais precisam de fundos públicos para existir, e uma semelhante redefinição da despesa pública como investimento também está em curso nesse contexto. Mais uma vez, essa mudança não foi repentina, sendo precedida por diversos desdobramentos e mudanças. Uma vez mais, é possível retrair a chegada dessas questões no campo da ação pública, observando as mudanças nas políticas da UE. Embora essa seja uma área em que os Estados-membros mantêm uma independência significativa, a UE tem desenvolvido uma política cultural cada vez mais assertiva ao longo dos anos, introduzindo a sua primeira estratégia concreta para a área (“Agenda Europeia para a Cultura”) em 2007. Mais recentemente, essa política evoluiu para se tornar parte da “Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, a estratégia decenal de crescimento da UE adotada em 2010. Ela enfatiza a importância da “criatividade, da inovação e do empreendedorismo” definidos como vitais para o setor cultural. Consideradas por esse ângulo, as atividades culturais têm muito “mais do que valor intrínseco”. O setor cultural é considerado “importante por razões econômicas, educacionais e sociais e a UE gostaria de ver todos os Estados-Membros com setores culturais prósperos e dinâmicos, otimizando o poder econômico e social transformador da cultura” (Comissão Europeia 2011). As despesas culturais são agora vistas como investimentos para o desenvolvimento econômico, como se observa nos efeitos econômicos dos programas financiados pela UE a exemplo das Capitais Europeias da Cultura, dos festivais ou das principais instalações museológicas, que são considerados como impulsores do desenvolvimento regional pelo número de turistas atraídos. E a própria cultura é redefinida como parte do conjunto mais amplo das “indústrias culturais e criativas” — que incluem arquitetura, arquivos e bibliotecas, artesanato artístico, atividades audiovisuais (como cinema, televisão, videogames e multimídia), patrimônio cultural, design, festivais, música, artes performativas, trabalhos editoriais, rádio e artes visuais. Tal como já acontecia em matéria social, o pensamento em termos de investimentos anda a par com uma indefinição das fronteiras entre as atividades com e sem fins lucrativos. No campo cultural, ele também caminha de mãos dadas com a não diferenciação do artístico, do inovador e do criativo, em parte unificados pela revolução digital. Proteger a independência do campo artístico do campo econômico, tal como concebido por Bourdieu (1996), não é a justificativa da política pública europeia. Pelo contrário, o objetivo é incentivar a hibridação entre os dois mundos. Antes dessa combinação ser promovida pelas políticas europeias, seu advento foi preparado por vários trabalhos de pesquisa acadêmica sobre cidades criativas, clusters criativos e classe criativa (Florida, 2002), então retomados por políticas públicas culturais em vários países, especialmente no Reino Unido, a partir de meados da década de 1990 (Hesmondhalgh, 2008). Uma das razões para esse movimento é aproveitar as expectativas de crescimento decorrentes da revolução da internet para legitimar o gasto do dinheiro público no setor cultural, que é considerado um componente necessário da criatividade geral e do apelo das regiões locais para a classe criativa (que também inclui, sob a ampla definição de Florida, todos os trabalhadores, profissionais e gerentes de negócios altamente instruídos). Neste caso, assim como nos outros estudados nesta parte do artigo, a definição financeirizada de atividades tem justificado o gasto público. Consequentemente, uma interpretação possível dessa mudança é que ela é uma redefinição de políticas anteriores em uma linguagem politicamente correta, o que poderia até significar a extensão da ação pública. Para alguns países europeus onde as políticas

culturais, especialmente para o setor audiovisual, são menos substanciais do que na França, a iniciativa poderia, de fato, inspirar as primeiras políticas de apoio público.

Argumentaria, entretanto, no sentido de que a mudança na linguagem e nas formas de justificativa influenciam o que pode ser feito e como pode ser feito. Essa redefinição está ocorrendo em um contexto em que se considera que os Estados não deveriam ser capazes de investir em criatividade, deixando à política pública a tarefa de tomar medidas para atrair investimentos privados ao setor cultural. Na **UE**, isso será feito através de um “instrumento financeiro” que é parte integrante da nova política denominada “Europa Criativa”, um sistema de garantias para empréstimos bancários contraídos por organizações culturais de todas as dimensões (incluindo profissionais autônomos), que é apresentado como uma maneira de ampliar a ação pública pelo apelo ao investimento privado.

Passando das políticas públicas para o mercado da arte, há exemplos ainda mais convincentes para apoiar o argumento de que a atribuição de valor ao trabalho artístico está se tornando financeirizada. Atualmente, as obras de arte são avaliadas não apenas por seu valor estético, mas, de maneira aberta, como uma nova classe de ativos que é útil na gestão de um portfólio diversificado (Hutter, 2014; Horowitz, 2010). Como explica uma publicação do banco **JP Morgan**: “Apenas recentemente o investimento em arte tem sido visto pelas lentes da teoria moderna do portfólio e considerado como um potencial investimento alternativo em uma carteira de ativos. [...] a arte pode oferecer potencial de retorno a longo prazo que não está correlacionado com outras classes de ativos” (Morgan, 2014). A chegada de novas categorias de compradores que ganharam dinheiro nos mercados financeiros também mudou o mercado da arte, pois esses novos compradores trazem consigo suas práticas negociais especulativas, assim como os novos filantropos transformaram suas práticas de doação inspirados no seu sucesso pelo capitalismo de risco.

Que nos voltemos agora ao caso das questões ambientais, as quais também têm visto uma mudança nos esquemas de avaliação. Dos três casos discutidos nesta parte, este é, sem dúvida, o mais avançado em termos de desenvolvimento de métricas inspiradas no corpus teórico das finanças.

Políticas ambientais e avaliação da natureza

Dois temas são centrais para as questões políticas globais que tangem o meio ambiente: o aquecimento global e o declínio da biodiversidade. Ambos são tratados nas convenções da **ONU** assinadas no Rio de Janeiro em 1992, e é surpreendente ver até que ponto as práticas e os métodos das finanças têm sido usados para produzir políticas públicas sobre questões ambientais desde meados da década de 1990.

Quanto à questão das mudanças climáticas, o Protocolo de Quioto (1997) exigiu a criação de um mercado internacional de direitos de emissão de gases de efeito de estufa. Embora o protocolo não tenha sido ratificado pelos Estados Unidos, a **UE** iniciou o projeto e abriu um mercado de cotas de emissão para os Estados-membros a partir de 10 de janeiro de 2005. Isso requer um grande número de “investimentos na forma” (Thévenot, 1984), por exemplo, para alcançar a comensurabilidade e a permutabilidade para diferentes tipos de emissão que produzem gases de efeito estufa (MacKenzie, 2009). Nesse caso, o mercado é usado por seu poder de avaliação, cuja teoria financeira o considera como o melhor dispositivo para revelar valores. A criação de um mercado permite a fixação de um valor para as externalidades negativas em termos de emissões de **CO2** geradas pelas empresas. E assim que o mercado revela este valor, ele pode ser incorporado às contas da empresa e influenciar as decisões econômicas. A segunda vantagem de um mercado é que os atores envolvidos deveriam obter uma alocação ótima de direitos de poluir, ou seja, os direitos seriam comprados pelas empresas tidas como as “mais capazes” de torná-los lucrativos. Mais uma vez, essa abordagem do problema não eclodiu em políticas públicas do nada. A economicização do meio ambiente (ou seja, a crença de que essas questões podem ser resolvidas com instrumentos econômicos) já existia na década de 1970¹⁷⁰, mas passou por uma virada financeirizada

170 De acordo com uma análise em andamento da história dos debates da **OCDE** realizada por Pestre (2014), a economicização parece resultar de um claro objetivo político visado desde o início da década de 1970 para fazer com que as questões ambientais

Tabela 1.
Síntese das mudanças estudadas
nos processos de avaliação

	Tipo de convenção financeirizada que altera a avaliação	Visão das entidades resultante, redefinições	Avaliação, ou cálculo alternativo, potencialmente marginalizado
Avaliação dos ativos das empresas	- Fluxos de caixa descontados, modelagem financeira (FCD, modelagem)	- A empresa é uma carteira de ativos - A empresa como uma mercadoria	- Custo histórico - A empresa como um local de produção
Avaliação do risco de crédito	- Modelagem financeira - Definição estatística do risco de crédito - Fixação das taxas de acordo com as notações de risco (Estatísticas, modelagem)	- Projetos descritos por um pequeno número de indicadores a serem inseridos em um algoritmo de notação - O banco como remunerador do capital dos acionistas	- Conhecimento e especialização próximos dos gerentes de crédito - O banco como distribuidor de crédito para financiar a economia e os indivíduos
Avaliação das atividades sociais	- Medição do impacto social - Retorno social do investimento (FDC e analogia reduitiva da informação risco-retorno)	- Produtores de serviços sociais como uma oportunidade de ganhar dinheiro, disciplinados por investidores - Turvamento das fronteiras entre lucrativo e não lucrativo	- Experiência dos trabalhadores sociais - Cobertura das necessidades sociais - Trabalho a longo prazo como princípio.
Avaliação das atividades artísticas	- Arte como ativo não correlacionado - Arte como parte das indústrias criativas (ponto de vista dos investidores, análise da carteira)	- Turvamento das fronteiras entre arte, inovação e criatividade, entre cultura e negócios	- A arte pela arte. Valor estético
Avaliação das questões ambientais	- Mercado das emissões de gases com efeito estufa - Capital natural, pagamento por serviços ecossistêmicos, mercado de compensação (definição prospectiva do valor, poder de verificação do mercado)	- Direitos de propriedade da poluição - Direitos de poluição como ativos - Natureza como serviços	- Poluição como destruição - Compensação é o último recurso - Avaliação não antropocêntrica da natureza

mais recentemente com a solução do mercado de direitos de emissão. Esse movimento é particularmente marcante, uma vez que as primeiras formas de economicização se basearam no princípio do “poluidor-pagador” e, portanto, exigiam políticas fiscais que podiam usar cálculos econômicos (por exemplo, para calcular os níveis adequados de tributação), mas não instrumentos financeiros.

Sobre a questão da biodiversidade, a consideração política atualmente envolve, de maneira abrangente, a ideia de “serviços ecossistêmicos”. O sucesso dessa ideia deve ser analisado por meio de sua analogia cuidadosamente cultivada com a ideia especificamente financeira de que o valor de um objeto se relaciona com os serviços prestados. A natureza pode então ser apresentada como “capital natural” que tem valor através dos retornos que gera para seu proprietário. Especialistas em conservação da natureza (ecologistas, naturalistas) parecem ter usado a noção de serviços ecossistêmicos e capital natural metaforicamente no início da década de 1980, para enfatizar a importância dos ecossistemas e chamar a atenção política para esses assuntos. A noção se tornou progressivamente um conceito consagrado nas discussões. Isso foi central para a *Avaliação Ecossistêmica do Milênio* lançada pela **ONU** em 2000, que envolveu mais de 1.300 especialistas de cerca de uma centena de países. Em 2007, teve início um novo projeto, desta vez com o objetivo de atribuir valores monetários a todos esses serviços por meio da iniciativa “A Economia de Ecossistemas e da Biodiversidade” (**TEEB**)¹⁷¹, organizada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente,

fossem secundárias à questão do crescimento econômico, como uma reação ao Clube de Roma, que vê a questão ambiental como uma obrigação para desacelerar o crescimento econômico.

171 www.teebweb.org.

que publicou seu primeiro relatório em 2010. Isso suscitou um interesse crescente em soluções de “mercado” (mercados de serviços ambientais e pagamentos por serviços ambientais ou **PSA**) (Boisvert e Vivien, 2012). Embora essas soluções permitam redefinir políticas pré-existentes (como a distribuição de subsídios ao setor agrícola), é provável que incentivem também uma mudança de prioridades em resposta à potencial deterioração da natureza. Tradicionalmente, três ações têm sido consideradas possíveis, empregando a seguinte hierarquia de mitigação: proteção para evitar danos, restauração se o dano está feito, o que significa intervir na própria natureza e, finalmente, compensação do dano pelo pagamento de uma soma monetária ou criação de “natureza equivalente” em outro lugar. Com o aumento de um conhecimento cuja lógica se centra em termos de serviços ecossistêmicos e de métodos que visam transformar esses “serviços” em fluxos econômicos podendo ser descontados para calcular valores, o desenvolvimento de um mercado de compensações se tornou muito mais plausível, permitindo que um poluidor de um lugar pague para restaurar os mesmos serviços em um outro lugar. A solução de compensação, há muito considerada um último recurso, passou assim para um lugar de primeira importância. Ela se adapta às empresas, que ganharam espaço de manobra, aos novos atores do tipo associativo, que veem esses pagamentos de compensação como fontes de financiamento e, finalmente, às novas empresas que se posicionam como fornecedores de serviços de compensação. O mercado para a ação compensatória no âmbito da biodiversidade também pode tomar o exemplo pioneiro dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo criados pelo protocolo de Quioto, por meio dos quais as emissões de gases de efeito estufa no Norte podem ser compensadas pelo financiamento de projetos de redução em países do Sul. Há também experimentos com Títulos de Impacto Ambiental nos quais os investidores financeiros são remunerados por investimentos que reduzem os problemas ambientais.

Mais uma vez, a forma financeirizada assumida pela reflexão sobre essas questões é nada menos do que surpreendente. Como nos outros casos discutidos, ela é acompanhada pelo surgimento de novos atores financeiros se posicionando nesses mercados (Tordjman e Boisvert, 2012).

Discussão

Sugeri que as formas de análise e cálculo específicas às finanças estão se espalhando e mudando os processos de avaliação, que se baseiam mais em uma das três fontes de avaliação financeirizada discutidas na primeira parte deste artigo. Essa financeirização da avaliação não só transforma as quantificações financeiras pré-existentes, como também propõe novas maneiras de julgar as ações de uma organização para atividades sociais, artísticas ou culturais e até mesmo para a natureza. Em cada caso, há uma redefinição do objeto ao qual deve-se atribuir valor, o que passa a ser visto do ponto de vista dos investidores. A tabela 1 resume as mudanças em curso no âmbito das convenções.

A linguagem das finanças parece estar invadindo gradualmente as políticas públicas, especialmente na Europa — e essa colonização tem se acelerado desde a década de 2000. Isso sugere que entramos em uma nova etapa do processo de financeirização do capitalismo. No início, a partir da década de 1980, os Estados começaram a desregularizar as atividades financeiras e facilitar o crescimento das indústrias financeiras. Depois, desde a década de 1990, eles têm ativamente apoiado a construção de mercados financeiros mundiais e experimentado novos tipos de regulação com base em recomendações da teoria financeira (com princípios orientadores como transparência, governança corporativa, liquidez do mercado e assim por diante). Os casos de supervisão bancária e de normatização contábil abordados neste artigo tornam isso evidente. O setor financeiro tem continuado a crescer em tamanho, poder e riqueza durante o período e os Estados têm se tornado cada vez mais dependentes dele. O estágio atual é marcado por uma reformulação de um número crescente de políticas públicas impregnadas de raciocínios financeirizados, incluindo mesmo aquelas políticas que historicamente promovem princípios de avaliação muito diferentes, como os que consideram as questões sociais, culturais ou ambientais. É como se os Estados estivessem cada vez mais considerando questões comuns em termos de investimento que bem podem ser feitas por investidores privados ou pelo próprio Estado. As dificuldades econômicas nacionais estão impedindo os Estados de fazer os investimentos

sociais, culturais e ambientais necessários, mas eles podem dedicar recursos públicos à organização de incentivos para atrair investidores privados e ampliar sua ação. Na verdade, eles são ativamente incentivados a fazê-lo por novos atores que propõem usar os mecanismos das finanças para o bem e que estão à procura de novas classes de ativos para expandir suas atividades. Esse aprofundamento da financeirização pode estar ligado à necessidade do capitalismo de estender a comoditização e a mercantilização a mais e mais atividades a fim de crescer e expandir seu campo de operações. Aqui, o que impressiona é que o processo de comoditização usa a linguagem das finanças. Os mercados criados dependem todos dos mercados de investimento. As mercadorias criadas são ativos financeiros relacionados a novas commodities intangíveis, como serviços ecossistêmicos ou impactos sociais, e esses produtos intangíveis existem puramente por causa das técnicas de avaliação financeirizadas que os trouxeram à existência.

Resta saber por que os políticos e os funcionários públicos se lançam nessa financeirização das políticas públicas. Explicações abrangentes que consideram esses atores convertidos a uma nova ideologia ou “comprados” pelo capital devem ser evitadas. As dificuldades da ação pública são provavelmente um melhor ponto de partida para entender por que os defensores do interesse público se reúnem em torno dessas soluções para promover suas causas favoritas (que não são as mesmas que as causas dos investidores financeiros). Várias explicações podem ser apresentadas. As dificuldades dos Estados em exercer influência sobre as empresas globalizadas podem levá-los à adoção de mecanismos de mercado e ao recurso à chamada “disciplina de mercado” para alcançar, por meio de ações interessadas, o que não podem alcançar através da coerção direta. No caso de mudanças na supervisão bancária e nas normas contábeis, os Estados que tentam construir regulações internacionais comuns para influenciar a interação financeira global têm acreditado que não haveria outra escolha a não ser usar normas resultantes da autorregulação, desse modo incorporando, em sua ação pública, representações altamente financeirizadas, que repercutem nas atividades de natureza mais local. Outro fator é que o trabalho de produção de normas mundiais é dominado por atores fortemente vinculados a atores financeiros.

O caso da **UE** é muito interessante a esse respeito. Os Estados-membros podem querer construir um nível de políticas públicas fortemente coordenado para recuperar algum poder sobre o capitalismo, mas não querem transferir competências para o nível supranacional. Assim, o organismo internacional (a Comissão da **UE**), a quem compete elaborar o regulamento da **UE**, deve lidar continuamente com as políticas divergentes dos Estados-Membros. A adoção da linguagem do capitalismo financeirizado dá à Comissão Europeia ao menos o apoio dos atores privados, além de ter a vantagem de não ofender as sensibilidades nacionais (Chiapello e Medjad, 2009). Isso pode explicar por que a **UE** parece estar na vanguarda do processo de financeirização, uma vez que aplica muito rigorosamente as soluções financeirizadas decorrentes das negociações internacionais, como se verifica tanto nos casos do Protocolo de Quioto como nos Acordos de Basileia. Uma vez que a **UE** tem competência exclusiva sobre um pequeno número de questões, incluindo a concorrência, é a linguagem do mercado, e essa linguagem, principalmente, que lhe permite formular políticas públicas. Os principais canais disponíveis são a harmonização das normas aplicáveis aos atores privados, a fim de tornar a concorrência mais justa, ou a organização ativa de sistemas de incentivo. As negociações do Protocolo de Quioto ilustram esse ponto, uma vez que a ideia de construir um mercado resulta principalmente da incapacidade da **UE** para promover soluções de sistemas fiscais (para os quais apenas os Estados-membros são competentes).

O objetivo deste artigo foi chamar a atenção para o que denominei financeirização da avaliação. Formas de raciocínio e cálculo combinadas sob a perspectiva dos investidores e técnicas de investimento que originalmente se desenvolveram em vários espaços estão atualmente sendo usadas na formulação de políticas públicas e, portanto, estão carregadas de força coercitiva. Tentei mostrar que esse processo tem um potencial inerente de redefinição das atividades humanas e da ação pública. A força crítica dessas análises, veiculada pela noção de colonização do espaço de representações e avaliação, é em grande parte programática. São necessárias mais

pesquisas sobre essas questões. Lutas de avaliação estão ocorrendo em diferentes espaços e é importante considerar correntes contrárias e alternativas, além da hipótese alternativa de dissociação. Deve-se também olhar para além dos pressupostos teleológicos implicados por esses conceitos de mudança direcional (evidenciados nos sufixos da ação de colonização, financeirização, economicização) e reter apenas seu poder heurístico. Estudos aprofundados da interação entre atores e sistemas, e seus efeitos, seriam uma maneira de explorar esses caminhos para a pesquisa.

- ABELES, M. (2002). *Les Nouveaux riches. Un ethnologue dans la Silicon Valley*. Paris: Odile Jacob.
- ALIX, N., & BAUDET, A. (2013). *La mesure de l'impact social: facteur de transformation du secteur social en Europe*. 4^e Conférence internationale du CIRIEC. Disponível em: <http://recma.org/node/3786>
- BAUD C., & CHIAPELLO È. (2014). Disciplining the neoliberal bank: Credit risk regulation and the financialization of loan management. Working paper. SSRN. <http://ssrn.com/abstract=2417396>
- BERLAND, N., & CHIAPELLO, È. (2009). Criticisms of capitalism, budgeting and the double enrolment: Budgetary control rhetoric and social reform in France in the 1930s and 1950s. *Accounting, Organizations and Society*, 34(1), 28-57. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2008.04.004>
- BOISVERT, V., & VIVIEN, F.-D. (2012). Towards a political economy approach to the convention on biological diversity. *Cambridge Journal of Economics*, 2012(36), 1163-1179. <https://doi.org/10.1093/cje/bes047>
- BOLTANSKI, L., & THÉVENOT, L. (2006). *On justification: Economies of worth*. Princeton: Princeton University Press.
- BOURDIEU, P. (1996). *The rules of art. Genesis and structure of the literary field*. (S. Emanuel, Trans.). Stanford: Stanford U.P.
- BRYER, R. A. (2000). The history of accounting and the transition to capitalism in England. Part one: Theory. *Accounting, Organizations and Society*, 25, 131-162. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(99\)00032-X](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(99)00032-X)
- ÇALIŞKAN, K., & CALLON, M. (2009). Economization, part 1: Shifting attention from the economy towards processes of economization. *Economy and Society*, 38(3), 369-398. <https://doi.org/10.1080/03085140903020580>
- CAPRON, M. (Ed.). (2005). *Les nouvelles normes comptables internationales: Instruments du capitalisme financier*. Paris: La Découverte.
- CHIAPELLO, È. (2005). Les normes comptables comme institution du capitalisme. Une analyse du passage aux IFRS en Europe à partir de 2005. *Sociologie du travail*, 47, 362-382. <https://doi.org/10.4000/sdt.26750>
- CHIAPELLO, È. (2007). Accounting and the birth of the notion of capitalism. *Critical Perspectives on Accounting*, 13(3), 263-296. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2005.11.012>
- CHIAPELLO, È., & MEDJAD, K. (2009). An unprecedented privatisation of mandatory standard-setting: The case of European accounting policy. *Critical Perspectives on Accounting*, 20(4), 448-468. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2008.09.002>
- DESROSIERES, A. (2008). *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I*. Paris: Les Presses de l'École des Mines.
- DEWEY, J. (1939). *Theory of valuation*. Chicago: University of Chicago Press.
- DOGANOVA, L. (2014). Décompter le futur: La formule des flux actualisés et le manager-investisseur. *Sociétés contemporaines*, 93, 67-87. <https://doi.org/10.3917/soco.093.0067>
- DUMENIL, G., & LEVY, D. (2001). Costs and benefits of neoliberalism. A class analysis. *Review of International Political Economy*, 8(4), 578-607. <https://doi.org/10.1080/0969229010077593>
- EPSTEIN, G. A. (Org.). (2005). *Financialization and the World Economy*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- ESPELAND, W., & STEVENS, M. (1998). Commensuration as a social process. *Annual Review of Sociology*, 24, 313-343. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.313>
- European Commission (2011). Commission staff working paper. Impact Assessment, Accompanying the document Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Creative Europe Framework Programme (SEC (2011) 1399 final), p. 9. Brussels: European Commission.
- European Social Entrepreneurship Funds (2013). Regulation (EU) n° 346/2013 of the European Parliament and of the Council.
- EYMARD-DUVEY, F. (Org.). (2006). *L'économie des conventions, méthodes et résultats. Tome 1: Débats*. Paris: La Découverte.
- FISHER, I. (1906). *The nature of capital and income*. New York: Macmillan.
- FLORIDA, R. (2002). *The rise of the creative class and how it's transforming work, leisure and everyday life*. New York: Basic Books.
- FOURCADE, M. (2011). Cents and sensibility: Economic valuation and the nature of nature. *American Journal of Sociology*, 116(6), 1721-1777. <https://doi.org/10.1086/659640>
- G8 Social Impact Investment Forum (2013). Outputs and agreed actions, Cabinet Office, G8 UK.
- HESMONDHALGH, D. J. (2008). Cultural and creative industries. In T. Bennett & J. Prow (Orgs.), *The SAGE handbook of cultural analysis* (pp. 553-569). Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- HOROWITZ, N. (2010). *An of the Deal: Contemporary Art in a Global Financial Market*. Princeton: Princeton University Press.
- HUTTER, M. (2014). Balanced investment. On speculation in the art market, Text Zur Kunst, 93, pp. 80-95. Disponível em: <https://www.textezurkunst.de/93/balanced-investments/?highlight=hutter>
- KRIPPNER, G. (2005). The financialization of the American economy. *Socio-Economic Review*, 3, 173-208. <https://doi.org/10.1093/SER/mwi008>
- LAMONT, M. (2012). Toward a comparative sociology of valuation and evaluation. *Annual Review of Sociology*, 38, 201-221. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-070308-120022>

- LIEBMAN, J., & SELLMAN, A. (2013). *Social impact bonds: A guide for state and local governments*. Harvard Kennedy School, Social Impact Bond Technical Assistance Lab.
- MACKENZIE, D. (2006). *An Engine, Not a Camera: How Financial Models Shape Markets*. Cambridge: MIT Press.
- MACKENZIE, D. (2009). Making things the same: Gases, emission rights and the politics of carbon markets. *Accounting, Organizations and Society*, 34, 440-455. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2008.02.004>
- MACKENZIE, D., & MILLO, Y. (2003). Constructing a Market, Performing Theory: The Historical Sociology of a Financial Derivatives Exchange. *American Journal of Sociology*, 109(1), 107-145. <https://doi.org/10.1086/374404>
- MARCUSE, H. (1964). *One-dimensional man*. Boston: Beacon Press.
- MORGAN, J. P. (2010). *Impact investments: An emerging asset class*, report, Global Research.
- MORGAN, J. P. (2012). A portfolio approach to impact investment. Global Social Finance Research.
- MORGAN, J. P. (2014). *The art of investing in art*. Thought Magazine.
- MÜLLER, J. (2014). An accounting revolution? The financialisation of standard setting. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(7), 539-557. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2013.08.006>
- MUNIESA, F. (2011). A flank movement in the understanding of valuation. *The Sociological Review*, 59(s2), 243-8. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2012.02056.x>
- PARKER, R. H. (1968). Discounted cash flow in historical perspective. *Journal of Accounting Research*, 6(1), 58-71. <https://doi.org/10.2307/2490123>
- PESTRE, D. (2014). La mise en économie de l'environnement comme règle. Les fonctions et le rôle de l'OCDE, 1968-2012, working paper.
- POWER, M. (1997). *The audit society*. Oxford: Oxford University Press.
- THÉVENOT, L. (1984). Rules and implement: Investment in forms. *Social Science Information*, 23(1), 1-45. <https://doi.org/10.1177/053901884023001001>
- TORDJMAN, H. & Boisvert, V. (2012). L'idéologie marchande au service de la biodiversité? *Mouvements*, 70, 31-42. <https://doi.org/10.3917/mouv.070.0031>
- VAN DER ZWAN, N. (2014). State of the art. Making sense of financialization. *Socio-Economic Review*, 12, 99- 129. <https://doi.org/10.1093/ser/mwt020>
- WALTER, C. (1996). Une histoire du concept d'efficience sur les marchés financiers. *Annales*, 51(4), 873-905. <https://doi.org/10.3406/ahess.1996.410892>
- WALTER, C. (1999). Aux origines de la mesure de performance des fonds d'investissement. *Histoire & Mesure*, 14(1-2), 163-197. <https://www.jstor.org/stable/24566331>
- WALTER, C. (2006). Les martingales sur les marchés financiers. *Revue de Synthèse*, 127(2), 379. <https://doi.org/10.1007/BF02972107>
- WALZER, M. (1983). *Spheres of justice: A defense of pluralism and equality*. New York: Basic Books.
- YOUNG, J. J. (2006). Making up users. *Accounting, Organizations and Society*, 31, 579-600. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2005.12.005>
- ZELIZER, V. (1985). *Pricing the priceless child: The changing social value of children*. New York: Basic Books.
- ZELIZER, V. (1994). *The social meaning of money*. New York: Basic Books.
- ZHANG, Y., & ANDREW, J. (2014). Financialisation and the Conceptual Framework. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(1), 17-26. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2012.11.012>

A NATUREZA NÃO TEM PREÇO... MAS SUA MANUTENÇÃO TEM UM CUSTO

Artigo originalmente publicado em francês no site da *Revue Projet* em outubro de 2012. Ver: Richard, J. (2013). La nature n'a pas de prix, mais sa maintenance a un coût. *Revue Projet*, 332(1), 81—87. <https://www.revue-projet.com/articles/la-nature-n-a-pas-de-prix/>

Jacques Richard

Professor emérito da Universidade de Paris-Dauphine, doutor em ciências da administração, especialista em contabilidade e membro de longa data dos órgãos reguladores da profissão em nível nacional, ele trabalhou no desenvolvimento de um modelo de contabilidade ambiental (modelo

CARE) sobre o qual publicou vários livros, incluindo *Comptabilité et développement durable* (Éditions Economica, 2012) e mais recentemente, em 2021, com Alexandre Rambaud, *Philosophie d'une écologie anticapitaliste* (Edições Herman).

Traduzido por Julia Vidile e Huana Carvalho

Para deixar mais “verdes” as contas das empresas, seria preciso escolher entre dar um preço à natureza ou, na ausência de melhor opção, utilizar dados puramente quantitativos: em vez de dar um valor às abelhas, tendo em vista a complexidade dos serviços que elas prestam, poderíamos avaliar a evolução provável de suas quantidades. Eis o que pretende a ortodoxia dominante expressa pelo World Business Council for Sustainable Development (**WBCSD**), que agrupa grandes multinacionais, o Banco Mundial, a Comissão Stiglitz¹⁷² ou ainda a Comissão Sukhdev¹⁷³. Essa visão, muito redutora, silencia a existência de uma concepção totalmente diferente, na qual o objetivo não é de dar um preço ou um valor à natureza ou ao homem, mas de determinar o custo da conservação de suas funções essenciais.

Gostaríamos de mostrar aqui¹⁷⁴ que o uso do dinheiro para estabelecer um preço à natureza gera umimpasse. Mas, desde que esse preço vise a manutenção das funções ambientais e humanas essenciais, ele consiste em uma maneira eficaz de assegurar uma real conservação desses capitais exigidos pelos partidários de uma verdadeira sustentabilidade. Certamente, essa tese colide ao mesmo tempo com os

172 Relatório sobre a viabilidade de uma reforma da contabilidade nacional encomendada por Nicolas Sarkozy aos economistas mundialmente reconhecidos Joseph Stiglitz, Amartya Sen et Jean-Paul Fitoussi (Stiglitz et al., 2009).

173 Relatório sobre a economia da biodiversidade encomendado pela União Europeia (**TEEB**, 2010).

174 Este texto é inspirado no meu livro sobre *Contabilidade e desenvolvimento sustentável* (Richard, 2012).

representantes da ortodoxia e com os que vêm um perigo em toda espécie de monetização levando a estender a esfera da mercadoria ao capital natural. No entanto, nós tentaremos fazer valer o interesse de uma outra concepção de uso do dinheiro. Que este ensaio possa ao menos abrir o debate e estimular uma literatura totalmente oculta pelos apóstolos da ortodoxia.

O preço da natureza: nascimento de uma ideologia

A avaliação monetária do capital natural é decorrente de práticas e de teorias aplicadas ao campo da gestão financeira. Como ensinam os defensores da finança moderna, o valor de uma ação hoje é a soma dos dividendos futuros distribuídos trazidos para a data atual (atualização). Esse valor, o único correto aos olhos desses atores, não tem nenhuma relação com o custo pago para a aquisição dessa ação. Do mesmo modo, o valor de uma empresa é a soma dos futuros fluxos de caixa líquidos disponíveis para os acionistas e atualizados (o que nada tem a ver com o custo histórico dos ativos adquiridos ou produzidos). Trata-se de uma visão popularizada em nome da “eficiência ecológica”. Essa última se torna, com a valorização do capital natural, um must em matéria de estratégia “ambiental” das multinacionais.

No *Changing Course*, publicado em 1992 pelo industrial suíço Stephan Schmidheiny e o World Business Council for Sustainable Development (**WBCSD**) a tese é apresentada: para resolver a crise ambiental, as empresas devem atribuir um preço ao capital natural e administrá-lo minimizando as externalidades (o preço dos danos futuros) de modo a maximizar seu lucro futuro. Naquela época, assiste-se ao desenvolvimento das normas contábeis internacionais, que introduzem progressivamente na contabilidade legal das empresas uma avaliação dos ativos “pelo valor de mercado” (pelo ‘valor justo’ ou *fair value*)¹⁷⁵. Os autores propõem aplicar essas novas técnicas de avaliação ao capital natural.

O abandono da prudência contábil

Ao longo do século XIX e na primeira metade do XX, não se falava de avaliar os ativos de uma empresa por seu valor de mercado. O financiamento das empresas se baseava no autofinanciamento e se inscrevia em uma perspectiva de longo prazo. O problema contábil dos empresários não era medir o valor de revenda de sua empresa, mas garantir a manutenção de seus ativos e o crescimento de seu capital por seus próprios meios. Assim, os empresários inventaram, na segunda metade do século XIX, uma teoria da contabilidade em torno de dois grandes princípios: a avaliação dos ativos pelo custo histórico e a depreciação sistemática desses ativos.

A utilização do custo histórico (o custo de compra ou de produção, conforme o caso) para a avaliação dos ativos não vendidos se explica pela prudência desses capitalistas: eles não imaginavam, na época, que fosse possível registrar e *a fortiori* distribuir lucros potenciais (em caso de alta do valor de mercado dos ativos). Eles consideravam que era preciso esperar que os ativos fossem efetivamente vendidos para que o lucro pudesse aparecer. No mesmo espírito de prudência, e apesar dos acionistas desejosos de (já) receber dividendos a despeito da conservação do capital, eles decidem que, para garantir o financiamento da renovação dos ativos (máquinas e equipamentos em particular), uma despesa anual de amortização deveria ser sistematicamente deduzida dos lucros, de forma a impedir qualquer distribuição dos dividendos correspondentes ao montante amortizado. Desde o século XIX, essa prática consta na legislação da maioria dos países e vem acompanhada de sanções penais (delito de distribuição de dividendos fictícios, em caso de ausência de amortização). Em outras palavras, os empresários da época e “seus” juristas julgavam que era necessário proteger o sistema capitalista contra as fraquezas de alguns de seus membros, e sobretudo contra o apetite dos acionistas! Esse sistema, que permite, salvo em caso de uma grande crise, preservar o capital financeiro, prevaleceu até quase o final do século XX.

Mas, por volta da década de 1970, vemos surgir nos Estados Unidos uma crítica sistemática da contabilidade de custo histórico, invocando as necessidades dos

¹⁷⁵ Essas normas são as **IAS** (*International Accounting Standards*) ou **IFRS** (*International Financial Reporting Standards*). Cf. Jean Merckaert (2012).

investidores (termo contemporâneo que designa os acionistas apressados). Ela promove, em vez disso, um novo tipo de contabilidade “revolucionária”, voltada ao futuro, que daria uma informação sobre o valor justo, ou seja, o valor de mercado das empresas¹⁷⁶. Para dizer a verdade, as ideias subjacentes a essa nova corrente de pensamento não têm nada de novo. Elas remontam aos trabalhos dos fundadores da escola neoclássica¹⁷⁷. Mas sua aplicação no campo da contabilidade legal empresarial corresponde ao desenvolvimento da influência dos acionistas. Com o surgimento do capitalismo financeiro (por volta dos anos 1970-1980), as normas contábeis internacionais tornam-se o vetor dessas ideias.

Os princípios que fundamentam essa contabilidade “moderna” estão em total contradição com os da contabilidade de custo histórico. O princípio de “realização” (segundo o qual os lucros só podem ser reconhecidos se estiverem associados a vendas reais de ativos) é abolido. Torna-se não somente possível, mas obrigatório, levar em conta os lucros potenciais decorrentes da alta da cotação na bolsa das ações detidas por uma empresa, a fim de melhor representar seu “valor justo”. A depreciação sistemática de todos os ativos investidos a longo prazo desaparece. Ela só ocorre, para alguns deles, se houver alguma boa razão para que o preço dos serviços que serão capazes de prestar no futuro diminua. Aliás, já não se fala mais em amortização, mas em depreciação: a preeminência do conceito de amortização é abolida, de acordo com os desejos dos representantes da finança moderna.

Para eles, a contabilidade destina-se somente a satisfazer as necessidades de informação dos “investidores”. Trata-se, em primeiro lugar, de permitir o registro de mais lucros e isso de forma acelerada: mais lucros, graças à liberação da restrição da amortização sistemática e, a curto prazo, com a antecipação de lucros potenciais advinda do processo de correção. Ora, é esse tipo de contabilidade, imprudente e prejudicial à manutenção do capital financeiro, que se propõe hoje em dia para as questões ambientais.

O “valor justo”, um perigo para o meio ambiente

Dos trabalhos desenvolvidos nessa direção há mais de quarenta anos, priorizaremos, aqui, a “contabilidade econômica e ambiental integrada” proposta por instituições da ONU e, principalmente, a medição do capital de uma nação promovida pelo Banco Mundial¹⁷⁸. Sua originalidade e sua ambição estão em buscar dar um valor a uma nação levando em conta três capitais: financeiro, natural e humano. Com essa finalidade, o Banco atribui um valor ao capital global da nação a partir de uma atualização a uma taxa de 4% de seus rendimentos futuros durante um período de vinte e cinco anos, sempre levando em conta uma estimativa dos danos ambientais futuros. O Banco decompõe em seguida esse valor entre os três tipos de capital. Se o primeiro (“financeiro”) é avaliado pelo custo histórico, o capital natural, por sua vez, é avaliado com base no valor atualizado dos serviços futuros prestados pela natureza — o que implica encontrar um preço para eles. Quanto ao valor do capital humano, o Banco Mundial contenta-se em determiná-lo indiretamente, deduzindo do valor global os valores atribuídos ao capital financeiro e natural. Em outros trabalhos, o capital humano é avaliado diretamente, a partir de uma atualização dos salários futuros dos empregados ao longo de vinte e cinco anos. Para o Banco Mundial, a economia de uma nação é considerada sustentável se seu valor global assim calculado for constante.

Essa é, atualmente, a concepção dominante, defendida por eminentes economistas¹⁷⁹ apoiada por governos e instituições internacionais. Na França, o famoso relatório Stiglitz é claramente a favor dessa abordagem, considerada como “potencialmente frutífera” (Stiglitz *et al.*, 2009). Para a União Europeia, Sukhdev promove princípios similares em matéria de avaliação da biodiversidade (TEEB, 2010). Cada vez mais as empresas tentam também valorizar seu capital natural dando um preço aos serviços e aos danos ambientais futuros. Se o papel pernicioso das normas contábeis

176 Isso fica claro, por exemplo, nos escritos do grande teórico americano William Beaver.

177 Assim como Léon Walras, William Jevons e Carl Menger, que foram seguidos, no início do século XX, por Eugen von Böhm-Bawerk e Irving Fisher.

178 Descrevemos este último modelo conforme o livro *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century* (Banco Mundial, 2005).

179 Especialmente Kenneth Arrow, Partha Dasgupta, Joseph Stiglitz, Pavan Sukhdev.

internacionais e do valor justo na crise das subprimes é amplamente reconhecido, os trabalhos do Banco Mundial e daqueles que se inspiraram neles são frequentemente aplaudidos. Ora, esses trabalhos exigem uma série de críticas fundamentais que tentaremos resumir aqui.

Em primeiro lugar, o que se visa é um desenvolvimento pouco sustentável: a conservação do capital é entendida como uma conservação do capital global, legitimando uma possível degradação do capital natural se esta for compensada por um crescimento do capital financeiro. Foi com essa ferramenta que Arrow chegou à conclusão de que o desenvolvimento da China é sustentável! Estamos em plena ideologia financeira: como diz o preâmbulo do livro do Banco Mundial, o desenvolvimento das nações é considerado como o desenvolvimento de uma “gestão de portfólio de ativos”.

Em seguida, todo o raciocínio repousa sobre dados de fluxos de caixa futuros, em que alguns deles, como a quantificação dos danos ambientais, são avaliados a partir de pesquisas de opinião junto a consumidores. A incerteza e a subjetividade desses dados permitem, de fato, fundamentar políticas sérias de distribuição de resultados (salários e dividendos)? Como no caso da contabilidade de valor justo, o risco de uma distribuição de dividendos fictícios é considerável. À primeira vista, tentar avaliar o custo dos danos ambientais futuros e integrá-lo no cálculo das riquezas antecipadas pode parecer um progresso. Mas, salvo milagre, a avaliação desses danos futuros atualizados por painéis de “consumidores”, convidados a estimar um preço fictício, tem pouca chance de informar sobre as somas que seriam necessárias hoje para combater efetivamente a degradação das funções do capital natural. Por outro lado, uma tal contabilidade permitiria saber a que preço os dirigentes estariam dispostos a vender sua nação!

Uma outra contabilidade ambiental

No âmbito da contabilidade tradicional, os capitalistas se obrigaram a registrar anualmente uma despesa para impedir a “morte” das máquinas: a amortização. A distribuição dos lucros e, de maneira mais geral, o conjunto das decisões de gestão são feitos sob a pressão da manutenção do capital. Essa regra de bom senso corresponde ao velho adágio da agricultura romana: não se distribui a *substantia* (o capital) mas o *fructus* (o fruto). Nossa proposta é estender essa regra de ouro ao capital natural e ao capital humano: fazer um instrumento tradicional da racionalidade capitalista (que Max Weber não deixara de observar) se voltar contra o capital financeiro. A tarefa é ambiciosa: trata-se de encarar seriamente a noção de capital e de não a restringir à essa versão totalmente truncada que retém há séculos a atenção de economistas e contadores. O objetivo? Obrigar as empresas a incluir, anualmente, nas demonstrações de resultados, despesas não só para uma amortização, mas para três, de forma a constituir uma tripla linha de amortização correspondente a esses três capitais (aos quais poderíamos adicionar o capital artístico e cultural).

Tomemos por ilustração o uso de nitratos na agricultura. O raciocínio nesse novo tipo de contabilidade passaria por sete etapas:

1. O agricultor considerado tem a obrigação de medir, com a ajuda de engenheiros agrônomos, a quantidade de nitrato presente no solo que ele cultiva.
2. Ele identifica a quantidade máxima de nitrato que permite garantir as funções hidrológicas do solo e impedir a poluição das águas circundantes.
3. Ele determina a diferença entre o real e o limite ambiental.
4. Se a diferença for desfavorável (excesso de nitrato), ele escolhe as medidas menos onerosas com o objetivo de pôr fim, em um prazo razoável, à destruição do capital natural.
5. Ele registra o custo dessas medições em sua demonstração de resultados, em uma linha chamada “amortização do solo”. Ele constata assim o custo de renovação de uma função ambiental destruída — da mesma forma como ele amortiza um trator ou um rebanho na perspectiva de sua renovação.
6. A contrapartida da despesa anterior é, em versão simplificada, o aparecimento de uma provisão no passivo do balanço¹⁸⁰. Esse passivo não é uma

180 Em uma versão mais complexa, mas mais conforme à teoria, a amortização é deduzida do valor do solo em questão, que está incluído no ativo como qualquer elemento do capital natural ou humano.

dívida com as gerações futuras, mas uma obrigação para o produtor de respeitar o capital legado por seus ancestrais. Ao contrário do que ensina a finança moderna, o respeito pelo passado é aqui primordial.

7. A última fase consiste em bloquear no ativo um fundo monetário dedicado exclusivamente à reconstituição do solo.

O mesmo processo pode ser utilizado para todas as categorias de capital natural renovável. Evidentemente, ele não se aplica ao capital não renovável, como o carvão e o petróleo. Para estes casos, essa abordagem preconiza, de maneira geral, o reinvestimento sistemático dos lucros obtidos com a exploração de recursos não renováveis na exploração de recursos renováveis. Entretanto, o processo descrito pode ser estendido ao capital humano. As linhas de amortização das capacidades humanas fundamentais serviriam caso a saúde física e mental dos empregados fosse posta em causa devido às condições de trabalho. De maneira mais geral, trata-se de considerar como despesas aquilo que François Perroux e René Passet chamaram de “os custos do homem” (Perroux, 1952; Passet, 1979)¹⁸¹.

Chamamos **CARE** essa “Contabilidade adaptada à renovação das funções ambientais”, suscetível de abranger praticamente todos os setores de atividade, embora com dificuldades variáveis. Aos problemas locais, regionais e mesmo nacionais, o método traz uma resposta possível, desde que os governos desempenhem seu papel. O raciocínio é o mesmo para os problemas internacionais, mas as dificuldades práticas são consideráveis (vide as negociações sobre as emissões de gases de efeito estufa).

Uma transformação radical da empresa

Ao contrário do método do Banco Mundial, o método **CARE** não consiste em atribuir um preço à natureza ou ao homem e a integrar externalidades aos custos, sob forma de preço pelos danos que a empresa estaria disposta a compensar. Ele põe fim às violações das funções ambientais, confrontando os atores quanto aos limites do meio ambiente. Para retomar o caso do agricultor, o problema não está em avaliar os danos criados pelas algas verdes ou o valor dos peixes mortos, mas em calcular o custo de uma gestão baseada no princípio da preservação do meio ambiente.

Nesse contexto, o dinheiro tem um papel totalmente diferente: ele não serve para mensurar um valor, mas para concretizar pelos recursos o compromisso das empresas em respeitar as grandezas físicas da segurança ecológica e humana. Essa monetização está a serviço da causa ambiental e possibilita o que seria impossível com indicadores unicamente físicos. Além disso, as deduções monetárias são baseadas em dados reais, e não em previsões.

A consideração de três capitais pelo **CARE** é o vetor para uma transformação radical da gestão empresarial. O conceito de lucro é completamente redefinido pela integração de uma tripla linha de amortização: ele só se torna lucro após a manutenção de três capitais, e não de apenas um¹⁸². Sobretudo, o poder no seio das empresas seria desestabilizado, pois os representantes desses três capitais seriam todos qualificados para a partilha desse poder.

Tais mudanças estão claramente em oposição às teses da finança moderna e do capitalismo financeiro. Elas só poderão emergir em um contexto de uma crise ecológica e social que force os atores políticos a agir. No aguardo, pode-se esperar de um poder que se diz pronto para agir pelo meio ambiente que ele escute outras vozes para além da ortodoxia e que ele estimule experiências de contabilidades ambientais, mediante adoção de uma concepção exigente de desenvolvimento sustentável.

¹⁸¹ René Passet é um dos fundadores da escola francesa de economistas ecológicos.

¹⁸² Nota-se que este sistema não tem nenhuma ligação com o famoso “triple bottom line” (**TBL**), o qual privilegia o lucro financeiro. A **TBL**, popularizada por John Elkington em *Cannibals With Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business* (1997), parte do princípio que, no âmbito de uma estratégia ganha-ganha, a tomada de medidas em favor do meio ambiente é condicionada pela manutenção das taxas de rentabilidade usadas para a gestão financeira.

- ELKINGTON, J. (1997). *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Oxford: Capstone.
- MERCKAERT, J. (2012). Ne laissons pas les comptables régler leurs comptes entre eux. *Revue Projet*, 331(6), 33—41.
<https://www.revue-projet.com/articles/ne-laissons-pas-les-comptables-regler-leurs-comptes-entre-eux/7675>
- PASSET, R. (1996). *L'Économie et Le Vivant*. Paris: Economica.
<https://www.cairn.info/l-economie-et-le-vivant--9782717831047.htm> (Primeira edição de 1979)
- PERROUX, F. (1952, janeiro-março). Notes sur les coûts de l'homme. *Économie appliquée*, V(1).
- RICHARD, J. (2012). *Comptabilité et développement durable*. Paris: Economica.
- SCHMIDHEINY, S. (1992). *Changing Course: A Global Business Perspective on Development and the Environment*. Cambridge: MIT Press.
- STIGLITZ, J. E., SEN, A., & FITOUSSI, J.-P. (2009). *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social* (p. 324).
- TEEB. (2010). *L'Économie des écosystèmes et de la biodiversité: Intégration de l'Économie de la nature. Une synthèse de l'approche, des conclusions et des recommandations de la TEEB*. <http://www.teebweb.org/>
- WORLD Bank. (2005). *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. World Bank.
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7505>

CAPITALIZANDO A DÍVIDA VERDE. UMA ANÁLISE DA ECOLOGIA-MUNDO DE TÍTULOS VERDES NO SETOR FLORESTAL BRASILEIRO

Artigo originalmente publicado em inglês no site da revista *Journal of World-Systems Research* em agosto de 2021¹⁸³. Ver: Ferrando, T., Junqueira, G. D. O., Vecchione-Gonçalves, M., Miola, I., Prol, F. M., & Herrera, H. (2021). Capitalizing on Green Debt: A World-Ecology Analysis of Green Bonds in the Brazilian Forestry Sector. *Journal of World-Systems Research*, 27(2), 410-438. <https://doi.org/10.5195/jwsr.2021.1062>

Tomaso Ferrando

Ele é professor da Universidade de Antuérpia com doutorado em direito pela Sciences Po Paris. Foi professor visitante na Harvard University Law School, na Universidade de São Paulo e na Universidade da Cidade do Cabo, na África do Sul. Antes de ingressar na Universidade de Antuérpia, ele trabalhou como professor na Faculdade de Direito da Universidade de Warwick e na Faculdade de Direito da Universidade de Bristol. Seu principal eixo de pesquisa é a relação entre direito e alimentação,

com uma atenção especial à dimensão internacional e à implementação de práticas locais. Seu segundo eixo diz respeito à construção sócio-jurídico-financeira de *Green Bonds*, uma nova/ antiga forma de financiamento que combina o instrumento da dívida com o desejo de construir futuros sustentáveis e verdes. Ele foi o assessor jurídico do Relatório Especial da ONU para o Direito à Alimentação de 2016 a 2020.

183 Uma versão anterior e de acesso aberto deste artigo (Miola et al., 2021) foi publicada em espanhol na revista *Relaciones Internacionales* como parte de um número especial (nº 46) sobre *Ecología-Mundo, Capitaloceno y Acumulación Global* — Parte 1. O presente artigo baseia-se em dados coletados no projeto de pesquisa “*Green Finance and the Transformation of Rural Property in Brazil: Building New Theoretical and Empirical Knowledge*”, financiado pelo Newton Fund da British Academy (Newton Fund Advanced Fellowships 2017 RD 03 — NAF2R2\100124). Os autores querem agradecer a Marcella Puppio e Marina Kitayama por sua inestimável assistência à pesquisa.

Gabriela de Oliveira Junqueira

Formada em Direito (2016) e doutoranda em Direito Comercial pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco — USP, ela está associada ao projeto

"Finanças Verdes e Transformação da Propriedade no Brasil".

Marcela Vecchione-Gonçalves

Ela é professora da Universidade Federal do Pará (Brasil) e doutora em Ciência Política/Relações Internacionais pela Universidade McMaster. Suas principais áreas de pesquisa são a questão indígena nas Relações Internacionais, colonialismo e pós-colonialismo, Panamazônia e suas fronteiras, teoria do desenvolvimento, meio-ambiente e questão da terra na América Latina. Foi uma das dez receptoras da bolsa

provida pelo Margaret Mcnamara Memorial Fund, do Banco Mundial, para o ano acadêmico de 2009/2010. Tem experiência no monitoramento e análise de questões socioambientais contemporâneas, envolvendo especificamente dinâmicas do uso da terra, políticas florestais, mudanças climáticas e direitos de populações tradicionais.

Iagê Miola

Professor do Departamento de Direito da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e pesquisador do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Doutor em Direito e Sociedade pela Universidade de Milão (Itália). Foi visiting scholar no Departamento de Sociologia da New York University (NYU) e professor do programa de mestrado do Instituto Internacional de Sociologia

Jurídica de Oñati (IISJ, Espanha). Atua nas áreas de direito econômico e sociologia do direito. Atualmente, desenvolve pesquisas em temas relacionados à regulação do poder econômico e ao papel do direito na transição a uma "economia verde". Coordena, desde 2019, o Grupo de Pesquisa Direito, Economia e Sociedade (GDES) e o projeto de extensão Observatório do Poder Econômico (OPE).

Flávio Marques Prol

Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, é pesquisador associado do Centro de Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Visiting Researcher no Institute for Global Law and Policy na Harvard Law School (2016/2017) e Fox Fellow na Universidade de Yale (2013/2014).

Hector Herrera

Ele é formado em direito pela Universidade dos Andes na Colômbia e também se especializou em antropologia na mesma universidade. Ele também possui um mestrado em políticas públicas pela Universidade Nacional da Colômbia. Ele trabalhou como assessor jurídico para a Associação Interamericana de Defesa do

Meio Ambiente (AIDA) e como coordenador da Rede de Justiça Ambiental na Colômbia. Ele também é co-fundador do Observatório de Governança Marinha e Costeira na Colômbia. Sua pesquisa se concentra em "Green City Bonds" para financiar a adaptação à mudança climática e sua mitigação.

A crise financeira de 2008 abriu as portas do capitalismo verde como uma abordagem financeiramente sólida para salvar o planeta dos piores efeitos da emergência climática. Vários anos depois, a ideia de “financiar o crescimento verde” para a adaptação e mitigação das mudanças climáticas permeou as abordagens políticas, acadêmicas e empresariais dominantes. Essa tendência assume diversas formas: o mercado de carbono promovido no Acordo de Paris; declarações internacionais que combinam financiamento privado, desenvolvimento e transição verde (do Consenso de Monterrey de 2002 ao Acordo Verde da UE de 2020); a taxonomia verde recentemente proposta pela Comissão Europeia (UE 2020) para orientar investimentos “verdes” segundo critérios ambientais, sociais e de governança (**ESG**, no acrônimo em inglês); e a proliferação de certificações e compromissos sustentáveis divulgados por corporações atuantes em qualquer setor da economia, da mineração à alimentação, entre outros.

Todos esses mecanismos compartilham o reconhecimento da urgência e inevitabilidade de salvar o planeta de décadas de “desenvolvimento humano”¹⁸⁴, mas no contexto de crescimento contínuo e expansão econômica (Escobar, 1994). Eles internalizam (algumas das) críticas às últimas décadas de expansão capitalista, ao mesmo tempo que promovem soluções que estão totalmente incorporadas à estrutura capitalista. Dentre todas as maneiras pelas quais as finanças aspiram contribuir para a adaptação e mitigação das mudanças climáticas, os títulos verdes são atualmente considerados uma das mais proeminentes (Park, 2018). Eles são instrumentos de dívida cujos recursos são reservados ao financiamento de projetos com suposto benefício climático e/ou ambiental¹⁸⁵, e ocupam, cada vez mais, um lugar central na narrativa e no arcabouço político da economia verde. Governos, cidades, corporações, certificadores, investidores institucionais, instituições financeiras internacionais e bancos apontam para o potencial dos títulos verdes enquanto meio de promover o investimento em atividades sustentáveis (CBI, 2020b). Ao mesmo tempo em que esses atores promovem a expansão dos títulos verdes como uma oportunidade de captação de recursos para investimentos sustentáveis, eles também destacam a possibilidade dos investidores acessarem um fluxo futuro de retornos financeiros sólidos. Isso fica muito evidente na atual fase do capitalismo, a do desastre ecológico mundial da Covid-19, na qual os títulos verdes são um dos pilares da tentativa mundial de promover uma retomada econômica verde e expansionista¹⁸⁶.

O “boom dos títulos verdes” não passou despercebido nos escritos acadêmicos e orientados para políticas públicas. Mas as abordagens dominantes dirigidas aos títulos verdes têm sido predominantemente elogiosas, enfatizando o potencial desse instrumento financeiro na canalização de investimentos para “projetos verdes” e na contribuição à mobilização de capital necessário ao financiamento da transição para uma “economia sustentável” (Flammer, 2018; Sachs *et al.*, 2019; Weber e Saravade, 2019). Algumas contribuições apontam para a necessidade de melhorias ao mesmo tempo que ainda defendem o potencial dos títulos verdes. Nesse sentido, Paranke e Revelli (2019) argumentam que, para uma reimersão da finança na economia, os títulos verdes devem fazer parte de um projeto social mais amplo de governança coletiva; e Tolliver, Keeley e Managi (2019) defendem a ampliação do espectro de critérios para que seja possível identificar o papel dos títulos verdes na aplicação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e das Contribuições Nacionalmente Determinadas (**NDC**, em inglês). Assim, ao adotar tais perspectivas funcionalistas, os estudos sobre títulos verdes muitas vezes os naturalizaram como uma solução eminentemente técnica para

184 Vale notar que a maioria das considerações sobre as finanças verdes adota uma perspectiva antropocêntrica e mecanizada em relação às mudanças climáticas como uma questão de “seres humanos” emitindo gases de efeito estufa e partículas de dióxido de carbono na atmosfera. Como discutimos na segunda parte deste artigo, o que falta são considerações do “capitaloceno”, como uma era que é o produto de contribuições desiguais e diferenciadas, e do capitalismo como inerentemente ecológico (Moore, 2015a; 2015b).

185 Essa definição ampla parece ser adotada pela maioria dos profissionais e acadêmicos que trabalham com o tema. Por exemplo, veja a definição de Jones *et al.* (2020).

186 Um bom exemplo desse raciocínio está em uma recente publicação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2021) em parceria com o Fórum Econômico Mundial. Ver, especialmente, o panorama dos instrumentos financeiros apresentado na página 35 do relatório.

reconciliar crescimento econômico e sustentabilidade, perdendo de vista as questões cruciais da criação do valor e a natureza inerentemente política do capitalismo (Jessop, 2004).

No entanto, uma literatura mais crítica está emergindo. Por exemplo, Bigger e Millington (2019) examinam os títulos verdes municipais para o financiamento de processos de adaptação urbana à mudança climática em contextos de austeridade, mencionando que eles têm ampla associação com a reinscrição de desigualdades existentes, e também com a intensificação dos riscos incorridos por pessoas pobres racializadas. Igualmente tratando de títulos verdes municipais, Hilbrandt e Grubbauer (2020) investigam o “trabalho de fundo” necessário para globalizar os mercados de títulos verdes, um processo relacionado à financeirização das cidades do sul global. Jones e seus colegas (2020) oferecem uma revisão multidisciplinar dessas e outras contribuições, questionando a premissa e as implicações de tratar nosso déficit ecológico como dívidas e apontando algumas preocupações que devem acompanhar a avaliação dos títulos verdes. Referências esparsas a títulos verdes também podem ser encontradas na literatura mais ampla sobre finanças verdes (Antal e Van der Bergh, 2016; Zhang *et al.*, 2019; Reyes, 2020) e em algumas considerações críticas sobre a financeirização da natureza (Jessop, 2012; Aglietta *et al.*, 2015; Bracking, 2019). O que ainda falta é a produção de uma compreensão abrangente do significado desse fenômeno financeiro relativamente novo dentro de um quadro mais amplo da economia política capitalista e da expansão de sua fronteira ecológica através do espaço e do tempo (Harvey, 1982, 2001a, 2001b, 2003). Em reação a essa lacuna, o presente artigo se apoia sobre a abordagem da ecologia-mundo (Moore, 2003, 2011, 2014a, 2014b, 2015a, 2015b) para destrinchar e dar sentido aos títulos verdes como parte da construção ideológica e material do “capitalismo verde global” e como um componente ativo da forma como os Estados e o capital coparticipam da criação, circulação e acumulação do valor e da reprodução geral do capital (Jessop 2002). Uma das premissas da abordagem da ecologia-mundo desenvolvida por Moore e outros é que o capitalismo deve ser apreendido como a “unidade dialética” que engloba “a acumulação de capital, a busca do poder e a coprodução da natureza” (Moore, 2015a, p. 3). De uma forma mais simples, o capitalismo representa uma “configuração específica de riqueza, poder e natureza” que é, ao mesmo tempo, dependente da trajetória e contextualmente definida (Moore 2014a, p. 290). A riqueza, o poder e a natureza não são “caixas independentes”, sugere Moore, mas três “momentos de relações mútuas no desenvolvimento cíclico e cumulativo do sistema-mundo moderno” que “se interpenetram na construção do capitalismo histórico — e em seu desenrolar hoje” (*Ibid.*).

Seguindo a tradição estruturalista, esse “quadro interpretativo” (Moore, 2015a, p. 48) é frequentemente empregado para analisar fenômenos empíricos e históricos em larga escala, de maneira tanto temporal (a longa duração) quanto geográfica (o sistema-mundo). O próprio emprego que Moore (2015b) faz dessa abordagem no quadro alimentar e agrícola e a sua reflexão sobre a necessidade contínua do capitalismo de produzir, localizar e ocupar naturezas baratas, externas ao que já foi mercantilizado, são particularmente ilustrativos. Neste artigo, mobilizamos essa abordagem para interpretar um fenômeno muito mais circunscrito tanto em termos históricos quanto espaciais: o dos títulos verdes do setor florestal no Brasil. Para esse fim, tomamos a concepção de Moore do capitalismo como ecologia-mundo integrada por “três momentos” de riqueza, poder e natureza como um *modelo heurístico* (Wacquant, 1985, p. 19) para dar sentido ao “microcosmos” dos títulos verdes¹⁸⁷. Ao recorrer a esses “momentos” como ferramentas heurísticas, o artigo posiciona os títulos verdes dentro da economia política e da ecologia-mundo e procura usar estudos empíricos das lutas sociais de base para interpretar como a dívida verde permite a acumulação de capital, como a

187 De acordo com Wacquant, um modelo heurístico “fornece um conjunto de noções, uma perspectiva que permite uma percepção ordenada do mundo empírico; é um esquema que direciona a construção da teoria e das demais investigações” (Wacquant, 1985, p. 19). Ao definir nossa utilização da abordagem da ecologia-mundo como um modelo heurístico, não sugerimos que não seja um “empreendimento teórico”. Procuramos apenas evitar a armadilha metodológica de aplicar diretamente uma abordagem teórica que opera em grande escala a um fenômeno empírico altamente circunscrito, tanto em termos históricos quanto geográficos. Essa conexão, a nosso ver, deve ser mediada, e a ideia de um “modelo heurístico” pode ser útil para esse fim.

natureza é coproduzida nesse processo e quais novas relações de poder são moldadas pela emissão de títulos verdes¹⁸⁸.

Na seção 1, apresentamos uma breve introdução aos títulos verdes como um dos tópicos financeiros mais populares do momento. Nosso objetivo é descrever as promessas em torno desses títulos e as tendências na emissão de tais instrumentos de dívida, tanto no norte global quanto no sul global, com foco específico no caso do Brasil. Esse panorama nos permite entender melhor como esse instrumento financeiro se territorializa em atividades materiais e proporciona um resumo das razões políticas e econômicas por trás do recente sucesso dos títulos verdes para financiar o setor florestal brasileiro. Na seção 2, apresentamos o caso concreto dos títulos verdes “privados” no setor florestal brasileiro para mostrar como a acumulação de capital está intrinsecamente associada à coprodução da natureza, de maneiras que são funcionais à lógica do capital financeiro, mas discordantes nos planos social e ambiental. A dívida gerada por títulos verdes no setor florestal, argumentamos, não é “puramente” financeira, mas social e ecológica. Na seção 3, entramos nos detalhes do nexo entre Estado-capital por trás dos títulos verdes privados (Jessop, 2002; Van Apeldoorn *et al.*, 2012) e explicamos como, para que a acumulação ocorra em tais termos, os títulos verdes no setor florestal exigem um arranjo institucional que combine apoio estatal e governança privada para manter suas dimensões financeira, social e ecológica. Concluímos o artigo remontando essas descobertas como parte da unidade dialética da ecologia-mundo capitalista, que envolve a acumulação do capital e a coprodução da natureza e do poder. Embora não seja universal, sugerimos que o caso dos títulos verdes no setor florestal no Brasil, como um novo fenômeno financeiro e ecológico, lança luz sobre o quebra-cabeça do capitalismo na teia da vida (Moore, 2015a) e sobre a análise das novas fronteiras da miséria planejada (Marks, 2011).

Títulos verdes:

origens e tendências, norte e sul

Do ponto de vista jurídico, os títulos verdes não são diferentes de títulos convencionais (*“plain vanilla”*, no jargão financeiro). São instrumentos de renda fixa que representam um empréstimo feito por um investidor a um mutuário, em que este promete reembolsar a quantia recebida (o montante principal) ao detentor do título (o credor) juntamente com uma quantia extra que pode ser variável ou fixa (em forma de cupom ou juros). A diferença prática entre títulos convencionais e títulos verdes está no compromisso do emissor (o devedor) de usar um montante igual aos fundos recebidos para financiar projetos “verdes” específicos, ou atingir metas “verdes” que são definidas e/ou aceitas pelas partes como verdes, mas não são necessariamente pré-definidas como tal no compromisso da dívida.

A definição de uma atividade como “verde” é crucial para a existência dos “títulos verdes” e inerentemente controversa. Embora diferentes diretrizes estejam sendo desenvolvidas (IFC e CBI, 2018), a certificação e a seleção de projetos verdes elegíveis são produzidas por entidades públicas somente de forma excepcional. Com algumas exceções (não vinculadas), como o Catálogo de Títulos Verdes de 2016, que regula os títulos corporativos emitidos pelo Ministério do Planejamento chinês e a recente taxonomia de Títulos Verdes da UE, a identificação de investimentos e projetos verdes é feita principalmente pelas partes envolvidas na emissão dos títulos ou seguindo padrões produzidos por terceiras partes privadas. Estes últimos têm um papel central na infraestrutura de títulos verdes, pois oferecem uma definição padronizada e universal do “verde”, que deve ser facilmente apreensível por devedores, credores e pelo mercado financeiro em geral.

Para legitimar a certificação de um título como verde, os emissores também podem procurar obter uma acreditação por verificadores privados externos que garantam a conformidade do título com uma norma específica. Isso se dá geralmente por meio de um Parecer de Segunda Parte que consiste em uma revisão independente do título por uma empresa de consultoria especializada que não está envolvida na

188 Ao fazer isso, mobilizamos ainda mais a busca proposta por O'Neill ao indicar que “a pesquisa poderia integrar de forma útil a estrutura macroteórica da ecologia-mundo e do Capitaloceno com estudos mais focados e empíricos das lutas de base” (O'Neill, 2020, p. 338).

emissão da norma, mas apenas na avaliação da estrutura do título e sua conformidade com a norma especificada¹⁸⁹. Como alternativa, a “certificação verde” pode também ser obtida por meio de um esquema de certificação envolvendo uma entidade normalizadora que avalia a conformidade dos títulos de acordo com seus próprios parâmetros, autorizando o uso de seu selo e monitorando a conformidade após a emissão dos títulos (Park, 2018).

Dentre as normas que têm ganhado maior destaque no panorama global, duas delas são as mais difundidas, ambas criadas e gerenciadas por entidades privadas. A primeira é dada pelos Princípios de Títulos Verdes (Green Bonds Principles, **GBP**), um conjunto de normas procedimentais criadas pela Associação Internacional de Mercado de Capitais (**ICMA**). Esta é uma organização cujos membros são agentes ativos nos mercados de capitais, como bancos, corretoras de valores mobiliários, bancos centrais, gestores de ativos e escritórios de advocacia, entre outros¹⁹⁰. De acordo com os **GBP**, os títulos podem ser considerados verdes se os emissores cumprirem determinados critérios de transparência, descrevendo (1) seu uso dos fundos, (2) o processo de avaliação do projeto, (3) a gestão dos fundos e (4) a comunicação pública da utilização deles.

O outro conjunto influente é o das Normas de Títulos Climáticos e do Esquema de Certificação (Climate Bond Standard and Certification Scheme, **CBS**), regido pela Iniciativa de Títulos Climáticos (**CBI**), “uma organização sem fins lucrativos focada no investidor” que trabalha “para mobilizar o maior mercado de capitais de todos, o mercado de títulos de US\$ 100 trilhões, para soluções às mudanças climáticas”¹⁹¹. Em vez de normas genéricas, a **CBS** oferece um conjunto de normas substantivas e abrangentes para diferentes áreas da economia (da agricultura à habitação), fornecendo métricas e detalhes explícitos para o que considera como ativos e atividades “verdes” que podem, portanto, ser financiados por meio de um título e, em seguida, classificados como verdes.

Embora seja um fenômeno recente, os títulos verdes já ganharam relevância global e se transformaram em um dos instrumentos financeiros mais atraentes para a “transição verde”. Os primeiros títulos verdes foram emitidos por bancos multilaterais — primeiro, o Banco Europeu de Investimento em 2007, logo seguido pelo Banco Mundial em 2008 (Banco Mundial 2017). Desde então, o mercado para títulos verdes tem experimentado um boom significativo, com a diversificação de emissores representados pela entrada de entidades corporativas privadas (Flammer, 2020), países e entidades subnacionais (ou seja, cidades, estados, regiões). Além disso, os títulos verdes fazem parte da espinha dorsal financeira para o relançamento da economia global pós-Covid-19, com 30% do plano de recuperação europeu Próxima Geração **UE** sendo financiado pela emissão de dívida verde, como uma apresentação recente do Comissário Johannes Hahn deixou claro¹⁹².

Em 2020, o mercado global de títulos verdes atingiu US\$ 290,1 bilhões (contra US\$ 258,9 bilhões em 2019) (**CBI**, 2021)¹⁹³. Os principais destinos do financiamento obtido por meio desses títulos têm sido investimentos em energia limpa (35%), construções (26%) e transportes (23%) de baixo carbono, e gestão sustentável dos recursos hídricos (6%)¹⁹⁴.

O norte global desempenha um papel central na promoção de títulos verdes como um produto ganha-ganha para emissores, investidores e o planeta; atraindo assim o capital com a promessa de dívida verde como uma forma financeira e ambientalmente sustentável de busca de rendas. Com exceção da China (uma das líderes em emissão e compra de títulos com conotação verde), quase toda a dívida verde é emitida

189 Esta é a maneira mais comum de avaliar o “verdor” dos títulos verdes, que compreende 60% das emissões de acordo com a **CBI** (2020a).

190 O site institucional do **ICMA** está disponível em <https://www.icmagroup.org>.

191 Definição disponível no site institucional da **CBI**: <https://www.climatebonds.net/about>.

192 Apresentação disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_1743.

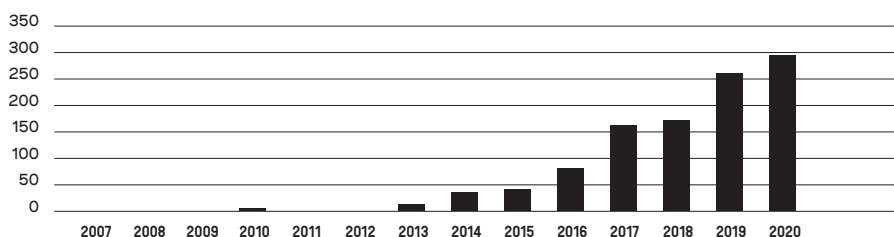
193 Os números refletem os próprios critérios da **CBI**, pois um título verde certificado não pode ser incluído em sua listagem se não for compatível com os Critérios de Habilitação do Setor da **CBS** (ver <https://www.climatebonds.net/2020/01/market-blog-38-230120-2019-annual-gbs-record-usd255bn-strong-em-issuance-banco-pichincha>).

194 Os dados estão disponíveis no banco de dados da **CBI**: <https://data-platform.climatebonds.net>.

e negociada no norte global¹⁹⁵, onde a bolsa de valores de Luxemburgo e a City de Londres representam os principais núcleos e competem pela liderança mundial nesse novo mercado. A centralidade do norte global no mercado de emissão de títulos verdes não é coincidência, pois reflete e reproduz o caráter hierárquico norte-sul do sistema financeiro global e a dominância dos núcleos financeiros do norte (Pistor, 2013). Isso se reflete no custo de emissão de um produto financeiro que, como outros produtos de dívida, depende da combinação entre o prestígio do emissor, sua notação de crédito, a proteção legal que a jurisdição confere ao credor em caso de inadimplência do mutuário, o prestígio dos centros financeiros onde os títulos são emitidos e a força da moeda de designação da dívida. Todos esses componentes, que claramente favorecem a emissão de dívida no norte, em dólares norte-americanos ou euros, operam como a máquina bem azeitada que garante eficiência e visibilidade enquanto reproduz a dinâmica histórica de superioridade financeira e epistêmica¹⁹⁶.

Gráfico 1.
Volume global de emissões de títulos
verdes em bilhões (USD) (2007-2020).

Fonte: dados da KPMG
(2015) e relatórios anuais da CBI¹⁹⁷



No entanto, apenas parte dos projetos verdes que são financiados com esses títulos é realmente executada no norte. Os atores corporativos e públicos no sul estão, portanto, acessando esses mercados para captar recursos que são usados para financiar atividades e projetos localizados em outros lugares e, depois, usar as receitas geradas localmente para remunerar os investidores que operam remotamente. Para emissores públicos e privados localizados no sul global, não é suficiente alavancar narrativas “verdes” para aumentar sua dívida e obrigações em relação ao capital global. Eles têm que reproduzir o simbolismo e as hierarquias de um mundo multicamadas, onde a previsibilidade e o baixo risco pertencem a outros lugares e têm um preço¹⁹⁸.

Ao mesmo tempo, vale ressaltar que o sul global representa a nova fronteira que “deve ser aberta”, suas “dídivas gratuitas” identificadas e mapeadas, asseguradas e apropriadas (Moore, 2015b:14), e os títulos verdes atuam como porta de entrada para sua financeirização e para a circulação global da natureza apropriada como um produto de mercado de alto valor. Afinal, a emissão de títulos verdes vinculados a projetos em territórios no sul global certamente implica que esses espaços geográficos específicos terão que produzir valor por meio desses projetos para reembolsar seja quem for que os tenha financiado — em um exemplo empírico do que Harvey chama de “ajuste espacial” (Harvey, 1982, 2001a, 2001b), como argumentaremos na próxima seção. Não é por acaso que o sul global tem presenciado uma tendência de expansão em termos de emissão de títulos verdes e financiamento de projetos. Em 2020, as entidades latino-americanas (públicas e privadas) emitiram o equivalente a US\$ 7,9 bilhões (crescimento de 65% em

195 De acordo com a CBI, os 10 países que mais emitiram títulos verdes em 2019 foram: Estados Unidos, China, França, Alemanha, Países Baixos, Suécia, Japão, Itália, Canadá e Espanha (ver <https://www.climatebonds.net/2020/01/record-2019-gb-issuance-255bn-eu-largest-market-us-china-france-lead-top-20-national>).

196 Em 2019, mais de 70% do valor monetário total vinculado à emissão de títulos verdes foi em euros e dólares (CBI, 2020a, p. 10).

197 Para 2007-2011, os dados foram retirados da KPMG (2015); para 2012-2019, os dados foram retirados dos relatórios anuais da CBI (ver o repositório em <https://www.climatebonds.net/resources/reports>).

198 Como a literatura entusiasta dos títulos verdes argumenta: “[um] desafio fundamental para o crescimento de títulos verdes é fortalecer o acesso ao mercado local para uma classe emergente de investidores verdes globais” (OCDE, 2017).

relação a 2019, que já era 216% maior que 2018), enquanto os atores africanos emitiram o equivalente a US\$ 1,2 bilhão (o ano mais forte até agora, superando 2019, que já havia visto um crescimento de 495% em relação a 2018)¹⁹⁹: atores privados e públicos estão usando títulos verdes para atrair capital internacional e, com isso, contribuindo para a proliferação de projetos e atividades verdes que se dão localmente.

O Brasil é um exemplo ilustrativo da expansão das fronteiras do capitalismo financeiro por meio da emissão e compra de dívida verde vinculada a territórios do sul global²⁰⁰. Alimentando as narrativas em torno dos recursos naturais do país (Borges, 2019), atores do lobby estão pressionando o governo a promover a expansão e institucionalização do mercado de títulos verdes, um processo que vem se intensificando paralelamente ao dismantelamento do aparato institucional ambiental que está sendo promovido pelo governo ultraliberal e autoritário de Jair Bolsonaro (Prol *et al.*, 2020).

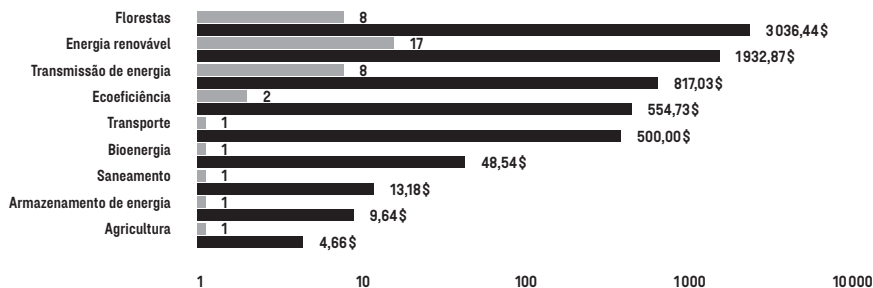
Desde a primeira emissão em 2015, o mercado brasileiro de títulos verdes tem experimentado crescimento exponencial (com uma ligeira parada em 2018), contribuindo significativamente para a expansão geral desse mercado na América Latina (CBI, 2020a). Entre 2015 e setembro de 2020, houve no Brasil 40 emissões de títulos verdes associadas a projetos desenvolvidos no interior do território. A maioria dos títulos emitidos abrange o setor de energia renovável, mas o valor financeiro das emissões (ou seja, o montante total e não o número de títulos) indica que é o setor florestal que ocupa um espaço central na atração de capital para projetos verdes.

Nesse sentido, o Brasil difere do padrão observado no mercado global, onde a maior parte do capital levantado pela dívida verde é destinado para os setores de energia, construção e transportes. No Brasil, o contexto geográfico e político é tal que o setor florestal (ou seja, o uso de grandes extensões de terra para produção de papel e biomassa, ou para conservação) toma a dianteira. Esse fato não deve surpreender se considerarmos que o setor florestal brasileiro — uma indústria extrativista globalmente integrada e que alimenta o mundo com produtos de madeira — é um dos pilares da economia brasileira, representando atualmente 6,9% do PIB do país (Ibá, 2019).

Gráfico 2: Número e volume (USD) de emissões de títulos verdes no Brasil por setor.

Fonte: elaborado pelos autores com base na base de dados online do Sitawi (2020).²⁰¹

■ Número de emissões
■ Valor (USD)



No Brasil, portanto, os títulos verdes têm sido amplamente utilizados, entre outros projetos, para fomentar o financiamento de uma cadeia de abastecimento global profundamente integrada nas dinâmicas passadas e presentes em torno da terra e dos territórios, tornando esse setor um local ideal para analisar como os Estados, o capitalismo financeiro e a natureza se imbricam na criação do valor e na reprodução expansionista do capitalismo. Para entender melhor como a acumulação ocorre por

199 Os dados estão disponíveis no último relatório da CBI (2021).

200 É interessante notar que nem todos os títulos verdes que financiam projetos no sul global são emitidos no sul. Em alguns casos, o local de emissão é um centro financeiro no norte (Londres, Luxemburgo) ou um paraíso fiscal como as Ilhas Cayman. O local de emissão é frequentemente associado à moeda escolhida. A geografia do título e a moeda selecionada estão, portanto, intimamente ligadas ao processo de produção, distribuição e acumulação de valor. Ver mais detalhes na Tabela 1 abaixo.

201 O banco de dados do Sitawi lista "operações brasileiras sustentáveis de crédito", incluindo títulos verdes, mas também outros instrumentos financeiros "sustentáveis". Consideramos apenas os títulos verdes especificamente rotulados como tais e verificados por pesquisa online (data limite: 30/09/2020).

meio de títulos verdes, devemos, porém, examiná-la na sua base. Para isso, o caso do setor florestal oferece um ponto de entrada frutífero.

Os títulos verdes atingem a base do setor florestal brasileiro: finanças globais, novas fronteiras e mais subordinação da natureza

Das oito emissões significativas de títulos verdes no setor florestal brasileiro até 2020²⁰², quase a totalidade foi realizada por grandes empresas multinacionais que estão ativamente presentes no mercado global de papel e celulose (ver tabela 1). Entre elas, a Suzano Papel e Celulose, a Fibria e a Klabin desempenham um papel central tanto na arena financeira quanto no mercado internacional de commodities da exploração florestal. Em particular, a Suzano Celulose e Papel e a Fibria se fundiram em 2018 dando origem à Suzano, líder mundial em produção de celulose de eucalipto e uma das maiores fabricantes latino-americanas de papel com vendas para mais de 80 países e ações listadas tanto na Bovespa quanto na Bolsa de Valores de Nova York (Suzano, 2019).

Tabela 1.
Emissões de títulos verdes no setor florestal brasileiro.

Fonte: elaborado pelos autores com base na base de dados online do Sitawi (2020).

Emissor	Data de emissão	Local de emissão	Valor
Suzano P&P	Julho/2016	Internacional	US\$ 500 MI
Suzano P&P	Novembro/2016	Brasil	R\$ 1 bilhão
Fibria	Janeiro/2017	Ilhas Cayman	US\$ 700 MI
Klabin	Setembro/2017	Luxemburgo	US\$ 500 MI
Klabin	Março/2019	Singapura	US\$ 500 MI + 200 MI (jan/2020)
Celulose Irani	Julho/2019	Brasil	R\$ 505 MI
The Forest Company	Setembro/2019	Brasil	R\$ 39,4 MI

A proeminência do setor florestal no mercado brasileiro de títulos verdes não pode ser totalmente apreendida sem entender o papel que o território brasileiro desempenha nessa indústria extrativista global, nem sem um foco nos grandes esforços implantados pelo poder público e pelo setor privado na construção de uma imagem da silvicultura como um ator-chave na “bioeconomia” emergente²⁰³. Nesse sentido, a expansão no Brasil faz parte de um crescimento mais amplo do setor florestal global entre 1990 e 2010, que foi conduzido por uma combinação entre políticas estatais e interesse corporativo, e alimentado por uma crescente demanda global por biomassa e produtos de papel. A consequência foi uma expansão da “fronteira de plantações” no sul global e a criação de uma divisão internacional do trabalho dentro do capitalismo florestal (Kröger, 2014) entre espaços de despossessão e espaços de acumulação. Nesse contexto, o Brasil se apresenta como um exportador de commodities (Kröger, 2008) e seu território como um espaço de despossessão.

Kröger (2013) descreve como o acúmulo de limites biofísicos que essa indústria enfrentou no norte global, o que Moore (2015b) chamaria de “valor negativo”, foi superado pela expansão em direção ao sul global, marcando um novo ciclo de acumulação por despossessão e provocando transformações socioecológicas. Caracterizada por grandes desapropriações de terras e um alto nível de concentração da propriedade em poucas mãos, a textura da economia política agrária brasileira atraiu a silvicultura com

202 Uma delas é a reabertura, em janeiro de 2020, de um título originalmente emitido em março de 2019 pela Klabin.

203 A Comissão Europeia (2012) define a bioeconomia como “a produção de recursos biológicos renováveis e a conversão desses recursos e fluxos de resíduos em produtos de valor agregado, como alimentos, rações, produtos de base biológica e bioenergia”. A ideia de “bioeconomia” está, assim, intimamente ligada à noção de desacoplamento, ou seja, à ideia de que é possível estabelecer uma economia capitalista expansiva e competitiva que seja respeitosa dos limites planetários. Nesse contexto, as florestas são construídas como fontes intermináveis de biomassa que podem ser cultivadas e queimadas para a geração de energia “renovável” e a produção de commodities como papel e celulose.

a possibilidade de apropriação barata e fácil da terra, esses fatores sendo “as principais explicações de onde a expansão ocorre” (Kröger, 2014, p. 246).

A expansão no sul global pode ser lida através do renomado conceito de “ajuste espacial” de Harvey, como a tentativa do capital de superar seus limites inerentes, procurando outros territórios para converter em sua narrativa racionalizada e produtora de valor (Harvey, 1982, 2001, 2001b). No entanto, a expansão contemporânea do capitalismo florestal também deve ser lida através das lentes históricas do capitalismo colonial. O Brasil não é apenas um dos principais países em termos de produção florestal (por exemplo, celulose e papel, carvão vegetal, pellets), é o líder mundial em relação à rotatividade da produção de eucalipto (ou seja, o tempo necessário para o cultivo das árvores antes que possam ser cortadas) (Perpetua *et al.*, 2017). É interessante notar que a alta produtividade nesse setor se explica pela expansão histórica das plantações como a principal forma de integração da terra ao sistema colonial mundial, pelas múltiplas mudanças na legislação, que aceitaram os plantios como formas de regeneração florestal que atende às necessidades produtivas do capital, e pela aceitação do uso intenso de agrotóxicos para favorecer a competitividade global em detrimento da capacidade regenerativa da natureza.

No entanto, os títulos verdes como uma forma de dívida verde também podem ser descritos como um “ajuste temporal”, como um investimento de longo prazo em capital fixo e imóvel para facilitar a mobilidade de outros capitais e a geração de um retorno futuro garantido sobre o investimento presente (Harvey, 1982, 2003). Por meio da dívida verde e das obrigações de longo prazo a serem pagas, o capital global está “comprando tempo” ao absorver o contínuo capital excedente e aumentar a produtividade futura, a lucratividade e a promessa de recuperação ambiental com base numa legislação ambiental flexível e deficiente, sempre em mudança. Como já descrito, a emissão de uma dívida verde significa que os recursos dessas emissões, por exemplo, o dinheiro arrecadado dos credores, deve ser investido em atividades e projetos com um objetivo verde.

A análise dos relatórios sobre o uso dos recursos levantados com títulos verdes no setor florestal mostra que mais de 90% dos fundos estavam comprometidos²⁰⁴ em implementar formas de “manejo sustentável das florestas”, ou seja, a manutenção e ampliação de áreas com certificações florestais e a compra de madeira certificada para ser transformada em produto final a ser colocado no mercado²⁰⁵. Milhões de hectares no sul global fornecem uma fixação espacial e temporal para o capital global em busca de investimentos verdes e projetos verdes, enquanto atores públicos e privados transformam permanentemente as interações ecológicas subjacentes e colocam a “natureza no trabalho”.

Os números são impressionantes. Os plantios arbóreos associados à cadeia produtiva florestal representam atualmente mais de 7,83 milhões de hectares do território brasileiro, constituídos principalmente por pinus e eucaliptos. Nesse contexto, o papel dos títulos verdes vai além do financiamento material de projetos florestais. Como instrumentos na encruzilhada entre as finanças, as florestas plantadas e uma sustentabilidade imaginária, eles são funcionais para reproduzir discursos públicos em torno das florestas e da transição verde promovidos com políticas públicas e abraçados por atores privados. Por exemplo, em 2018, o Ministro da Agricultura lançou o “Plano Nacional de Desenvolvimento de Florestas Plantadas” com o objetivo de aumentar a área total de plantações em 2 milhões de hectares até 2030²⁰⁶. No Plano, o setor florestal é considerado uma atividade econômica “fundamentado em bases sustentáveis” e “altamente comprometido com a preservação ambiental” (MAPA, 2018, p. 5). Nesse contexto, o plantio florestal e o setor de silvicultura são elogiados como componentes-chave

204 Os relatórios de utilização das receitas foram recuperados dos sites das empresas emissoras.

205 As certificações são regimes não governamentais que visam resolver problemas coletivos relacionados aos recursos florestais por meio de uma estrutura de governança que envolve diferentes partes interessadas (Ahrens e Oliveira, 2017). Eles formam uma arena para o confronto político (para a análise do Forest Stewardship Council, ver Voivodic e Beduschi Filho, 2011).

206 O Plano foi criado como a implementação da Política Agrícola para Florestas Plantadas (art. 7º, Decreto Federal nº 8.375/2014). Esta política, por sua vez, deve ser compreendida em conjunto com outra, a Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Decreto Federal nº 8.972/2017), origem do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa, que estruturou a regulamentação do Código Florestal, e tem sido decisiva para a expansão das florestas plantadas e dos mercados relacionados.

na Política Nacional sobre Mudança do Clima, bem como na conformidade do país com suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) submetidas ao primeiro período de monitoramento do Acordo de Paris (2015-2020).

O setor privado está se movendo na mesma direção. A Indústria Brasileira de Árvores (Ibá), associação responsável pela representação institucional do setor de silvicultura no Brasil, tem tido um papel de liderança na promoção ativa das qualidades do setor, especialmente de seus atributos sustentáveis. Em seu relatório institucional de 2019, foi destacado que, entre os associados da Ibá, para cada hectare plantado para fins industriais, mais 0,7 hectare foi dedicado à conservação (Ibá, 2019). A Ibá também afirmou que o setor “é um dos mais aptos a fortalecer os objetivos do Brasil no Acordo de Paris” (Ibá, 2019, p. 5), e destacou o setor como um ator-chave na bioeconomia.

Para Kröger (2014), esse potencial de sustentabilidade do setor é frequentemente superestimado para construir o capital simbólico desejado, especialmente no que diz respeito aos plantios de árvores como “sumidouros de carbono” (atributo particularmente enfatizado nas emissões de títulos verdes), cuja eficácia está sujeita a grande debate (Kröger, 2016). Nesse contexto, quando o capital levantado por meio da dívida verde alimenta a implementação em larga escala da “gestão sustentável das florestas”, os títulos verdes acabam contribuindo para a legitimação da indústria florestal como um forte contribuidor para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, apresentando-a como um pilar para o futuro da economia verde global. No entanto, a ideia de que as plantações de árvores e o setor de silvicultura são iguais a uma economia sustentável está longe de ser incontroversa.

Os mecanismos financeiros, econômicos e territoriais por trás dos títulos verdes do setor florestal como forma de mitigar os efeitos do clima apresentam uma oportunidade de refletir sobre a abordagem mecanicista para promover sua mitigação. Frequentemente, a mitigação das mudanças climáticas é entendida como uma questão de redução da presença geral de dióxido de carbono na atmosfera, sendo esta, a mesma métrica utilizada para projetar o desempenho futuro de um título verde em um projeto sustentável. A consequência imediata dessa abordagem é a obliteração da complexidade ecológica das mudanças climáticas como uma questão socioambiental e o silenciamento de qualquer outro impacto que a indústria florestal possa ter localmente. Mesmo quando outras métricas de sustentabilidade são implantadas (como consumo de água ou energia), projetos e investimentos tendem a ser analisados isoladamente dos territórios em que estão inseridos.

De fato, há uma vasta literatura sobre o setor florestal que tem criticado abertamente o seu impacto socioecológico no território brasileiro, considerando a complexa interação entre pessoas e natureza (Toledo, 2012; Marques, 2016; Pantoja e Pereira, 2016; Alves da Silva, 2018; Oliveira *et al.*, 2018). Em relação ao impacto ambiental, o uso excessivo de agrotóxicos, o esgotamento e a poluição dos recursos hídricos e a redução da biodiversidade também têm sido constantemente enfatizados como implicações problemáticas (Kröger, 2012, 2014) que exigiriam mais do que somente tornar a silvicultura sustentável.

Mas a crítica vai além e destaca também os impactos sociais do setor florestal, com ênfase particular no barateamento das vidas e do trabalho, juntamente com os da energia e da natureza (Moore e Patel, 2018). Conflitos violentos sobre terras e territórios são associados à expansão dos plantios florestais (Kröger, 2012). Além disso, as pessoas “nas áreas de investimento dos plantios arbóreos tendem a sofrer com condições de trabalho precárias” (Kröger, 2014, p. 248) juntamente com os efeitos negativos da exposição direta e indireta a pesticidas e outros produtos químicos (Dalbó *et al.*, 2019). Mais além, o uso de pesticidas e herbicidas, às vezes aéreos, também tem sido associado com comunidades sendo forçadas a deixar suas casas; deixando, assim, a terra “livre” para expansão (Toledo, 2012). Quando populações são forçadas a sair de seus territórios, torna-se impossível reproduzir socialmente a natureza pelos modos de ser de indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.

Ocorrido alguns anos antes da emissão do primeiro título verde, um episódio implicando a Aracruz Celulose (posteriormente Fibria e agora parte da Suzano) é ilustrativo dos conflitos socioecológicos mais amplos envolvendo plantações de árvores. A empresa se apropriou de uma grande área de terra que a Funai havia reconhecido como território indígena pertencente ao povo Pataxó; ela então plantou 30.000 hectares de eucalipto na área. Após um longo e caro confronto perante os tribunais

nacionais, apenas metade do território indígena foi restituído às comunidades, enquanto a outra metade continuou sendo usada para a monocultura de eucalipto (Kuhlmann *et al.*, 2019). Episódios semelhantes de conflitos socioambientais envolvendo a monocultura de eucalipto no Brasil são compilados por Barbosa e seus colegas (2019), que descrevem as tensas e violentas relações entre comunidades quilombolas e indígenas, por um lado, e empresas do setor de celulose operando nos estados da Bahia e do Espírito Santo, por outro.

O relato em primeira pessoa de Silva Neta (2018), sobre as atividades da Suzano no entorno de Imperatriz, no Maranhão, fornece um retrato vívido do impacto do setor em seu processo de territorialização. Ela traduz em palavras os sentimentos de observar a transformação ecológica promovida pela Suzano, a eliminação das condições subjacentes aos modos tradicionais de existência, e oferece ricas informações sobre os impactos sociais (como a desapropriação de vilarejos inteiros) e ambientais (questionando por que “o arroz não dá mais”) que caracterizam a conversão de terras e territórios em espaços de produção global (Ferrando, 2017). Ela também enfatiza a cooptação do setor público na imposição de novas fronteiras rígidas que favorecem práticas exploradoras e exercem sua autoridade de uma forma que molda alianças de classes regionais através de vários mecanismos de governo e governança que deixam as comunidades sem ter “mais pra quem [...] recorrer” (Neta, 2018, p. 69).

Essas narrativas e experiências vindas da base revelam bastidores muito mais complexos e conturbados por trás do manejo florestal sustentável que é alimentado por títulos verdes. Para que a produtividade e as finanças fiquem bloqueadas em função do reembolso de um título verde, territórios, comunidades e seus modos de existência precisam ser moldados e disciplinados. No começo da dívida financeira, há a criação da dívida social e ecológica que alimenta a fratura metabólica inflingida a muitas comunidades, impondo também uma mudança territorial no corpo e nos meios de subsistência das populações por meio de expulsões e desapropriações. A mudança é profunda, no sentido de que pode comprometer abruptamente a continuidade das comunidades tradicionais e indígenas e os meios de subsistência dos pequenos agricultores, enquanto muda o futuro, ontologicamente falando, da terra, dos territórios e da natureza. A reprodução social dos povos indígenas e das comunidades tradicionais não está desconectada da materialidade da natureza enquanto estrutura para interação e resultado desta interação (Polanyi, 1944; Gibson-Graham, 2008). Por essa razão, as mudanças inflingidas ao ambiente natural significam deslocamentos nos modos de vida e de subsistência coletivamente moldados por essas populações na natureza e por meio dela.

Assim, a expansão da fronteira florestal (seja ou não gerida de forma sustentável) gera uma dívida social e ecológica, que é deixada com as comunidades que habitam o espaço onde os plantios arbóreos e suas explorações de celulose e papel são implementados, e que tinham construído socialmente esse espaço ao longo de séculos de interações. Mas essa dívida não é contabilizada pelos esperados lucros advindos da liquidez da dívida baseada na ampliação da produção e do financiamento. Pelo contrário, exige-se a construção de investimentos competitivos, produtivos e atraentes que remunerem o capital enquanto transferem os custos e criam zonas de sacrifício verde localizadas além dos limites do norte global (Zografos e Robbins, 2020).

A tensão entre as abordagens financeira e ecológica dos territórios é inevitável. Isso ocorre porque os valores em jogo são completamente diferentes e baseados nas expectativas de partida sobre o tipo de desenvolvimento que os projetos liderados por títulos verdes podem e devem trazer. Com base nessa diferenciação e por sua hierarquização, as empresas, que operam dentro dos territórios legitimadas pelos investidores, desapropriam, se apropriam e acumulam a partir e sobre eles, produzindo uma natureza supostamente mais eficiente; uma fratura que transforma os territórios das comunidades em um território do capital (Moore, 2015a, p. 54).

Portanto, a emissão de títulos verdes por empresas do setor florestal pode provocar um efeito local e imediato. Como os títulos financiarão apenas atividades que devem ser consideradas verdes, uma atividade, um espaço ou um território devem ser definidos como “verdes”, organizados como tais e colocados à disposição de retornos financeiros anunciados no momento da concessão e da contração do empréstimo por meio do título. Isso nos leva de volta a uma parte importante de nosso argumento: o papel dos títulos verdes na mudança e moldagem da natureza e da sociedade em benefício de suas operações financeiras globais. Como a mudança impressa na natureza não está

separada da sociedade, já que esta é a base material para a criação do ambiente no capitalismo, qualquer maneira alternativa de organizar naturezas e sociedades é deslocada.

Para que a despossessão e a acumulação por meio de títulos verdes e a coprodução correlata da natureza no setor florestal aconteçam nesses termos, um aparato institucional específico deve então estar em operação. Como discutimos na próxima seção, os títulos verdes florestais no Brasil são uma expressão da natureza política do capitalismo, do papel constitutivo do Estado na organização dos circuitos do capital, e da tentativa contínua de utilizar as formas econômicas primordiais do Estado (impostos, dinheiro nacional, crédito estatal, despesas estatais, etc.) e da violência legítima para manter a coesão social em uma sociedade dividida por classes (Jessop, 2004; Harvey, 2003; Poulantzas, 1979).

Poder privado com apoio público: criação e governança de títulos verdes no setor florestal brasileiro

Não sendo o resultado de um mercado espontâneo idealizado, a acumulação de capital por meio de títulos verdes no setor florestal exige o apoio do Estado, de normas e de instituições (Parenti, 2016). Enquanto a expansão da plantação no Brasil remonta a séculos, a conexão entre o Estado e o setor florestal é historicamente caracterizada e remonta a algumas décadas. A expansão do setor foi inicialmente patrocinada pelos tecnocratas militares durante o regime ditatorial que se estendeu de 1964 a 1985 (Kröger, 2008) e continua sendo apoiada pelo Estado brasileiro por meio de incentivos, inação e promoção de esquemas *ad hoc* de “regularização fundiária” que favorecem a apropriação e a financeirização dos territórios indígenas²⁰⁷.

A tentativa de forjar um “novo Estado desenvolvimentista” pelos governos subsequentes do Partido dos Trabalhadores entre 2002 e 2016 foi concebida em torno de uma forte dependência do setor primário e das indústrias extrativistas como uma maneira de promover o superávit da balança comercial. O impulso à produção e exportação de commodities foi um ponto decisivo no crescimento vertiginoso da produção e do poder das empresas de celulose no Brasil (Perpetua *et al.*, 2017). Entre 2010 e 2014, a área total de plantios de eucalipto no território nacional aumentou 88%, passando de 2.956.000 para 5.558.653 hectares. Isso foi em grande parte alimentado pelo apoio do **BNDES** e sua promoção de “campeões nacionais”: entre 2010 e 2015, o banco concedeu R\$ 17,6 bilhões a empresas do setor florestal (Perpetua *et al.*, 2017).

O apoio estatal ao setor florestal transcende as ideologias da economia política brasileira. Em 2018, durante a política econômica liberal de Michel Temer, o governo federal promulgou planos relevantes que se mostraram decisivos para uma maior expansão e competitividade da indústria florestal. Nesse sentido, cabe mencionar não apenas o Plano Nacional de Desenvolvimento de Florestas Plantadas supracitado, mas também o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa. O primeiro desenvolveu várias estratégias para apoiar o setor da indústria florestal, incluindo a criação de uma política com linhas de crédito público e atraindo investimento direto do governo. Essa política também direcionou investimentos públicos em pesquisa e desenvolvimento para o setor da indústria florestal e seus produtos relacionados (MAPA, 2018). O Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa também enquadrado as florestas plantadas no centro da política de recuperação florestal (MMA, MAPA, ME, 2017).

Nesse sentido, os títulos verdes no setor florestal não operam em um vácuo legislativo, mas intervêm em um contexto claramente definido pelo objetivo público de promover a indústria florestal e a competitividade global do Brasil como um exportador de commodities. Ao mesmo tempo, os títulos verdes não são neutros a esse processo, mas podem ser outra fonte de apoio estatal direto. Por exemplo, os agentes de mercado interessados na promoção de títulos verdes (bem como parte dos acadêmicos funcionalistas mencionados acima) frequentemente apontam incentivos fiscais como um meio de promover a emissão de títulos verdes. Se o Estado proporcionasse incentivos fiscais às empresas que emitem títulos verdes, as empresas tornariam estes instrumentos mais baratos e, por conseguinte, mais atraentes para os emissores e investidores. O apoio público direto, na forma de uma imposição fiscal reduzida, apoiaria,

207 Para um relato detalhado do papel do Estado brasileiro na expansão do setor, ver Kröger (2015).

assim, a silvicultura e outras “atividades sustentáveis”. No Brasil, um projeto de lei que cria incentivos fiscais para títulos verdes foi apresentado no Congresso em 2020²⁰⁸. É provável que as atividades no setor florestal sejam cobertas por essa nova legislação, que visa socializar parte dos custos de remuneração de capital por meio da emissão de dívida verde.

Como mencionado acima, o papel do Estado na expansão e consolidação do setor florestal no Brasil é marcado pelo apoio ativo, bem como pelo desengajamento (intencional ou negligente). Por exemplo, a retirada de órgãos estatais das comunidades do entorno dos plantios e o desmonte de políticas públicas para prestação de serviços essenciais criam um vazio que é rapidamente preenchido pelas empresas de celulose por meio de ações de responsabilidade social corporativa (**RSC**) (Perpetua *et al.*, 2017). Segundo Silva e de Almeida (2014), a **RSC** não se trata de uma questão de redistribuição, mas de um custo que se assume para se obter as certificações necessárias à comercialização da produção. Essa reposição e substituição tem sido definida por Kudavicz e Almeida (2014) como a “privatização da reforma agrária” e é relatada em comunidades do Mato Grosso do Sul, uma das novas fronteiras dos plantios de árvores.

Além de incentivos e omissões, o desenvolvimento do setor florestal brasileiro tem também dependido da transformação ativa da legislação e regulamentação ambiental brasileira em relação à demarcação, acesso e uso da terra. Nesse processo, um marco representativo é o novo Código Florestal Brasileiro, aprovado em 2012, após muitos debates e disputas antigas sobre como usar e ocupar a terra (Vecchione-Gonçalves, 2018; Hazeu *et al.*, 2020). No Código, encontramos a disciplina relativa (1) à autorização de cultivos específicos para recuperação e compensação florestal, e (2) à criação de Reservas Legais dentro de propriedades privadas, juntamente com mudanças na regularização e na posse da terra no país. O artigo 41 trata de programas de manejo florestal sustentável para implementação dos Programas de Regularização Ambiental (**PRA**).

O paradigma da natureza adotado no artigo 41 é aquele segundo o qual os plantios de pinus e eucaliptos desempenham um papel tanto para áreas de regularização e manejo visando o restabelecimento dos passivos ambientais, quanto para as Reservas Legais de empreendimentos privados do agronegócio que integram a criação de gado e os plantios de soja e árvores. Por meio da construção da natureza e do foco no valor, nos serviços ecossistêmicos e na produção de valor, o artigo identifica legal e institucionalmente o plantio de árvores — a atividade com fins lucrativos que contribuiu para o passivo ambiental — como uma das possibilidades de recuperação da natureza. No contexto de uma poderosa Bancada Ruralista no Congresso Nacional, os processos políticos e legislativos têm sido instrumentos fundamentais para a definição das fronteiras de natureza apropriável, tornando a acumulação de capital no setor florestal compatível com a proteção ambiental²⁰⁹.

O ajuste espacial e temporal representado pelos títulos verdes adiciona uma nova camada institucional ao processo de criação e validação de formas específicas de natureza para fins de estabilização de rendimentos e remuneração de investidores. Como mencionado acima, para que um instrumento de dívida seja qualificado como verde, ele deve se conformar a certas normas, que foram criadas e implementadas principalmente por agentes privados. Por conseguinte, quando são emitidos títulos verdes certificados e não certificados no setor florestal, os emitentes têm que alegar que as atividades financiadas têm um impacto positivo ou na adaptação e mitigação das alterações climáticas ou no meio ambiente. Contudo, a geração e acumulação de valor no setor florestal está inerentemente associada à tradução de processos ecológicos em processos mecanicistas (ou seja, captura de **CO2** ou produção de serviços ecossistêmicos) e fluxos de capital (ou seja, retorno sobre o investimento). As dívidas sociais e ambientais de curto e longo prazo são negligenciadas e externalizadas, pois são funcionais para o reembolso da dívida financeira. Uma clara tensão é assim identificada: para que a geração e a acumulação de valor sejam financiadas com um título verde, a atividade deve ser considerada ambientalmente benéfica ou favorável ao clima; mas o esquema de plantio está inevitavelmente associado a danos ecológicos, os quais se tornam invisíveis por mudanças regulatórias. Estas últimas não podem, desse modo, ser apreendidas por uma análise superficial da complexidade territorial em termos de riscos, danos e legalidade.

208 Projeto de Lei nº 2.646 de 2020.

209 Sobre a formação política e atuação do agronegócio brasileiro, ver Pompeia (2021).

Essa tensão característica da economia verde (Perez, 2016) é diluída por mecanismos de governança privada que apenas de maneira superficial tocam essas contravérsias socioambientais e desafiam a compreensão produtivista e mecanicista da natureza como provedora de dádivas gratuitas. Em particular, não obstante as promessas de elevação dos padrões ambientais carregadas pelos títulos verdes, uma análise atenta dos documentos que são produzidos durante os processos de emissão revela uma estratégia de “gestão de contravérsias”. Ou seja, mesmo quando são identificadas, as contravérsias não comprometem a certificação do título como verde. Além disso, as razões estruturais por trás desses conflitos não são abordadas, porque essa investigação destacaria a incompatibilidade entre, por um lado, a construção e a definição capitalista de um território e, por outro, as formas de reprodução da natureza e os modos de viver socialmente já existentes.

As Opiniões da Segunda Parte (**OSPs**) — avaliações do “verdor” dos títulos preparadas por empresas privadas que não o emitente — são ilustrativas de como a estrutura de governança dos títulos verdes dilui os conflitos ambientais e sociais. Nos casos analisados, as **OSPs** reconheceram os impactos hídricos e de biodiversidade das atividades florestais. Porém, os impactos negativos não apenas surgem como uma preocupação não relevante, como se tornam uma oportunidade para justificar mais plantios. Por exemplo, as **OSPs** afirmam que, no caso da Suzano, um Sistema de Gestão Ambiental deveria “aliviar esses impactos” (Sustainalytics, 2016a), no caso da Fibria, o plano de mitigação da empresa deveria “aliviar os impactos negativos” (Sustainalytics, 2016b) e, no caso da Klabin, as “fortes práticas de sustentabilidade” da empresa seriam capazes de “mitigar” potenciais impactos (Sustainalytics, 2017). Quanto à Irani, a **OSP** considera que “as operações florestais [...] atendem aos critérios elencados pela Climate Bonds Initiative (CBI) em seu Forestry Criteria, critérios de elegibilidade para títulos verdes de projetos no setor florestal, mais especificamente no segmento de florestas plantadas” (Sitawi, 2019: 10).

Além disso, todas as **OSPs** para títulos verdes emitidos no setor florestal no Brasil contaram com a presença de certificação florestal para abster-se de um comprometimento com as contravérsias socioambientais históricas, presentes e futuras. De acordo com as **OSPs**, a referência a estruturas de governança privada específicas para o setor florestal concede a adequação da certificação verde na emissão de títulos. A referência das **OSPs** a certificados privados atua como uma espécie de governança privada combinada. Kuhlmann e seus colegas (2019) analisaram recentemente uma das emissões que apresentamos acima e concluíram que “os títulos verdes são usados para financiar as partes das operações de negócios regulares da Fibria que são consideradas menos destrutivas do ponto de vista ambiental porque são certificadas pelo **FSC** [Conselho de Manejo Florestal].” (Kuhlmann et al., 2019, p. 11, grifo nosso).

Afirma-se que esses esquemas de certificação voluntária refletem os processos de negociação dentro das organizações, com base nos quais alega-se a atenuação dos impactos negativos do setor florestal. Assim, eles podem ser adotados pelas **OSPs** como termos de referência legítimos para sua avaliação. Contudo, as certificações florestais como mecanismos de autorregulação têm sido alvo de críticas; por exemplo, por não permitirem uma participação substantiva das comunidades impactadas e por não serem eficazes no acompanhamento de denúncias de violações pelas corporações (ver, por exemplo, **WRM**, 2013). Em um outro grau, mas também refletindo essa lógica de autorreferência, as **OSPs** apontam para os próprios dados da Ibá para justificar a elegibilidade de projetos florestais a serem financiados por meio dos recursos dos títulos verdes (Sitawi, 2019).

Juntamente com o apoio estatal direto e medidas legislativas para a criação do mercado de títulos verdes e a geração de valor privado por meio da apropriação da natureza e das práticas sociais, o mecanismo público/privado de governança contribui para construir as emissões da dívida verde como ambientalmente adequadas e desejáveis. Como o capital não pode se reproduzir por si só (Harvey, 1982, 2001a, 2001b, 2003), é, portanto, a combinação e a colaboração entre intervenções públicas e privadas que cria as condições para que a dívida verde seja emitida, o capital circule, a acumulação ocorra e o “código do capitalismo” (Pistor, 2019) se desdobre e produza a natureza como mercadoria, para que possa ser apropriada e colocada na origem dessas novas cadeias financeiras.

Por meio de regulamentação pública e arranjos jurídicos privados (por exemplo, dívidas, consultorias, certificações, etc.), elementos e territórios naturais são mobilizados, adaptados e colocados no centro do título verde como um ajuste espacial e temporal. Ao vincular os territórios locais às expectativas atuais e futuras das finanças, os títulos verdes como uma dívida verde autorizam a consolidação de uma abordagem extrativista da terra e desautorizam o reconhecimento dos direitos coletivos e de qualquer outra visão da teia da vida. Os títulos verdes não são apenas outra forma de captar recursos. São choques ecológicos cuja emissão acelera ainda mais a conversão de territórios (simbólicos), natureza (ecológica) e terra (legal) em ativos e o silenciamento da pluridiversidade ecológica do mundo.

Este artigo apresentou uma perspectiva crítica sobre os significados e implicações dos títulos verdes como uma maneira relativamente recente e cada vez mais relevante de financiar a “transição verde”. Até agora, os títulos verdes têm sido analisados principalmente por meio de perspectivas funcionalistas que os celebram como uma solução técnica ganha-ganha para combinar crescimento econômico com sustentabilidade. Sugerimos que, ao aplicar a abordagem da ecologia-mundo para o caso concreto dos títulos verdes no setor florestal brasileiro, essa forma de dívida pode ser vista como uma nova fase de subordinação dos territórios do sul global às necessidades do capitalismo global. Os títulos verdes não são (apenas) contratos, são ferramentas ao mesmo tempo sociais, jurídicas e políticas que abrem novas fronteiras de acumulação, ampliando as existentes (ajuste espacial) e travando uma construção mercantilizada da natureza para a futura remuneração de investidores (ajuste temporal).

Como outras manifestações do capitalismo financeirizado, os títulos verdes não devem ser entendidos isoladamente de sua base material, uma vez que é por meio dessa base — e de suas condições e contradições sociais e ambientais — que projetos financiados por títulos verdes podem criar e apropriar-se do valor posteriormente necessário para o pagamento da dívida. Como os exemplos do setor florestal brasileiro esclarecem, o “verdor” da dívida financeira inscrita em títulos verdes pode ser associada e vir a existir ao mesmo tempo em que a dívida social e ambiental é colocada nos ombros dos povos indígenas, das comunidades locais e — quando o título é emitido por uma autoridade pública — das gerações futuras. Em outros termos: a acumulação do capital e a coprodução da natureza são indissociáveis no modelo dos títulos verdes, como em qualquer instrumento financeiro que vise ser remunerado com crescimento, produtividade e privatização da natureza como dádivas gratuitas. Os títulos verdes fornecem, nesse sentido, um exemplo empírico revelador da ideia de que “Wall Street é uma maneira de organizar a natureza, de forma diferente, mas não menos direta, do que uma fazenda, uma floresta gerenciada ou uma fábrica” (Moore, 2011, p. 43).

Nossa análise confirma que a unidade dialética da ecologia-mundo capitalista inscrita em um título verde só pode ser totalmente compreendida se adicionarmos um terceiro elemento à equação — a dimensão do poder — para considerarmos os elementos políticos e institucionais que permitem que a acumulação ocorra enquanto coprodução da natureza. Como Moore explica, as “eras sucessivas do desenvolvimento capitalista são ‘governadas’ [...] por regimes ecológicos mundiais que estabelecem relações e regras definidas de reprodução” (Moore, 2015a, p. 113). A ideia de um “regime ecológico mundial” é claramente interessante para a análise em larga escala, mas ela também é uma noção esclarecedora para apreender como a acumulação também ocorre no microcosmos dos títulos verdes.

O padrão de governança que sustenta e promove a acumulação por meio de títulos verdes é aquele que exige tanto o apoio público por meio de políticas, normas, instituições e socialização de custos, quanto espaços privados de autorregulação e acumulação. Para que a acumulação ocorra nesses termos e para que o capitalismo se reproduza, os títulos verdes precisam de incentivos fiscais, o reconhecimento dos direitos de propriedade, as reformas fundiárias corporativas, a execução de contratos e o nível de repressão necessário para manter a coesão social em uma sociedade dividida por classes.

Ao mesmo tempo, os títulos verdes são baseados em critérios que promovem uma “natureza social abstrata” específica (Moore, 2015a) para que a dívida financeira

se torne dívida verde e possa circular como tal. No momento, essas normas são majoritariamente privadas e caracterizadas por conflitos de interesses, entendimentos reducionistas da complexidade da teia da vida e pela falta de uma clara responsabilização pública. Contudo, os sistemas privados de governança baseiam-se em instituições públicas e intervenções regulatórias que criam espaços de coconstrução da natureza, despossessão local e acumulação global. Seja público, privado ou misto, um padrão de governança baseado no investimento de capital para “fazer a natureza trabalhar” inevitavelmente organiza a teia da vida como coprodutora da natureza de uma maneira muito específica: a das florestas plantadas, que considera valiosa a propriedade individual da terra, enquanto muitas vezes barateia formas coletivas e alternativas de proteção da natureza.

Embora a incorporação explícita de preocupações ambientais em considerações financeiras tenha sido elogiada como um passo em direção ao reconhecimento de que as finanças têm um impacto material no planeta, este artigo quer chamar a atenção para o movimento aritmético verde típico que é apresentado pelos proponentes dos títulos verdes (e pela maior parte da literatura e das propostas de economia verde). Ou seja, as finanças, mais uma vez, não reconhecem sua natureza ecológica e o fato de todas as relações sociais serem relações espaciais e estarem entrelaçadas na teia da vida (Moore, 2015a). Pelo contrário, os promotores de títulos verdes adotam muitas vezes um discurso que envolve a natureza e o meio ambiente como objetos externos, incorporando-os posteriormente ao seu modo convencional de contabilização, por previsões e descontos de riscos futuros (Cerrato e Ferrando, 2020).

Ao adicionar “verde” depois de “títulos”, advogados, financiadores e investidores não reconhecem necessariamente que as finanças fazem parte da criação dialética de vidas e natureza — o *oikeios*, conforme definido por Moore (2015a). Em vez disso, eles podem reforçar a ideia de que há uma distinção clara entre natureza, sociedade e economia, e que os títulos verdes estão fazendo algo excepcional e positivamente transformador para a natureza e a sociedade. Os títulos verdes como ferramentas legais, políticas e financeiras estão, portanto, coproduzindo a natureza e as relações sociais, mas de uma forma que enfatiza a acumulação do capital e que não necessariamente protege o meio ambiente (mesmo dentro de seus próprios padrões). Muito pelo contrário, os títulos verdes podem surgir à custa de (ou seja, pelo endividamento com) outras maneiras de viver bem e de forma sustentável. Mesmo em seu nome, os títulos verdes incorporam a conexão inseparável e mutuamente constitutiva entre a economia (títulos) e a natureza (verdes).

O processo como um todo descrito neste artigo ecoa o que Caio Prado Jr. chamou de “sentido da colonização” por trás da formação social do Brasil (Prado Jr., 2011). Desde a era colonial, o território e os povos do Brasil têm sido centrais para a construção da economia capitalista mundial. O presente é apenas uma continuação do passado de uma forma diferente. Nos últimos anos, o conjunto de relações natureza-sociedade como moldadas pela arquitetura financeira dos títulos verdes tem trabalhado para expandir as fronteiras ecológicas do capitalismo no território brasileiro e perpetuar o papel do Brasil na ecologia-mundo, como uma fonte subordinada de “excedente ecológico” (Moore, 2014a). A transição para um “futuro verde” pode ser uma nova manifestação dessa tendência.

AGLIETTA, M., HOURCADE, J.-C., JAEGER, C., & FABERT, B. P. (2015). Financing transition in an adverse context: Climate finance beyond carbon finance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 15(4), 403-420. <https://doi.org/10.1007/s10784-015-9298-1>

AHRENS, S., & OLIVEIRA, Y. M. M. (2017). Plantações florestais comerciais, a certificação e os diálogos setoriais. In Y. de Oliveira & E. B. de Oliveira (Eds.), *Plantações Florestais: geração de benefícios com baixo impacto ambiental* (pp. 73-78). Brasília: Embrapa.

ALMEIDA, A. W. B. (Ed.). (2018). *Maria Querobina da Silva Neta: “Sou uma mulher praticamente livre”*. Rio de Janeiro: Casa 8.

ANTAL, M., & VAN DEN BERGH, J. (2016). Green growth and climate change: conceptual and empirical considerations. *Climate Policy* 16(2), 165-77.

BAKER, S. (2021). Green Bonds show evidence of ‘greenium’ in second half of 2020. *Pension & Investments* (11 de Março). <https://www.pionline.com/esg/green-bonds-show-evidence-greenium-second-half-2020>.

BARBOSA, R. A., OLIVEIRA, M. L. R., VILELA, K. F., & ROQUE, M. B. (2019). Expansão da monocultura de eucalipto das indústrias de papel e celulose: uma arena de conflitos ambientais. *Polêmica*, 19(1), 69-90.

- BIGGER, P., & MILLINGTON, N.** (2019). Getting soaked? Climate crisis, adaptation finance, and racialized austerity. *Environment and Planning E: Nature and Space* 3(3), 601-623.
- BORGES, A.** (2019). Finanças sustentáveis: a iniciativa privada assume a responsabilidade. *Revista RI*, 234, 10-18.
- BRACKING, S.** (2019). Financialisation, climate finance, and the calculative challenges of managing environmental change. *Antipode*, 51(3), 709-29.
- Celulose Irani (2020). *Relatório de sustentabilidade 2019*. Disponível em: http://www.irani.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Irani_Relatório-Sustentabilidade-2019-1.pdf.
- CERRATO, D. & Ferrando, T.** (2020). The Financialization of Civil Society Activism: Sustainable Finance, Non-Financial Disclosure and the Shrinking Space for Engagement. *Accounting, Economics, and Law: A Convivium*, 10(2), 1-27.
- CLARK, G., & CORRÊA, L. A.** (2012). Direito econômico, meio ambiente e biocombustíveis no Brasil: leitura crítica à luz do marxismo nacional de Caio Prado Junior. *Lusiada. Economia & Empresa*, 15, 159-80.
- Climate Bonds Initiative. 2020a. *Green Bonds global state of the market 2019*. Disponível em: https://www.climatebonds.net/system/tdf/reports/cbi_sotm_2019_vo1_04d.pdf?file=1&type=node&id=47577.
- Climate Bonds Initiative. 2020b. Explaining green bonds. Disponível em: <https://www.climatebonds.net/market/explaining-green-bonds>.
- Climate Bonds Initiative. 2021. Sustainable debt global state of the market 2020. Disponível em: https://www.climatebonds.net/files/reports/cbi_sd_sotm_2020_04d.pdf.
- DALBÓ, J., FILGUEIRAS, L. A., & MENDES, A. N.** (2019). Effects of pesticides on rural workers: haematological parameters and symptomological reports. *Ciência & Saúde Coletiva*, 24(07), 2569-2582. <https://doi.org/10.1590/1413-813201824719282017>
- ESCOBAR, A.** (1994). *Encountering development — the making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- European Commission (2012). *Innovation for Sustainable Growth. A Bioeconomy for Europe*. Disponível em: https://ec.europa.eu/research/bioeconomy/pdf/bioeconomycommunicationstrategy_b5_brochure_web.pdf
- European Investment Bank — **EIB** (2020). *Climate awareness bonds*. Disponível em: https://www.eib.org/en/investor_relations/cab/index.htm.
- European Union (2020). *European Union Technical Expert Group on sustainable finance. Technical report: taxonomy — final report of the technical expert group on sustainable finance*. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en.pdf
- FERRANDO, T.** (2017). Land Rights at the Time of Global Production: Leveraging Multi-Spatiality and “Legal Chokeholds”. *Business and Human Rights Journal*, 2(2), 275-295.
- FLAMMER, C.** (2018). *Corporate Green Bonds*. Global Development Policy Center Working Paper 023. Disponível em: https://www.bu.edu/gdp/files/2018/11/EGGI-GDP_WP_Corporate-Green-Bonds.pdf
- FLAMMER, C.** (2020). Green bonds: effectiveness and implications for public policy. *Environmental and Energy Policy and the Economy*, 1(1), 95-128.
- GIBSON-GRAHAM, J. K.** (2008). Diverse economies: performative practices for other worlds. *Progress in human geography*, 32(5), 613-32.
- HARVEY, D.** (1982). *The Limits to Capital*. Oxford, Chicago: Blackwell, University of Chicago Press.
- HARVEY, D.** 2001a. *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. Edinburgh, New York: Edinburgh University Press, Routledge.
- HARVEY, D.** 2001b. Globalization and the 'spatial fix'. *Geographische Revue*, 2, 23-30.
- HARVEY, D.** 2003. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- HAZEU, M. T., VECCHIONE-GONÇALVES, M., & COSTA, S. M. G.** (2020). Mobilidade do capital e estratégias de acumulação capitalista na Amazônia e no Cerrado Brasileiros. *Revista de Política Públicas da UFMA*, 20, 433-455.
- HILBRANDT, H., & GRUBBAUER, M.** (2020). Standards and SSOs in the contested widening and deepening of financial markets: the arrival of green municipal bonds in Mexico City. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 52, 1415-1433.
- Indústria Brasileira de Árvores (2019). *Relatório Anual 2019*. Disponível em: <https://iba.org/datafiles/publicacoes/relatorios/relatorioiba2019-final.pdf>.
- International Financial Corporation (2020). *Emerging Market Green Bond Report 2019*. Disponível em: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/climate+business/resources/em-gb-report-2019.
- International Financial Corporation, Climate Bonds Initiative (2018). *Creating Green Bond Markets — Insights, innovations, and tools from emerging markets*. Disponível em: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/company-resources/sustainable-finance/SBN_GreenBond.
- JESSOP, B.** (2004). On the Limits of Limits to Capital. *Antipode*, 36(3), 480-496.
- JESSOP, B.** (2012). Economic and ecological crises, green new deals and no-growth economies. *Developments*, 55(1), 17-24.
- JONES, R., BAKER T., HUET K., MURPHY L., & LEWIS N.** (2020). Treating ecological deficit with debt: the practical and political concerns with green bonds. *Geoforum* 114, 49-58.
- KLABIN** (2020a). Relatório de Sustentabilidade. Disponível em: <https://rs.klabin.com.br>
- KLABIN** (2020b). Apresentação Institucional 2T20. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/1c41fa99-efe7-4e72-81dd-5b571f5aa376/e901af62-326f-4da0-9635-620f039f24b_klabin%20ap.%20Institucional%202t20_port_compressed%20%281%29.pdf.
- KRÖGER, M.** (2008). Finland, Brazil and State-Business Relations: The Case of Brazilian Pulp Investments. In *BRASA IX, Brazil Today, Trans-Atlantically, Brazilian Studies Association conference*, Tulane University, New Orleans, 27-29 de Março.
- KRÖGER, M.** (2012). The Expansion of Industrial Tree Plantations and Dispossession in Brazil. *Development and Change*, 43(4), 947-73.

- KRÖGER, M. (2013). Globalization as the “Pulping” of Landscapes: Forestry Capitalism’s North-South Territorial Accumulation. *Globalizations*, 10(6), 837-53.
- KRÖGER, M. (2014). The political economy of global tree plantation expansion: a review. *The Journal of Peasant Studies*, 41(2), 235-61.
- KRÖGER, M. (2015). O papel do Estado brasileiro na criação de fronteira capitalista e novas naturezas no passado e futuro. In C. H. Santana & W. Iglesias (Eds.), *Estado, burocracia e controle democrático*, pp. 171-196. São Paulo: Alameda
- KRÖGER, M. (2016). The Political Economy of ‘Flex Trees’: A Preliminary Analysis. *The Journal of Peasant Studies*, 43(4), 886-909.
- KPMG. (2015). Gearing Up for Green Bonds. Disponível em: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2015/03/gearing-up-for-green-bonds-v1.pdf>
- KUDAVICZ, M., & ALMEIDA, R. A. DE. (2014). Em tempos de “privatização” da reforma agrária, a necessária prática do bem comum. *Boletim DATALUTA*, Fevereiro.
- KUHLMANN, W., VAN DER MARK, M., & BAFFONI, S. (2019). Industrial Tree Plantations and Green Bonds. Environmental Paper Network. Disponível em: <https://environmentalpaper.org/wp-content/uploads/2019/05/EPN-2019-Industrial-tree-plantations-and-green-bonds.pdf>.
- LAPAVITSAS, C. (2013). *Profiting without producing*. London, New York: Verso.
- MAPA (2018). Plano Nacional de Desenvolvimento de Florestas Plantadas. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/outras-publicacoes/plano-nacional-de-desenvolvimento-de-florestas-plantadas.pdf/view>
- MARKS, S. (2011). Human rights and root causes. *The Modern Law Review*, 74(1), 57-78.
- MARQUES, M. I. M. (2016). A territorialização da empresa Suzano no campo em São Paulo e no Maranhão. *Revista GeoNordeste*, 27(2), 213-227.
- MIOLA, I., JUNQUEIRA, G. DE O., PROL, F., VECCHIONE-GONÇALVES, M., FERRANDO, T., & HERRERA, H. (2021). Green Bonds in the world-ecology: Capital, nature and power in the financialized expansion of the forestry industry in Brazil. *Relaciones Internacionales*, 46, 161-180. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales202146.009>
- MOORE, J. W. (2003). Capitalism as World-Ecology: Braudel and Marx on Environmental History. *Organization & Environment*, 16(4), 514-517. <https://doi.org/10.1177/1086026603259091>
- MOORE, J. W. (2011). Wall Street is a way of organizing nature: an interview with Jason Moore. *Upping the Anti: A Journal of Theory and Action*, 12, 39-54. Disponível em: <https://uppingtheanti.org/journal/article/12-wall-street-is-a-way-of-organizing-nature>
- MOORE, J. W. (2014a). The end of cheap nature. Or how I learned to stop worrying about “The” environment and love the crisis of capitalism. In C. Suter & C. Chase-Dunn (Eds.), *Structures of the World Political Economy and the Future of Global Conflict and Cooperation*, pp. 285-314. Berlin: **LIT**.
- MOORE, J. W. (2014b). Toward a singular metabolism: epistemic rifts and environment — making in the capitalist world-ecology. *New Geographies*, 6, 10-19.
- MOORE, J. W. (2015a). *Capitalism in the web of life*. Londres: Verso.
- MOORE, J. W. (2015b). Cheap food and bad climate: From surplus value to negative value in the capitalist world-ecology. *Critical Historical Studies*, 2(1), 1-43.
- MOORE, J., & PATEL, R. (2018). *The History of the World in Seven Cheap Things*. Londres: Verso.
- OECD (2017). Mobilizing bond markets for a low-carbon transition. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/mobilising-bond-markets-for-a-low-carbon-transition-9789264272323-en.htm>.
- OLIVEIRA, A. B., PEREIRA, J. M., & NASCIMENTO, A. A. (2018). Cadeia produtiva de papel e celulose e transformações recentes no sudoeste maranhense. *Revista de Geografia e Interdisciplinaridade*, 4(12), 135-154.
- O’NEILL, B. F. (2020). The world ecology of desalination — from Cold War positioning to financialization in the Capitalocene. *Journal of World-Systems Research*, 36(2), 318-349.
- PANTOJA, V. M. L., & PEREIRA, J. M. (2016). Grandes projetos e populações tradicionais na Amazônia: a Suzano Papel e Celulose no Maranhão. *Revista Política e Trabalho*, 45, 327-340.
- PARANQUE, B., & REVELLI, C. (2019). Ethico-economic analysis of impact finance: the case of Green Bonds. *Research in International Business and Finance*, 47, 57-66.
- PARENTI, C. (2016). Environment-making in the Capitalocene — Political Ecology of the State. In J. W. Moore (Org.), *Anthropocene or Capitalocene? Nature, history, and the crisis of capitalism*, pp. 166-184. San Francisco: **PM** Press.
- PARK, S. K. (2018). Investors as regulators: green bonds and the governance challenges of the sustainable finance revolution. *Stanford Journal of International Law*, 54, 1-47.
- PRADO Jr., C. (2011). *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras.
- PEREZ, O. (2008). The new universe of green finance: from self-regulation to multi-polar governance. In O. Dilling, M. Herberg & G. Winter (Orgs.), *Responsible Business: Self-Governance and Law in Transnational Economic Transactions*, pp. 151-180. Londres: Hart Publishing.
- PEREZ, O. (2016). The green economy paradox: a critical inquiry into sustainability indexes. *Minnesota Journal of Law, Science and Technology*, 17(1), 153-220.
- PERPETUA, G. M., KRÖGER, M., & THOMAZ Jr., A. (2017). Estratégias de territorialização das corporações agroextrativistas na América Latina: o caso da indústria de celulose no Brasil. *Revista NERA*, 20(40), 61-87.
- PISTOR, K. (2013). A legal theory of finance. *Journal of Comparative Economics*, 41(2), 315-330. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2013.03.003>
- PISTOR, K. (2019). *The code of capital*. Princeton: Princeton University Press.
- POLANYI, K. (1944). *The great transformation*. New York: Farrar and Rinehart.
- POMPEIA, C. (2021). A formação política do agronegócio. São Paulo: Editora Elefante.
- PROL, F., JUNQUEIRA, G., MARQUES, M., FERRANDO, T. (2020). Green finance at the service of the neoliberal far-right: the wrecking of environmental regulation and the rise of green bonds in Brazil. *Revista de Ecologia Política*, nº 59. Disponível em: <https://www.ecologiapolitica.info/?p=14367>

- REYES, O. (2020). Change finance, not the climate. Amsterdam, Washington: Transnational Institute (TNI), Institute for Policy Studies (IPS). Disponível em: https://www.tni.org/files/publication-downloads/change_finance_not_the_climate_online_def.pdf
- SACHS, J., WOO, W. T., NAOYUKI, Y., & TAGHIZADEH-HESARY, F. (2019). Importance of green finance for achieving sustainable development goals and energy security. In J. Sachs, W. T. Woo, N. Yoshino & F. Taghizadeh-Hesary (Eds.), *Handbook of Green Finance*, pp. 3-12. Singapore: Springer.
- SANKARA, T. (1987). *A United Front Against Debt*, Speech at the Organisation of African Unity in July 1987, in Committee for the Abolition of Illegitimate Debt, October 27, 2011, Disponível em: www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=13533
- SHISHLOV, I., NICOL, M., & COCHRAN, I. (2018). Environmental integrity of green bonds: stakes, status and next steps. Green Bonds Research Program Work Package 2. Climate Works Foundation. Disponível em: <https://www.14ce.org/download/environmental-integrity-of-green-bonds/>
- SILVA, M., & ALMEIDA, R. (2014). Esgotamento da política pública de reforma agrária? *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros — Seção Três Lagoas*, 11(20), 60-84.
- SILVA, T. L. A. DA (2018). A apropriação capitalista da silvicultura no Brasil e sua lógica de produção do espaço. *Terra Livre*, 1(50), 159-199.
- SITAWI (2019). Parecer Independente — Debênture Verde da Celulose Irani. Disponível em: <https://spositawi.s3-sa-east-1.amazonaws.com/20190719+Celulose+Irani.pdf>
- SITAWI (2020). Operações brasileiras sustentáveis de crédito. Disponível em: https://docs.google.com/spreadsheets/u/1/d/e/2PACX-lvRdp7Z82Qovj9VuupGgQGSiB166hQPdRL5ucb6kZ80HjytQvJjt7f0ekh99_DV2FRG-8ADHE05ASP/pubhtml
- SUZANO (2019). *Suzano is born from the combination of Suzano Pulp and Paper and Fibria*. Disponível em: <https://www.suzano.com.br/en/suzano-is-born-from-the-combination-of-suzano-pulp-paper-and-fibria/>
- SUZANO (2020). Relatório de Sustentabilidade 2019. Disponível em: <https://storage.googleapis.com/stateless-site-suzano-com-br/2020/05/c133f4c6-rasuzano2019.pdf>
- Sustainalytics (2016a). Suzano Papel e Celulose S.A. Green Bond — Framework Overview and Second Opinion. Disponível em: https://www.icmagroup.org/Emails/icma-vcards/Suzano_External%20Review%20Report.pdf
- Sustainalytics (2016b). Fibria Green Bond - Framework Overview and Second Opinion. Disponível em: https://www.sustainalytics.com/sites/default/files/green_bond_framework_and_opinion_fibria.pdf
- Sustainalytics (2017). Klabin Green Bond - Framework Overview and Second Opinion. Disponível em: https://www.sustainalytics.com/wp-content/uploads/2017/09/Klabin-Green-Bond-Framework-and-Opinion-08302017_FINAL.pdf
- The Forest Company (2020). "Operations". Disponível em: <http://www.theforestcompany.se/our-operations>
- TOLEDO, M. H. S. (2012). O impacto da plantação extensiva de eucalipto nas culturas tradicionais. *Cadernos IHUideias*, 10(167).
- TOLLIVER, C., KEELEY, A. R., & MANAGI, S. (2019). Green bonds for the Paris Agreement and Sustainable Development Goals. *Environmental Research Letters*, 14.
- UNITED Nations Environment Programme (2021). *State of finance for Nature 2021*. Nairobi
- VAN Apeldoorn, B., GRAAFF, N. DE, & OVERBEEK, H. (2012). The Reconfiguration of the Global State—Capital Nexus, *Globalizations*, 9(4), 471-486.
- VECCHIONE-GONÇALVES, M. (2018). Acumulação por legislação: Código Florestal e Cadastro Ambiental Rural como zoneamento da expansão do agronegócio e da apropriação de terras nos Cerrados. *Revista Cerrados, CPT*, 44-55.
- VOIVODIC, M. A., & BEDUSCHI FILHO, L. C. (2011). Os desafios de legitimidade em sistemas multisetoriais de governança: uma análise do Forest Stewardship Council. *Ambiente & Sociedade*, 14(1), 115-32.
- WACQUANT, L. (1985). Heuristic models in Marxian theory. *Social Forces*, 64(1), 17-45.
- WEBER, O., & SARAVADE, V. (2019). Green bonds — current development and their future. Center for International Governance Information Paper nº 2010. Disponível em: <https://www.cigionline.org/publications/green-bonds-current-development-and-their-future>
- World Bank (2017). Green Bonds. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/554231525378003380/publicationpensionfundservicegreenbonds201712-rev.pdf>
- WRM (2013). FSC consultation and complaints procedures: the case of Veracel Celulose in Brazil. Disponível em: <https://www.wrm.org.uy/books-and-briefings/new-briefing-on-fsc-certification-of-plantations/>
- ZHANG, D., ZHANG, Z., & MANAGI, S. (2019). A bibliometric analysis on green finance : Current status, development, and future directions. *Finance Research Letters*, 29, 425430. <https://doi.org/10.1016/j.frl.2019.02.003>
- ZOGRAFOS, C., & ROBBINS, P. (2020). *Green Sacrifice Zones, or Why a Green New Deal Cannot Ignore the Cost Shifts of Just Transitions*. <https://pubag.nal.usda.gov/catalog/7182746>

METABOLISMO URBANO SOB O DOMÍNIO FINANCEIRO: APONTAMENTOS A PARTIR DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA E DA NATUREZA NA CIDADE DE SÃO PAULO

Artigo originalmente publicado na coletânea *Geografia urbana. Cidades, revoluções e injustiças* em 2020, organizada por Ana Maria Leite de Barros, Claudio Luiz Zanotelli e Vivian Albani e editada pela Consequência. Ver: Ferrara, L. N. (2020). Metabolismo urbano sob o domínio financeiro. Apontamentos a partir da produção imobiliária e da natureza na cidade de São Paulo. Em A. M. L. de Barros, C. L. Zanotelli, & V. Albani (Orgs.), *Geografia urbana. Cidades, revoluções e injustiças. 30 anos do Simpósio Nacional de Geografia*. Rio de Janeiro: Editora Consequência²¹⁰.

Luciana Nicolau Ferrara

Professora Adjunta da Universidade Federal do ABC (UFABC), no Bacharelado em Planejamento Territorial e na Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Pesquisadora do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (Lepur) e do Laboratório Justiça Territorial (Labjuta) da UFABC.

Ela trabalha a temática ambiental na produção do espaço urbano a partir da moradia nos territórios populares,

das infraestruturas de saneamento e da produção imobiliária, sob a lente crítica da noção hegemônica da sustentabilidade no neoliberalismo e no capitalismo sob o domínio das finanças, buscando compreender como as relações metabólicas entre sociedade e "natureza" têm se transformado. As suas pesquisas abordam as políticas públicas, as práticas coletivas insurgentes e a perspectiva da ecologia política.

No contexto atual, a simultaneidade das crises social e ambiental evidencia a unidade entre essas duas questões. Mas, apesar de os efeitos desiguais

210 As reflexões desenvolvidas nesse texto fazem parte das pesquisas "Urbanização e natureza no metabolismo imobiliário-financeiro: o espaço dos rios e a desigualdade socioterritorial na metrópole de São Paulo", Chamada **MCTIC/CNPq** nº28/2018 — Universal/Faixa A, processo: 422814/2018-0; e "Natureza e metabolismo urbano na reestruturação da produção do espaço no Brasil e Chile", Projeto Fapesp nº 2019/13233-0. Ambos os projetos estão sediados na Universidade Federal do ABC (UFABC), sob coordenação de Luciana Ferrara, que agradece as agências de fomento pelos auxílios recebidos.

dessa dupla crise serem “sentidos na pele” e estarem presentes no cotidiano, as questões sociais e ambientais nem sempre são tratadas ou vivenciadas como unidade, particularmente quando nosso metabolismo com a natureza é mediado por relações capitalistas e financeirizadas. Nesse sentido, prevalece a natureza como fragmento e uma visão alienada e cindida entre sociedade e natureza, devido à sua mercantilização e à distribuição desigual dos efeitos negativos de sua degradação, o que impede sua apropriação como valor de uso.

Por outro lado, os discursos e práticas hegemônicos sobre a temática ambiental em geral e, em particular, a questão ambiental urbana, buscam construir um consenso sobre a neutralidade da questão ambiental e uma suposta unidade representada pela imagem de um futuro comum, sem conflitos. A ideia de sustentabilidade urbana é funcional nesse sentido, apesar de haver disputas sobre o que de fato ela pode significar em termos práticos. Porém, o que fica oculto por essa narrativa hegemônica da sustentabilidade urbana, quando se trata da produção do espaço urbano como um todo, é o entendimento de que a reprodução do capital imobiliário sob o domínio financeiro estabelece um outro metabolismo²¹¹ com a natureza, pois o espaço e a cidade passam a ser reproduzidos visando os rendimentos extraordinários que os empreendimentos podem gerar, independentemente de suas consequências sociais e ambientais mais amplas (Ferrara, 2018), ocultando também contradições e conflitos que decorrem da exploração da natureza e do trabalho na produção do espaço.

A proposição central deste texto é trabalhar as formas de exploração da natureza na produção do espaço urbano contemporâneo, entendida como produção imobiliária e de infraestruturas, considerando que está em curso a transição de um metabolismo urbano-industrial para um metabolismo imobiliário-financeiro.

A natureza, enquanto relação e parte do metabolismo social, resulta do processo metabólico mediado pelo capitalismo e, nesse sentido, é relevante avançar na compreensão das formas de sua apropriação mercantilizada e capitalizada para a produção e reprodução do espaço urbano. Novas questões emergem no atual contexto de dominância do capital financeiro no setor imobiliário e de infraestruturas, dentre elas, as condições materiais de reprodução da vida. A capitalização da renda futura passa a ser um dos principais objetivos dos projetos de intervenção urbana. Para que a capitalização da renda aconteça, a diversificação dos títulos de propriedade ou de ativos geram diferentes produtos financeiros e formas de privatização, que se multiplicam e passam a vigorar, dando novos significados a uma natureza construída, artificializada. Ou, ainda, são criados novos produtos sobre espaços de degradação ambiental, abrindo mercados e tecnologias que visam minimizar impactos ambientais e precificar elementos da natureza.

Essa reflexão é desenvolvida na segunda parte, na sequência a essa introdução, quando se busca recuperar brevemente autores críticos sobre a produção do espaço e sobre relação sociedade e natureza como unidade contraditória no capitalismo, para problematizar que tipo de sustentabilidade urbana é engendrada pelo metabolismo imobiliário-financeiro.

Na terceira parte, são abordadas as transformações decorrentes dos diferentes momentos da urbanização ao longo do rio Pinheiros em São Paulo (SP), pois são ilustrativas da mudança de metabolismo urbano-industrial para imobiliário-financeiro na cidade. Com base na ideia de natureza produzida ou inventada (Hidalgo, 2016), que gera espaços e rendas excepcionais, alguns empreendimentos recentes também corroboram para exemplificar o processo.

A questão que se coloca, então, é se a natureza assim produzida tem aumentado as desigualdades socioespaciais e quais são as consequências disso para a reprodução social, haja vista que a espoliação imobiliária (Pereira, 2016) aprofunda a condição de precariedade da vida dos pobres na cidade ao mesmo tempo em que diferencia os espaços valorizados.

Nas considerações finais, busca-se explicitar uma abordagem crítica sobre a transformação, apropriação e exploração da natureza no processo de urbanização

211 A noção de metabolismo é recuperada a partir de Marx para designar a produção e circulação de mercadorias, para referir-se “à real interação metabólica entre natureza e sociedade através do trabalho humano”, como também no sentido mais amplo, “para descrever o conjunto complexo, dinâmico, interdependente das necessidades e relações geradas e constantemente reproduzidas de forma alienada no capitalismo” (Foster, 2005, p. 222).

capitalista e para a produção do espaço urbano contemporâneo, considerando as implicações sociais decorrentes, devido à desigualdade estrutural das cidades brasileiras. Para se interpretar os problemas do processo de urbanização atual, é necessário articular à crítica da produção imobiliária e de infraestruturas o problema da exploração e destruição da natureza, entendida como parte de um processo social mais amplo de reestruturação do capitalismo que envolve a instrumentalização do espaço. Nos estudos sobre produção imobiliária, esse enfoque crítico sobre a apropriação da natureza merece ser desenvolvido de forma a contribuir para novas abordagens e práticas urbanas.

Sustentabilidade urbana do metabolismo imobiliário-financeiro

Até os anos 1960, prevaleceu a concepção moderna de que a humanidade dominou a natureza por meio da técnica e da ciência em oposição a movimentos conservacionistas. Nas décadas seguintes, especialmente após os anos 1970, a chamada pauta ambiental se difundiu e se generalizou, impulsionada pela construção de uma agenda internacional, que se baseou na constatação de que o modelo de desenvolvimento econômico industrial levaria ao esgotamento dos recursos naturais e humanos do planeta. Essa pauta ganhou centralidade no debate sobre as cidades e foi incorporada por governos, políticas públicas e legislações sob o argumento da almejada conciliação entre as chamadas agenda verde e agenda marrom (Costa, 1999). Ao mesmo tempo, a noção de desenvolvimento urbano sustentável foi apropriada por empresas, movimentos sociais e indivíduos, servindo a diferentes interesses. Trata-se de uma noção ampla e em disputa, permitindo diferentes práticas (Acsegrad, 1999), que podem inclusive ser antagônicas — como a modernização ecológica em contraposição aos movimentos de justiça socioambiental que se opõem ao modo de produção capitalista, que explora o trabalho e a natureza (Alier, 2007).

Apesar dessa elasticidade discursiva, é nítida a apropriação da agenda da sustentabilidade urbana por iniciativas e políticas neoliberais que, apesar de se ampararem em uma crítica às consequências do modelo de desenvolvimento econômico e industrial predador, se apropriam desses problemas para construir projetos que visam uma “solução verde” para a continuidade do sistema capitalista, sem abalar seus problemas estruturais (Adams, 2009). Essa noção de sustentabilidade reitera uma visão instrumentalizada da natureza, de forma que até mesmo os processos de degradação são passíveis de serem revertidos, abrindo novas possibilidades para um “capitalismo verde”.

Como contraponto, segundo David Harvey (1996, p. 119), “há um crescimento da aceitação pública da ideia de que o que muitos chamam de ‘natural’, pelo menos tanto quanto a superfície ecológica do globo e sua atmosfera está em causa, tem sido significativamente alterado pela ação humana”²¹². Harvey (1996) busca dar sentido ao que genericamente é chamado de questão ambiental, ao colocar a transformação social e ambiental num quadro de pensamento dialético e histórico-geográfico, mostrando que todas as preocupações que se referem “ao ambiente” são necessariamente e simultaneamente propostas para a transformação social. Segundo ele, é necessário realizar a crítica sobre as diversas formulações de “ambiente”, “sustentabilidade urbana” e “natureza”, pois são discursos que surgem como politicamente neutros, porém, escondem uma agenda política concreta, frequentemente mais voltada ao controle hegemônico e do poder. Essa crítica politiza a questão, possibilitando pensar qual a potencialidade de transformação social que o paradigma ambiental contém.

Harvey (2014) também critica a ideia cartesiana de separação entre capital e natureza, como entidades apartadas e com o predomínio de um sobre o outro — o que advém do pensamento iluminista. Ele propõe uma forma alternativa de pensamento no qual o capitalismo configura seu próprio ecossistema. Trata-se de um movimento de valor que “está construído a partir da unidade contraditória de capital e natureza” em que “o fluxo de dinheiro é uma variável ecológica” que altera a configuração da matéria e dos elementos naturais, e, nesse constante funcionamento, “tanto a natureza quanto o capital se produzem e reproduzem continuamente” (Harvey, 2014, p. 242 e 243).

A noção de ecossistema capitalista abre possibilidades para a compreensão mais integrada e crítica sobre a transformação da natureza na produção do espaço, mas alguns autores reconhecem que a dimensão ecológica ficou relegada a segundo plano nos estudos sobre o capitalismo e também nos estudos urbanos críticos (Chesnais; Serfati, 2003; Swyngedouw; Heynen, 2003).

A ideia do metabolismo, conforme formulada por Marx, expressa que o capitalismo e a produção industrial engendraram uma fratura no metabolismo social, ou seja, no intercâmbio orgânico entre a humanidade e a natureza. A saída da população do campo para a cidade, impulsionada pela industrialização inglesa, gerou a aglomeração urbana e a degradação das condições de vida decorrente da exploração do trabalho. Assim, o metabolismo é um problema de fratura que se aprofunda no processo capitalista de intercâmbio social, energético e orgânico entre a sociedade e a natureza (Naredo, 2004; Foster, 2005).

Para Lefebvre (1999, p. 35), o espaço urbano industrial transformou o campo (com a expulsão do camponês da terra, o uso intensivo de “recursos” naturais e a introdução de novas tecnologias para produção agrícola) e recriou a natureza na cidade, em espaços fragmentados como parques e praças, construindo o “espaço verde”. Ou seja, como resultado da urbanização e da industrialização que a devastaram, a natureza emerge no primeiro plano dos problemas da sociedade, porém, como um campo cego, como um símbolo ou como fragmento, sendo que pode ser acessada como uma mercadoria a ser consumida, um fetiche.

Na urbanização e na transição para um metabolismo imobiliário-financeiro, a compreensão da natureza também se altera e, atualmente, quase não há intervenção urbana ou construção que não se pretenda “sustentável”. Mas, seguindo o fluxo do dinheiro na produção imobiliária, como sugere Harvey (2014), fica claro que o domínio financeiro estabelece um outro metabolismo com a natureza, e a “sustentabilidade” passa a ser vista como requisito de qualidade e valorização do empreendimento, independentemente de suas consequências sociais e ambientais para a cidade.

Daí a importância de compreender a construção civil como atividade econômica chave, bem como o duplo monopólio da terra. A transformação da natureza se dá em diferentes momentos da produção imobiliária e se relaciona com diferentes formas de ganhos, seja na construção do espaço, como substrato, matéria-prima e materialização de uma construção fixa geradora de lucros (por meio do processo produtivo da construção civil), seja como propriedade privada na qual o título proporciona a extração de rendas, incluindo as decorrentes de um processo de valorização que é socialmente produzido. Estas condições de instrumentalização e acessibilidade ao espaço, como monopólio, permitiriam identificar um novo metabolismo do tipo “financeiro”, baseado na “capitalização da natureza” (Chesnais & Serfati, 2003, p. 58).

Note-se que os empreendimentos imobiliários passam a configurar condomínios de grande porte e complexidade, combinando diferentes usos (comerciais, de serviços e residenciais), arquitetura de padrão internacional e localização concentrada em regiões valorizadas, como as áreas de Operações Urbanas Consorciadas. Bairros inteiros são construídos dentro de um único modelo de negócio. As infraestruturas e os serviços, que tradicionalmente eram considerados como obras públicas, passam a fazer parte do negócio imobiliário, sendo desse modo privatizados. Novos “agentes” (incorporadoras, fundos de pensão) e instrumentos financeiros atuam para a criação desses novos “produtos imobiliários”, com objetivo de investimento. Trata-se da ampliação das fronteiras do mercado imobiliário, que se desenvolveu pela reconstrução de setores da cidade em grande articulação com o poder público e por meio dos instrumentos de planejamento urbano.

O fetiche da natureza chegou a tal ponto de mistificação que a representação da natureza nos empreendimentos tem gerado projetos e estratégias de marketing sofisticados, onde tudo é produzido (Oseki; Estevam, 2006). Nesse sentido, a natureza produzida ou inventada se materializa, mas também promove objetos para investimentos financeiros. Não se trata mais, ou apenas, da exploração de localizações excepcionais que garantem rendas diferenciais, mas a possibilidade de construção e invenção de espaços com essas características. Ao mesmo tempo, aprofunda-se a desigualdade socioambiental.

Nesse sentido, a visão ecossistêmica do capitalismo e do metabolismo imobiliário-financeiro extrapola os empreendimentos em si e fazem refletir sobre as formas

de produção e reprodução da cidade. Segundo Pereira, as cidades assumem novas configurações e, “ao contrário de ser lugar de reprodução da força de trabalho, vêm sendo uma alternativa para a acumulação — produtiva e improdutiva — do capital, com todas as consequências que isso acarreta para os movimentos de valorização e capitalização dos fluxos globais com as cidades e a propriedade imobiliária” (Pereira, 2016, p. 142).

Essa dimensão de totalidade que articula o atual contexto do capitalismo com a produção do espaço e da natureza, apresenta suas particularidades em cada contexto. Busca-se iluminar e ilustrar esse processo a partir de projetos urbanísticos recentes ou em curso na cidade de São Paulo, que se constitui como polo da Região Metropolitana de São Paulo (**RMSP**), onde se concentra a riqueza e a produção imobiliária da metrópole.

Produção e capitalização da natureza em empreendimentos imobiliários recentes em São Paulo

Os espaços dos rios constituem um valor em si mesmo, pois conformam características particulares e únicas de um território. Em São Paulo, durante o século **XX**, as orlas fluviais e as várzeas dos rios Tietê e Pinheiros foram intensamente transformadas, por meio de obras de drenagem, em espaços industriais, resultando por um lado, em contaminação e degradação de suas condições naturais. Os rios canalizados tornaram-se elementos da infraestrutura metropolitana que possibilitou integrar a bacia do Alto Tietê, para a geração de energia hidroelétrica, controle de cheias e condução dos esgotos (Seabra, 2019). Ao mesmo tempo, a intervenção no rio Pinheiros sustentou a apropriação de suas várzeas pela empresa *Brazilian Traction, Light and Power Company Limited*, como demonstrou Seabra (2019), e gerou a valorização de áreas possibilitando sua ocupação para usos urbanos. Por meio de concessão estatal, a *Light* atuou como capital produtivo na construção das condições gerais de produção (hidrelétricas, controle de cheias e drenagem, serviço de bondes, iluminação pública) e como capital rentista, ao se tornar proprietária de grandes extensões de terra criando um monopólio. Esse monopólio perdurou até meados dos anos 1960²¹³, quando as terras da companhia nas várzeas foram sendo desapropriadas para a construção das vias marginais expressas. A estratégia da companhia foi a de propor permutas de terras ao poder público e de vender rapidamente suas propriedades. Conforme a autora, um dos motivos que provocou a rápida resposta da *Light* foi a “notória ascensão econômica e política de empresas construtoras as quais também atuavam sobre o processo geral de modernização” (Seabra, 2019, p. 182). Dentre essas empresas a autora cita a atuação da Companhia City, que empreendeu diversos bairros de alta renda na região, e a **SANBRA** que possuía as terras onde mais tarde foi erguido o Centro Empresarial.

O tratamento fragmentado entre solo e água foi reiterado pela construção das vias marginais que, ao mesmo tempo, agravou o problema das enchentes. Qualquer apropriação desse espaço de outra forma que não para a construção ou circulação ficou completamente impedida, como as atividades de lazer realizadas nesses cursos d’água.

Na década de 1970, a produção imobiliária intensificou-se na cidade, inclusive amparada pela lei de zoneamento de 1972. Ao longo do rio Pinheiros, a margem esquerda estava ocupada por loteamentos de alta renda, exclusivamente residenciais. O vetor sudoeste, conforme denominado por Villaça (2001), concentrou a população de alta renda e infraestruturas, se mantendo como um setor valorizado da cidade. Seguindo o curso do Pinheiros, alcança-se a barragem de Traição e a represa Billings, cujo entorno configura o território da Zona Sul, que passava por um processo de expansão urbana popular e precária e que, em 1975, seria protegida ambientalmente por leis estaduais²¹⁴.

213 Após transferência do canal do rio Pinheiros à administração pública em 1957, a *Light* realizava apenas sua manutenção, mas mantinha a propriedade de toda a várzea.

214 As Leis Estaduais nº 898/1975 e nº 1172/1976 estabeleceram as áreas de proteção aos mananciais e a prioridade de abastecimento público de água, buscando controlar o uso e ocupação do solo com parâmetros urbanísticos restritivos e elitistas, que não correspondiam ao processo social de ocupação que estava em curso.

Outro uso relevante próximo aos rios era o industrial. Posteriormente, a saída de muitas das indústrias do município de São Paulo fez com que grandes terrenos viabilizassem novas frentes de expansão imobiliária do interesse do poder público e do poder privado e que a infraestrutura existente fosse melhorada para isso. Esse processo representa o que chamamos de transição de um metabolismo urbano-industrial para um metabolismo imobiliário-financeiro.

Na década de 1990, a produção imobiliária passa a ser ainda mais incentivada por instrumentos de política urbana, no contexto em que a agenda neoliberal se faz mais presente no Brasil, bem como se insere na racionalidade sobre a produção da cidade. Um dos instrumentos urbanísticos utilizados nesse momento foi a Operação Urbana²¹⁵, aplicada em perímetros ao longo do Pinheiros, abrindo novas possibilidades para intensificar a produção imobiliária em determinados setores da cidade.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (Lei Federal nº 10.257/01), as então chamadas Operações Urbanas Consorciadas (**OUCs**) foram revisadas e passaram a ter como objetivo viabilizar um conjunto de intervenções e medidas em uma área definida pelo Plano Diretor, coordenadas pelo poder público, com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, visando transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Para isso, o poder público estabelece parâmetros urbanísticos mais flexíveis e permissíveis para a área (potencial construtivo), que são ofertados como títulos (Certificados de Potencial Adicional de Construção — **CEPAC**) em leilão e que podem ser comercializados no mercado secundário.

A atuação do setor imobiliário e do capital financeiro nas **OUCs** já foi tratada em estudos críticos (Klink e Stroher, 2017; Fix, 2009; Nobre, 2009; Botelho, 2007), que mostraram que as áreas se tornaram locais preferenciais para investimentos em edifícios comerciais e de serviços, a partir de fundos imobiliários e da articulação entre capitais nacional e internacional. Os recursos provenientes da venda de potencial construtivo adicional por meio de **CEPAC** foram reinvestidos no perímetro da operação, aprofundando a diferença qualitativa dessas áreas em relação a outras partes da cidade e gerando maior valorização na área de interesse do setor imobiliário. Além disso, essas pesquisas evidenciaram que os investimentos iniciais foram públicos, sustentaram a realização das operações e abriram o caminho para o investimento imobiliário.

A produção imobiliária ao longo do rio Pinheiros foi incentivada por meio da Operação Urbana Faria Lima (proposta pela Lei nº 11.732/95 e revista pela Lei nº 13.769/04) e da Operação Urbana Água Espreaiada (Lei nº 13.260/2001, alterada pela Lei nº 15.416/2011). Nessas áreas, foram construídos grandes edifícios corporativos, múltiplo-uso e residenciais de alta renda que assumem o discurso da renovação como estratégia de ampliação dos níveis de capitalização. Nesses fragmentos, a reestruturação imobiliária se realiza sustentada pela sofisticação de instrumentos de financiamento do imobiliário e das infraestruturas em regiões valorizadas do território.

Na revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (**PDE SP**) em 2014, essa perspectiva de transformação da cidade pela intensificação da produção imobiliária ao longo dos rios principais, mas abrangendo grande área de entorno, foi reforçada e ampliada com a demarcação da Macroárea de Estruturação Metropolitana (**MEM**), conforme ilustra a Figura 1. Essa macroárea corresponde a aproximadamente 15% do território municipal, o que demonstra a grande extensão territorial onde os instrumentos de interesse do mercado imobiliário são incentivados. Essa macroárea contempla as **OUCs** propostas e existentes, tais como os perímetros da **OUC Faria Lima** e **OUC Água Espreaiada**, ambas localizadas ao longo do rio Pinheiros.

Na **MEM**, têm sido propostos Projetos de Intervenção Urbana (**PIU**), um novo instrumento que possibilita a “reestruturação” de trechos da cidade. Os **PIUs** podem ser implementados pelo poder público ou por meio da concessão urbanística pelo setor privado. Segundo o Plano Diretor (2014), a concessão urbanística²¹⁶ é “sujeita ao

215 Em 1992, a Lei Orgânica do Município prevê no Art. 152 a Operação Urbana como um instrumento de intervenção pública na cidade.

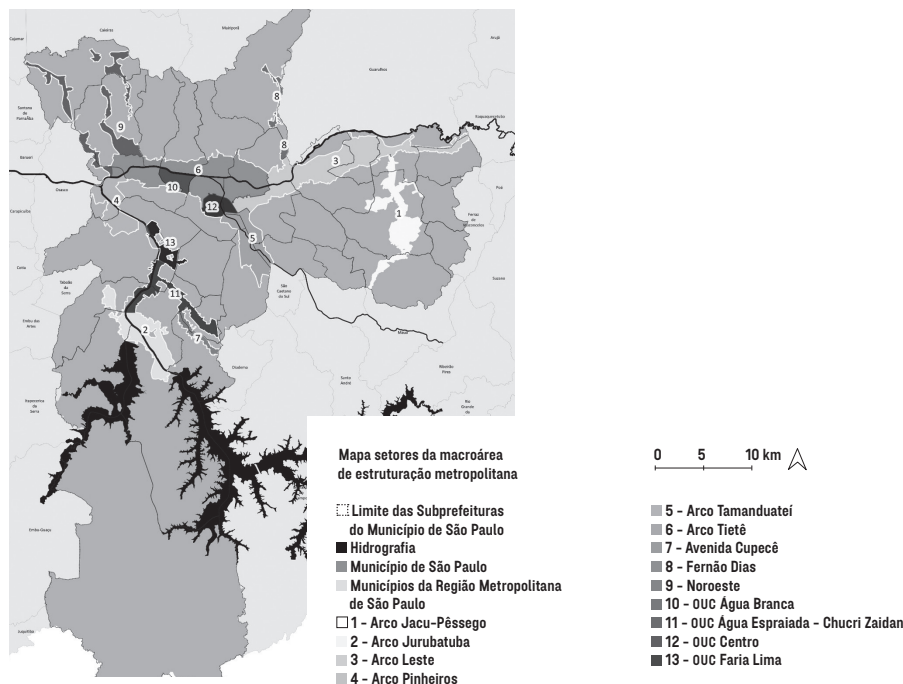
216 Segundo o **PDE**, Art. 144, com base em autorização legislativa, estabelece o § 3º que a concessionária poderá obter sua remuneração mediante exploração: I — dos terrenos; II — do potencial construtivo a ser utilizado na implantação do Projeto de Intervenção Urbana; III — das edificações destinadas a usos privados que resultarem da obra realizada; IV — da renda derivada da exploração de espaços públicos; V — das receitas acessórias, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística.

regime jurídico federal das concessões comuns e das parcerias público-privadas, com as complementações constantes da legislação específica estadual e municipal” (Art. 144, § 6º).

Figura 1.
Macroáreas de estruturação
metropolitana (PDE SP, 2014).

Fonte: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/MAPAS/MAPAS%20ASSINADOS/Mapa02A_Setores_Macro%C3%A1rea_Estrutura%C3%A7%C3%A3o.pdf.

Acesso em 8 nov. 2019. Figura elaborada por
Thayná Holanda em fevereiro de 2020.



O que tem se observado na aplicação do instrumento são formas de potencializar a atuação do setor imobiliário em porções específicas da cidade, vinculadas ou não às OUCs, com interesse sobre territórios de valorização imobiliária e que já apresentam boas condições de infraestrutura, apesar de poderem justificar intervenções de qualificação ou “reestruturação” urbana. Desconsiderando os PIUs que não envolvem diretamente o interesse imobiliário²¹⁷, os diferentes projetos podem ser listados conforme suas distintas fases de desenvolvimento²¹⁸. Dentre os projetos em andamento estão: 1) em fase de encaminhamento jurídico: **PIU Arco Jurubatuba** (que abrange outro trecho do rio Pinheiros, próximo à barragem da represa Billings), **Bairros Tamanduateí** (ao longo do rio Tamanduateí), **PIU Arco Pinheiros**, **PIU Central** — todos os anteriores de iniciativa pública — e **PIU Vila Leopoldina** (iniciativa privada); 11) em fase de discussão pública: **PIU Arco Tietê** e **PIU Jockey Club**; 11) em etapa elaboração: **PIU Minhocão** e **PIU Ibirapuera**. Dentre os projetos em fase inicial de proposição constam: **PIU Vila Olímpia** e **PIU Nações Unidas**.

O objetivo aqui não é detalhar as formas de funcionamento ou especificidades de cada projeto de intervenção, mas apenas sinalizar a lógica da parceria público-privada e da centralidade que a produção e os interesses imobiliários assumem na forma como o poder público pretende proporcionar a intervenção no território.

Se tomarmos como exemplo as experiências implementadas das OUCs, o atendimento das demandas sociais, habitacionais e ambientais frequentemente não foram

217 Há **PIUs** de concessões de terminais de ônibus e de equipamentos públicos que não são considerados nessa análise.

218 É possível consultar a fase de implementação do **PIU** e a espacialização dos perímetros em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>. Acesso em 26 out. 2021.

equacionadas, gerando novos conflitos e processos de espoliação e expulsão da população pobre que habita a área da intervenção. Já as infraestruturas recebem investimentos e melhorias, em parte realizadas e financiadas pelo poder público, aumentando as possibilidades de elevação da valorização e da capitalização de rendas por meio da propriedade imobiliária.

Na regulamentação dos **PIUs**, assim como nas **OUCs**, estão presentes objetivos voltados a componentes ambientais — recuperação de áreas contaminadas, qualificação ambiental, aumento de áreas verdes e parques —, mas estes aparecem como mais um elemento a parte a ser equacionado, de forma a complementar e qualificar a infraestrutura do setor.

Também considerando as experiências das **OUCs** mencionadas, esse equacionamento tem sido resolvido por meio das melhorias infraestruturais, que nem sempre se completam e que, em alguns casos, resultam em aumento de áreas verdes e públicas. No entanto, preponderam melhorias viárias em geral. Assim, a questão da natureza emerge como instrumentalização, pois prevalece a apropriação privada de trechos da cidade, na forma da propriedade imobiliária e como investimentos que materialmente ganham qualidade com a presença de elementos espaciais — sejam os parques, sejam as melhorias de infraestruturas.

Produção e capitalização da natureza

Hidalgo e colaboradores (2016) consideram a produção de uma terceira natureza, a natureza inventada, uma criação de nichos de renda. Essa natureza inventada refere-se à construção de empreendimentos imobiliários em sítios geográficos específicos, sobre montanhas ou em áreas úmidas, ou ainda recriando lagoas em condomínios fechados, e são vendidos para uma demanda cativa. Com base nesse conceito, e passando para a escala dos empreendimentos situados nas áreas de Operação Urbana Consorciada mencionadas, é possível identificar empreendimentos que, de diferentes formas, recriam natureza ou se apropriam do discurso da sustentabilidade como mais uma camada de valorização, capitalizando a natureza não apenas como espaço, mas também como natureza inventada.

Como características gerais, são empreendimentos de luxo, de grandes dimensões que, na maioria dos casos, configuram condomínios fechados em si mesmo, sem conexão com a cidade, criando enclaves para a circulação. Propõem uma conjugação de usos residenciais, comerciais e de serviços, com tecnologias avançadas de segurança e uma qualidade construtiva que contrasta do entorno. Em cada empreendimento é possível destacar alguns elementos que ilustram a apropriação da natureza inventada e das narrativas da sustentabilidade, e o que resulta no espaço construído.

Um primeiro exemplo é o empreendimento Parque Cidade Jardim que se localiza no perímetro da **OUC** Água Espirada e constitui-se como um grande complexo multiuso fechado de alto padrão (classificado como Triple A), tendo sido um dos primeiros a conjugar torres residenciais ou comerciais e *shopping center*. A incorporadora do empreendimento possui capital aberto na bolsa de valores, e atua em outros empreendimentos nas **OUCs**. Para a implantação do Parque Cidade Jardim, houve a disputa com o espaço da favela Jardim Panorama, que já existia em parte da área. Do lado dos empreendedores, o conflito com os moradores foi minorado e reincorporado pelo próprio empreendimento em ações “sociais e sustentáveis”, ocultando esse histórico de embates e suas consequências para os moradores da favela²¹⁹. Esse caso explicita a dimensão do conflito social pelo espaço urbano, e o uso de ações pontuais para contornar, ainda que parcialmente, os conflitos com a população pobre vizinha.

Outro empreendimento chamado Parque Global foi lançado em 2013, por uma incorporadora ligada a um grande grupo da construção civil que atua nacionalmente, mas não abriu capital na Bolsa de Valores, associada a um grande grupo americano envolvido em projetos internacionais de condomínios de luxo. O empreendimento entrou em fase de construção em 2019, pois ficou esses vários anos respondendo a três ações judiciais. Trata-se de um complexo imobiliário com torres residenciais, escritórios, um *shopping center* e um hotel, com área construída total de 698.397,53 m², que se apoia no discurso da sustentabilidade como *marketing*. Ele é um bom exemplo

de como a existência de contaminação no terreno, que anos antes recebia material dragado do rio, não foi impeditivo para a realização do empreendimento, apesar dos questionamentos judiciais e dos anos em que ficou sem poder prosseguir com obras e vendas de unidades. Um dos questionamentos judiciais era relativo à solução de descontaminação prevista pelos empreendedores.

As maquetes eletrônicas do empreendimento exploram a paisagem ao longo do rio e a publicidade de divulgação do projeto passou a apresentar o empreendimento como sustentável, pois recuperará um terreno “abandonado no tempo” com medidas de compensação de plantio de árvores, de descontaminação do terreno e canalização de córrego que passa na área, dentre outras²²⁰. Mais do que ações benéficas ao ambiente, tais intervenções de recuperação são necessárias para viabilizar o empreendimento.

O terceiro exemplo é o que melhor expressa a ideia de natureza inventada. Trata-se do empreendimento O Parque Brooklin²²¹, de uma incorporadora aberta em 2014 como braço de grande empresa do setor educacional nacional criada nos anos 70 e vendida a um grupo estrangeiro em 2005²²². O empreendimento abrange um terreno de 38.252m², cujo projeto é composto por sete torres, sendo três residenciais, uma comercial, torre restaurante, torre Anhembi Morumbi e torre escola de idiomas. Dentre as estruturas de lazer, são mencionadas praia artificial, piscinas coberta e descoberta, *jacuzzis*, quadra de tênis de saibro, *playground*, churrasqueira, quadra recreativa, saunas seca e úmida, *squash*, redário, restaurante, salão de festas, sala de jogos, espaço música, espaço fotografia, pub, escritório, *fitness*, *spas*, espaço *baby*, *sky bar* e salão gourmet. O projeto paisagístico do empreendimento organiza-se em torno de um parque que é o principal atrativo do projeto, segundo o *site* de divulgação do empreendimento:

Viva no parque que será exemplo a ser seguido no mercado imobiliário. Em uma cidade que a [sic] tempos troca o verde pelo cinza, a Gamaro Incorporadora vem na contramão.

Ao crer na interdependência como princípio orientador de trabalho, ou seja, acreditar que pessoas, atividades e meio ambiente estão conectados e dependem uns dos outros, nasce, em meio ao consolidado bairro do Brooklin, o complexo O **PARQUE**.

Siga sua natureza²²³!

Esses empreendimentos ilustram algumas dimensões de como a natureza é incorporada ao imobiliário, tanto na materialização do próprio empreendimento gerando lucros e rendas extraordinários como em relação à cidade, no sentido da capitalização da natureza mencionada anteriormente. Os três empreendimentos se chamam “parques”, o que ironicamente faz menção a espaços abertos, verdes e públicos, de apropriação coletiva. Mas, de fato, são o seu oposto, ou seja, a apropriação privada na forma condomínio fechado em si mesmo, objetos de investimentos financeiros que tornam o espaço um negócio imobiliário. Os três empreendimentos também estão próximo a um rio e exploram em suas peças de *marketing* esse elemento, que se torna cenográfico na paisagem.

Em todos os casos, na escala dos empreendimentos e na escala da cidade, o espaço produzido no metabolismo imobiliário-financeiro cria barreiras para a justiça socioambiental. Porém, não impede que esta seja uma perspectiva de luta pela cidade.

A partir da produção do espaço no metabolismo imobiliário-financeiro, buscou-se refletir sobre a apropriação privada da natureza e sua instrumentalização pela produção imobiliária e de infraestruturas. A construção civil enquanto atividade econômica bem como o duplo monopólio da terra são elementos-chave para a compreensão da mercantilização da natureza e, no contexto de domínio da financeirização, da capitalização da natureza funcionando como capital fictício.

220 Disponível em: <https://www.parqueglobal.com.br/>. Acesso em 26 out. 2021.

221 Informações disponíveis em <https://www.oparquebrooklin.com/#screens>. Acesso em 26 out. 2021.

222 <https://gamaro.com.br/a-gamaro/>. Acesso em 04 de abr de 2022.

223 Disponível em: <https://www.oparquebrooklin.com/#team>. Acesso em 13 nov. 2019.

O capitalismo e a industrialização geraram uma fratura no metabolismo social, configurando um metabolismo que denominamos de urbano-industrial. Pode-se dizer que essa fratura é transformada sob o domínio da financeirização, que amplia as formas de privatização da terra e do dinheiro e agudiza as desigualdades sociais via processos de desposseção (Harvey, 2003), espoliação urbana (Kowarick, 1979) e espoliação imobiliária (Pereira, 2016) engendrando um metabolismo imobiliário-financeiro. Os conflitos sociais são simultâneos à distribuição desigual dos efeitos ambientais negativos dessa urbanização, ou seja, atingem em grande medida os mais pobres.

A centralidade da produção imobiliária, que inclui a ação do Estado via planejamento do espaço, torna a cidade investimento financeiro. Isso levanta a preocupação com o resultado dessa produção no espaço construído como um todo, devido à degradação da natureza e das condições de reprodução da vida, mas também de novas formas de capitalizar a natureza enquanto ativo imobiliário reproduzindo esse processo em novas bases financeiras, o que gera diferenciações espaciais que servem a possibilidades de maiores extrações de lucros e rendas. Ao mesmo tempo, setores “desvalorizados” da cidade seguem habitados em condições precárias.

Recuperando a discussão inicial sobre a unidade das questões sociais e ambientais, o tema se complexifica e novas contradições aparecem quando analisamos os empreendimentos imobiliários, sua relação com os instrumentos urbanísticos e os vínculos com a racionalidade financeira. Nesse sentido, este texto reflete, ainda que de modo exploratório, a interpretação de como a natureza é produzida e mobilizada como recurso de valorização dos empreendimentos, como estratégia que incrementa a capitalização, o que envolve tanto processos inerentes ao capitalismo — como a renda fundiária e imobiliária, como novas roupagens tecnológicas, artificializadas, de atributos urbanos e narrativas ambientais presentes nos produtos imobiliários de alto luxo, exclusivos e voltados para investidores. Nos termos de Harvey (2014), há uma unidade contraditória entre capital e natureza (Harvey, 2014), no sentido que o próprio capital é um ecossistema que tudo transforma e produz. A unidade também pode ser entendida como um processo comum entre exploração da terra (extração de rendas e capitalização) e do trabalho. O metabolismo imobiliário-financeiro gera novas fraturas, o que resulta no afastamento, ainda maior, das possibilidades de apropriação da natureza — da natureza segunda, a cidade — como valor de uso e como espaço comum.

Agradecimentos

As reflexões desenvolvidas neste texto são parte da pesquisa intitulada “Urbanização e natureza no metabolismo imobiliário-financeiro: o espaço dos cursos de água e as desigualdades sócio-territoriais na metrópole de São Paulo”, **MCTIC/CNPq** nº 28/2018 — Universal/Faixa A, arquivo 422814/2018-0 e “Natureza e metabolismo urbano na reestruturação da produção do espaço no Brasil e no Chile”, projeto Fapesp nº 2019/13233-0. Ambos os projetos são promovidos pela Universidade Federal de **ABC (UFABC)** e coordenados por Luciana Ferrara, que agradece aqui aos financiadores pelos recursos concedidos.

ACSELRAD, H. (1999). Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 1, 7990.

ADAMS, W. M. (Bill). (2019). *Green Development: Environment and Sustainability in a Developing World* (4ª ed.). Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203929711>

ALIER, J. M. (1997). *O ecologismo dos pobres: Conflitos ambientais e linguagens de valorização* (Vol. 1). São Paulo: Editora Contexto.

BOTELHO, A. (2007). A cidade como negócio: Produção do espaço e acumulação do capital no município de São Paulo. *Cadernos Metrópole*, 18, 1538.

CHESNAIS, F., & **SERFATI**, C. (2003). “Ecologia” e condições físicas de reprodução social: alguns fios condutores marxistas. *Crítica Marxista*, v. 1, nº 16, 39-75.

COSTA, H. S. DE M. (2000). Desenvolvimento urbano sustentável: Uma contradição de termos? *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, 2, 5571.

D’ANDREA, T. (2012). O real panorama da polis: Conflitos na produção do espaço em favelas localizadas em bairro da elite de São Paulo. *Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, 19(31), 4465.

- FERRARA, L. N. (2021). O lugar da natureza na produção do espaço metropolitano: Do metabolismo urbano industrial para o imobiliário financeiro. In P. C. X. Pereira (Org.), *Imediato, global e total na produção do espaço* (p. 137-160). São Paulo: Portal de Livros Abertos da USP.
<https://doi.org/10.11606/9788580891492>
- FERREIRA, P. E. B. (2017). *O filé e a sobra: As favelas no caminho do capital imobiliário* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasil.
<https://doi.org/10.11606/T.16.2018.tde-22062017-162710>
- FIX, M. (2009). Uma ponte para a especulação : Ou a arte da renda na montagem de uma « cidade global ». *Caderno CRH*, 22(55), 41-64.
- FOSTER, J. B. (2005). *A ecologia de Marx: Materialismo e natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FRANCO, F. DE M., ALMEIDA, C. H. D., & ABREU, G. K. M. (2015). A Macroárea de Estruturação Metropolitana de São Paulo: O projeto urbano como instrumento de transformação do território. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 12, 53-74.
- HARVEY, D. (1996). *Justice, nature and the geography of difference*. Oxford: Blackwell.
- HARVEY, D. (2014). *17 contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Editorial IAEI.
<https://editorial.iaei.edu.ec/libros/17-contradicciones-y-el-fin-del-capitalismo/>
- HARVEY, D. (2018). *A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI*. São Paulo: Boitempo.
- HARVEY, D. (2003). *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola.
- HIDALGO, R., CAMUS, P., ALVARADO, V., PAULSEN-ESPINOZA, A., & OLEA, J. (2016). Aguas de ficción a la carta: La producción de naturaleza como nicho de renta. Bienes comunes y espacio urbano exclusivo en torno a las crystal lagoons. In C. A. Rosas, R. G. Maturano, & R. Hidalgo (Orgs.), *Expresión territorial de la fragmentación y segregación* (p. 13-30). Cuernavaca: Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Praxis Digital.
- KLINK, J., & STROHER, L. E. M. (2017). The making of urban financialization? An exploration of Brazilian urban partnership operations with building certificates. *Land Use Policy*, 69, 519-528.
- KOWARICK, L. (1979). *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LEFEBVRE, H. (1999). *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG.
- LEFEBVRE, H. (2006). *A produção do espaço*. [Trad. Grupo "As (im)possibilidades do urbano na metrópole contemporânea" de La production de l'espace. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000. (mimeo)].
- MARICATO, E. (Org.). (1982). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega.
- MARX, K. (1971). *O capital: Crítica da economia política. O processo global de produção capitalista*. Livro 3 (R. Sant'Anna, Trad.; 2. ed, Vol. 6). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- NAREDO, J. M. (2004). La economía en evolución: Invento y configuración de la economía en los siglos XVIII y XIX y sus consecuencias actuales. *Manuscripts*, 22, 83-117.
- NOBRE, E. DE A. C. (2009). Quem ganha e quem perde com os grandes projetos urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. *Cadernos Ippur*, 23(1), 203-219.
- OSEKI, J. H., & ESTEVAM, A. R. (2006). A fluvialidade em rios paulistas. In L. M. S. Antunes (Org.), *Rios e paisagens urbanas em cidades brasileiras* (pp. 77-94). Rio de Janeiro: Viana & Mosley, Ed. **PROURB**.
- PEREIRA, P. C. X. (2016). A reprodução do capital no setor imobiliário e a urbanização contemporânea: O que fica e o que muda. In P. C. X. Pereira (Org.), *Reconfiguração das cidades contemporâneas: Contradições e conflitos* (pp. 125-138). São Paulo: **FAUUSP**.
- SCHMIDT, A., PRIETO, J. M. T. F. DE, & PRIETO, E. (1976). *El concepto de naturaleza en Marx*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- SEABRA, O. C. DE L. (2019). *Os meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros : Valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo*. São Paulo: Alameda Editorial.
- SMITH, N. (1988). *Desenvolvimento desigual: Natureza, capital e a produção de espaço* (E. de A. Navarro, Trad.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- SWYNGEDOUW, E., & HEYNEN, N. C. (2003). Urban political ecology, justice and the politics of scale. *Antipode*, 35(5), 898-918.
- TOLEDO, V. M. (2013). El metabolismo social: Una nueva teoría socioecológica. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 34(136), 41-71.
- VILLAÇA, F. (2001). *Espaço intra-urbano no Brasil* (2. ed). São Paulo: Studio Nobel.

PEDALANDO AO LONGO DE UM RIO: NOVO ACESSO, NOVOS VALORES?

233

Os valores do meio ambiente

Parte 3

Artigo originalmente publicado em inglês na revista *Sustainability* em novembro de 2020²²⁴. Ver: Adam, M., Cottet, M., Morardet, S., Vaudor, L., Coussout, L., & Rivière-Honegger, A. (2020). Cycling along a River: New Access, New Values? *Sustainability*, 12(22), 9311²²⁵. <https://doi.org/10.3390/su12229311>

Matthieu Adam

É pesquisador do CNRS dentro do laboratório Environnement Ville Société (Universidade de Lyon/ENS Lyon). Ele estuda a incorporação das questões ambientais na produção da cidade, através da análise de projetos urbanos e mobilidade. Sua pesquisa está estruturada em dois eixos: por um lado, a análise das ações e representações dos atores na produção da cidade e, por outro, as práticas, sociabilidades e representações daqueles que habitam

o espaço assim produzido. Essa pesquisa é parte dos estudos urbanos que produzem conhecimentos críticos sobre o urbano. Ele co-editou, com Émeline Comby, o livro *Le Capital dans la cité. Une encyclopédie critique de la ville* (Éditions Amsterdam, 2020) e, com Nathalie Ortar, o livro *Becoming Urban Cyclists: From Socialization to Skills* (University of Chester Press, 2022).

Marylise Cottet

Pesquisadora do laboratório Environnement Ville Société (CNRS-UMR 5600), tem interesse nas relações entre sociedades e ecossistemas, analisadas sob a perspectiva de percepções, representações e das práticas. Ela desenvolveu primeiramente esta abordagem relacional no campo dos ecossistemas aquáticos e urbanos. Seus trabalhos questionam o lugar

dos diversos atores no desenvolvimento e implementação de políticas públicas ambientais relacionadas à preservação ou restauração de ecossistemas. Ela co-editou, com Bertrand Morandi e Hervé Piégay, o livro *River Restoration: Political, Social, and Economic Perspectives* (Wiley-Blackwell, 2021)

224 A publicação do artigo original foi financiada pela Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, pela Electricité de France (EDF) e pelo Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), no âmbito do contrato de projeto interregional do Plano Rhône 2015–2020.

225 Contribuições do coautor e das coautoras: conceitualização, M.A., M.C. e S.M.; metodologia, M.A., M.C., S.M., L.V. e A.R.-H.; software, L.V.; validação, M.A., M.C. e S.M.; análise formal, M.A.; investigação, M.A. e L.C.; curadoria de dados, M.A. e L.C.; redação e preparação do rascunho original, M.A. e M.C.; revisão e edição da redação, M.A., M.C., S.-M., L.V. e A.R.-H.; visualização, M.A. e L.V.; supervisão, M.C.; administração de projetos, M.C.; aquisição de financiamento, M.C. e S.M. Todos leram e concordaram com a versão publicada do manuscrito.

Sylvie Morardet

Pesquisadora em economia, especializada em avaliação econômica aplicada à gestão de água e dos sistemas hídricos, ela dedica suas pesquisas às percepções e ao comportamento dos usuários de água e sistemas hídricos, bem como aos métodos de avaliação econômica dos serviços prestados pelos hidrossistemas.

Há mais de 25 anos, ela está envolvida no desenvolvimento de métodos de avaliação econômica e de engenharia da

participação através de vários projetos de pesquisa e de consultoria na França (notadamente nas bacias Rhône-Méditerranée e Corsica, Adour-Garonne e Loire-Bretagne) e no exterior (Tunísia, África do Sul). Ela passou a maior parte de sua carreira na Cemagref, que se tornou Irstea e depois se integrou ao INRAE. Ela participou do International Water Management Institute (IWMI) na África do Sul de 2003 a 2007 e trabalhou no Instituto Agrônomo da Tunísia de 2018 a 2020.

Lise Vaudor

Ela é engenheira e pesquisadora do CNRS especializada em análise estatística (principalmente usando software R) e é membro do laboratório Environnement Ville Société (UMR 5600 CNRS). Ela faz parte da plataforma metodológica e técnica do ISIG, que

auxilia os pesquisadores e estudantes dessa unidade no desenvolvimento de SIG, renderização cartográfica, análise de sensoriamento remoto e análise estatística. Neste contexto, ela trabalha com consultoria, desenvolvimento e educação continuada.

Laure Coussout

Anteriormente pesquisadora da UMR G-EAU — Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages na Universidade de Montpellier, ela agora é programadora na FullStack.

Anne Rivière-Honegger

Diretora de pesquisa do CNRS na École Normale Supérieure de Lyon, ela conduz seus trabalhos em geografia e meio ambiente dois eixos. O primeiro, "Água, espaços e sociedades", refere-se ao trabalho sobre o tema da água e em particular sobre a gestão e as práticas coletivas da água na região do Mediterrâneo. No segundo, "Espaço rural e o meio ambiente", a paisagem tem

um lugar especial e é tomada como um ponto chave de partida. Ela desenvolve a experimentação de ferramentas baseadas em vários métodos de avaliação para refletir sobre a noção de paisagem percebida. Suas pesquisas contribuem para a análise das relações das sociedades com o componente natural de seus ambientes.

Traduzido por Ana Iaria

As relações entre sociedades e rios têm sido amplamente estudadas. Os resultados mostram que elas têm mudado ao longo do tempo. A partir de meados do século 1800, ocorreu uma desconexão entre sociedades e rios devido aos problemas causados (inundações, poluição, etc.) e às obras neles realizadas para a prevenção desses problemas ou para o uso de suas águas. O enfraquecimento dessas relações é de natureza física (falta de acesso às margens fluviais), bem como cognitiva (menos conhecimento dos rios e de suas paisagens) e emocional (menor valor atribuído). Essa situação é reforçada pelo fato de que as obras de desenvolvimento dos rios criam muitas vezes paisagens artificiais, o que, há muito se sabe, impacta negativamente o valor atribuído aos cursos d'água (Purcell *et al.*, 1994). Essa diminuição no valor atribuído não está livre de consequências, especialmente dada a importância atual da preservação ambiental. O valor atribuído aos rios contribui fortemente para o apoio público às políticas de preservação do meio ambiente e das paisagens (Gobster

et al., 2007; Nassauer, 1992). É com isso em mente que as atuais políticas públicas de desenvolvimento incentivam laços mais fortes com os rios. Isso é ilustrado, por exemplo, pelos esforços feitos a partir da década de 1960 na América do Norte para a restauração de orlas (Desfor et al., 2013; Norcliffe et al., 1996; Wrenn et al., 1983). Mais recentemente, tem sido o caso em áreas rurais onde os rios são vistos como a espinha dorsal dos projetos de desenvolvimento local (Baron-Yellès, 2000). Essas políticas públicas, agora firmemente estabelecidas, integram melhor as muitas variáveis, com o objetivo de criar vínculos entre as pessoas e o rio, bem como integrar a cultura, a economia e o meio ambiente das sociedades e dar maior atenção às paisagens moldando-as.

As ciclovias, uma forma comum de infraestrutura recreativa, têm amplo uso pelos governos locais para melhorar a atratividade de suas áreas para os turistas. Esse é o caso para as cidades (Roman & Roman, 2014), mas ainda mais para grandes territórios onde as ciclovias passam por vários governos locais e até mesmo países inteiros. Ciclovias de longa distância como a *Route Verte* no Canadá (Lefebvre & Trudeau, 2003), a *North Sea Cycle Route* da Escócia até a Noruega (Lumsdon et al., 2004), a Rota do Danúbio (Meschik, 2012) e a Rota *Loire à Vélo* na França (Davodeau et al., 2013) se tornaram comuns e não param de crescer. As duas últimas também fazem parte da rota EuroVelo 6, um itinerário que abrange a Europa, ligando o Atlântico ao Mar Negro pelas margens de vários rios. Por enquanto, a pesquisa de grandes ciclovias é relativamente escassa se comparada com outros campos do turismo ou com o estudo sobre as relações entre territórios e mobilidade cotidiana. Entre os estudos existentes, a maioria se concentra na análise da qualidade dos projetos tendo em vista possíveis melhorias (Giovannini et al., 2017) ou na medição do uso de infraestruturas numa abordagem essencialmente econômica (Deenihan et al., 2013). Uma segunda categoria de estudos tem como foco a identificação dos usuários (Lumsdon et al., 2004). Esta última tem revelado que os usuários dessas rotas são, principalmente, de acordo com o sistema de classificação EuroVelo, os excursionistas (que pedalam por um dia ou por apenas algumas horas), os ciclistas esportivos (para os quais o ciclismo é essencialmente uma atividade esportiva) e os ciclistas itinerantes (que pedalam vários dias sucessivos durante uma viagem e se alojam ao longo do caminho). A porcentagem de usuários para fins práticos (ir ao trabalho, ir às compras, etc.) é pequena. Além disso, os usuários vêm principalmente de áreas próximas às rotas. Outras pesquisas têm investigado as atividades dos ciclistas, suas experiências nas rotas (Dickinson & Robbins, 2009) Dorset e suas necessidades (Downward et al., 2009). Mais uma vez, a abordagem trata essencialmente dos aspectos econômicos e de desenvolvimento, e aborda exclusivamente os ciclistas itinerantes, que não são todos os usuários como mostra o estudo apresentado neste artigo.

A maior parte dos trabalhos em ciclovias negligencia as questões dos vínculos com as paisagens circundantes. E é precisamente esse o cerne deste estudo de caso da ViaRhôna, uma rota com 815 quilômetros que acompanha o rio Ródano em toda sua extensão francesa, desde a fronteira suíça até o Mar Mediterrâneo. Examinamos a influência desse tipo de ciclovias nas relações que os usuários do trajeto — incluindo a população local, ciclistas itinerantes e turistas estrangeiros — criam e mantêm, por meio de suas práticas, com as paisagens fluviais. Inspirados pela teoria da prática social (Reckwitz, 2002), consideramos que as práticas (aqui, ciclismo e outras mobilidades ativas) surgem do encontro de “habilidades”, “materiais” e “significados” (Shove et al., 2012). Para a teoria da prática social, a materialidade é tanto a do objeto no centro da prática, aqui a bicicleta como veículo (o conforto, a velocidade, a postura que impõe), a do espaço imediato, aqui a ciclovias (o revestimento, o traçado), quanto a do ambiente visual da prática, aqui o rio Ródano e suas paisagens. Os “significados” englobam as imagens mentais, os valores e a forma como são formados pelos indivíduos, ou seja, pelas percepções sensoriais. A paisagem é, portanto, um elemento-chave do ciclismo e de outras práticas de mobilidade ativa, em especial pela materialidade que incorpora e pelos significados que representa (Serrão & Reker, 2019). É por isso que, neste artigo, nosso interesse principal é a relação entre os usuários da rota e as paisagens do Ródano (não se tratando nem das “habilidades”, nem dos “materiais” da bicicleta e da ciclovias). Essa relação é abordada de acordo com quatro dimensões principais: pelo uso das margens e das atividades ali realizadas, pelas percepções sensoriais das paisagens do Rio Ródano e das imagens a elas mentalmente associadas, pelos valores a elas atrelados e, por fim, pelos conhecimentos a elas vinculados. O objetivo deste artigo é compreender em que medida a criação de uma rota para bicicletas afeta a relação

entre os usuários e as paisagens fluviais nessas quatro dimensões. A criação da ViaRhôna permitiu aos usuários que retornassem às margens do rio ou aumentassem seu uso? O aumento da familiaridade com o Ródano contribuiu para modificar as imagens identificadas com o rio, para aumentar o conhecimento e os valores atribuídos a ele? É possível dizer que, ao criar novos acessos ao Ródano, a ViaRhôna tem resultado em maior valor para o rio e suas paisagens?

Materiais e métodos

Local do estudo

Nosso estudo tem como foco a parte francesa do Ródano, um dos principais rios mediterrânicos, que nasce na geleira Furka, nos Alpes suíços e desagua no mar Mediterrâneo. O rio tem 812 quilômetros de extensão, dos quais 500 quilômetros se localizam na França. A história do rio e sua relação com as populações ribeirinhas estão em conformidade com o modelo “clássico” mencionado acima. Importantes obras de infraestrutura foram realizadas, em um primeiro momento (1860-1930), para desenvolver a navegação e proteger os habitantes e o ambiente construído contra as inundações e, em um segundo momento (1950-1990), para favorecer o desenvolvimento econômico, especialmente a produção de energia. Esses grandes projetos de engenharia modificaram significativamente as paisagens (por exemplo, homogeneização dos habitats, “artificialização” das margens do rio). Essas mudanças, aliadas à evolução dos estilos de vida, contribuíram para modificar a relação entre o rio e os moradores locais. Ao longo do tempo, uma redução nos tipos de atividades e no tempo gasto ao longo do rio foi observada e as pessoas começaram a atribuir menos valor às paisagens circundantes (Cottet, 2013). Mesmo até o final da década de 1990, o desenvolvimento de atividades recreativas era visto como rival de questões de preservação dos ecossistemas e paisagens do Ródano (Peyrard & Prost, 1997). O surgimento de preocupações ambientais em âmbito internacional, em conjunto com uma crise local (uma inundações altamente destrutiva em 2003), incentivou as partes interessadas locais e regionais a implementar um projeto de desenvolvimento mais sustentável para o rio Ródano. Essa intenção assumiu a forma de dois planos de ação sucessivos chamados Plano Ródano (2007—2013 e 2015—2020). Nesse plano, o objetivo é fazer do rio “um elo entre os habitantes e seu território”. Um dos projetos mais emblemáticos é a ViaRhôna, uma ciclovia ao longo do rio que liga o Lago de Genebra, na Suíça, ao mar Mediterrâneo. A rota serve para vincular áreas rurais e urbanas (Genebra, Lyon, Valence, Avignon, etc.) e atravessa diversas paisagens que são altamente antropizadas. Elas resultam da mistura entre a dinâmica natural do rio e os usos feitos por humanos (navegação, irrigação, energia hidrelétrica, usos industriais, etc.) (Bethemont & Bravard, 2016). Alguns setores podem ser percebidos como “naturais”, enquanto outros são altamente impactados por atividades humanas (canal de grande visibilidade, locais urbanos e industriais, etc.). Essa diversidade de paisagens foi considerada na seleção dos três setores de estudo (ver figura 1), entre outros fatores (idade da infraestrutura ciclovária, tipo de entidade adjudicante) (ver tabela 1).

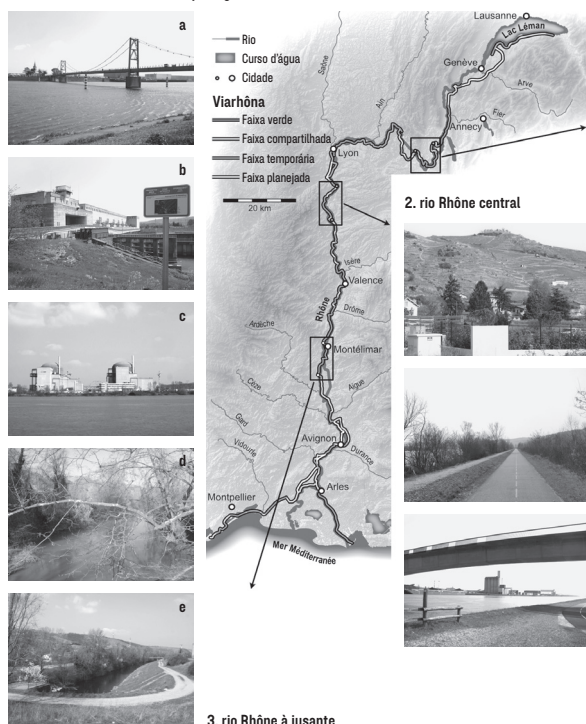
Tabela 1.
Principais características da paisagem
dos locais de estudo.

	A montante: Belley para Grosllée, via Saint-Genix-sur-Guiers	Trecho médio: Vienne para Sablons, via Condrieu	A jusante: Rochemaure para Bourg-Saint-Andéol
Ligação entre a ViaRhôna e o rio	Proximidade constante do Ródano (alternando entre o antigo Ródano e o Ródano canalizado), com exceção de alguns poucos desvios em estradas rurais ou atrás do dique.	Algumas vezes, diretamente na margem do Rhône canalizado, mas na maioria das vezes atrás do dique (bastante monótono na seção sul). Alguns trechos mais distantes do rio (propriedades de horticultura, áreas arborizadas).	Metade ao longo do canal do Ródano e depois diretamente ao longo do rio. Alguns trechos em estradas rurais mais distantes ou em caminhos através de áreas arborizadas.
Principais características da paisagem	Paisagens naturais: escarpas, áreas arborizadas, terras pantanosas. Paisagens agrícolas: hortas e pomares. Paisagens bloqueadas por montanhas distantes (Alpes e Jura).	Paisagens agrícolas: pomares, hortas e vinhedos em terraços. Paisagens industriais. Paisagens abertas com colinas.	Paisagens naturais: áreas arborizadas e escarpas. Paisagens industriais em alguns pontos. Paisagens agrícolas. Paisagens abertas com escarpas e colinas em alguns pontos
Paisagens industriais	Em alguns lugares: pedreiras, usinas hidrelétricas.	Em muitos lugares: usinas hidrelétricas, usinas nucleares, fábricas de produtos químicos, entrepostos.	Em alguns lugares: usina de cimento, usinas hidrelétricas.
Paisagens urbanas	Sem paisagens urbanas (e passagem por poucos vilarejos).	Principalmente paisagens urbanas e periurbanas.	Vilarejos empoleirados acima do rio em alguns pontos.

Figura 1.
Mapa mostrando a posição dos três locais de estudo e as paisagens correspondentes.

As fotos na coluna à esquerda mostram características de paisagem recorrentes, a saber: a. pontes, b. usinas hidrelétricas, c. locais industriais, d. canais antigos e e. desvios.

Características recorrentes da paisagem



1. rio Rhône à montante



2. rio Rhône central



3. rio Rhône à jusante



Coleta de dados

Um levantamento foi realizado nos três trechos do rio. As entrevistas ($n = 16$) ocorreram na primavera de 2017 e uma pesquisa por questionário ($n = 546$) ocorreu nos meses de junho e julho de 2017. O estudo visou todos os usuários da ViaRhôna, fossem eles pedestres, ciclistas, excursionistas, ciclistas esportivos ou ciclistas itinerantes.

Entrevistas semiestruturadas

As entrevistas semiestruturadas serviram ao duplo propósito de orientar a elaboração dos questionários e fornecer um conhecimento aprofundado a respeito dos usos da ViaRhôna, além das percepções e valores das pessoas entrevistadas em relação ao rio Ródano. O maior interesse com as entrevistas era qualificar o impacto da ViaRhôna quanto a usos, percepções e valores. As pessoas entrevistadas foram selecionadas para garantir um alto grau de diversidade. Essa diversidade corresponde aos trechos utilizados (montante, médio e jusante), às atividades (meios de transporte, tipo de viagem, tempo investido anteriormente na atividade, etc.) e aos tipos de pessoas entrevistadas (categorias socioprofissionais, idade, gênero, local de residência, etc.). As 16 entrevistas foram realizadas pessoalmente, geralmente no domicílio do entrevistado. Elas tiveram duração de 55 minutos a 1 hora e 40 minutos.

O questionário

O questionário, composto por uma maioria de perguntas fechadas e algumas poucas abertas, foi estruturado em quatro partes.

A primeira parte abordava as práticas dos respondentes (tipo de viagem, setores visitados, frequência de atividade e anos de prática). Algumas perguntas visaram a caracterização das motivações para o uso da ViaRhôna recorrendo-se a uma escala psicométrica inspirada no trabalho de Smith e Moore (Smith & Moore, 2013), que usaram essa escala para caracterizar a demanda por espaços e atividades recreativas.

A segunda parte examinava a percepção das paisagens do Ródano pelos respondentes e seu grau de familiaridade com elas. Utilizou-se um fotoquestionário retratando diversas paisagens fluviais (Le Lay *et al.*, 2012). Os participantes foram convidados a avaliar, por meio de uma escala visual, o quão emblemáticas eram 16 paisagens do rio Ródano. Uma pergunta aberta também foi feita para avaliar o conhecimento sobre essas paisagens (especialmente, se eram capazes de nomeá-las). Oito categorias de paisagens (cada uma representada por duas fotografias) foram selecionadas por serem consideradas emblemáticas pelos atores do Plano Ródano. Os setores vistos como emblemáticos por estes atores foram identificados por meio de análise qualitativa de entrevistas realizadas durante outra parte do projeto de pesquisa (as opiniões dos atores foram reunidas em uma fase anterior do projeto científico).

A terceira parte visava estudar o impacto da ciclovía na relação dos respondentes com o rio, em particular em termos de imagem e de valores atribuídos ao rio. Para caracterizar esses valores, empregamos a tipologia elaborada por Brown e Raymond (2007).

A quarta parte teve como objetivo caracterizar os respondentes sociologicamente e com base no seu local de moradia.

Cópias impressas do questionário foram disponibilizadas em francês, inglês e alemão. As pessoas foram incentivadas a responder no local ao longo da ViaRhôna. Mas quem não quis responder imediatamente, pôde enviar o questionário por correio (foi fornecido um envelope carimbado). A coleta de dados foi altamente empírica e visou o máximo de respondentes, na medida em que praticamente todas as pessoas (caminhantes e ciclistas) que passaram na frente das mesas da pesquisa ao longo do percurso foram paradas. O percentual de pessoas paradas que aceitaram responder ao questionário ultrapassou 50%. Essa alta proporção pode ser explicada pelo contexto, um momento de lazer ou férias em que as pessoas estão mais inclinadas a “ceder livremente seu tempo”, e pela chance dada para uma pausa nas atividades. A taxa de retorno por correio também foi excepcionalmente alta em 68% para o trecho à montante e médio (44 questionários dos 65 distribuídos) e 63% para o trecho à jusante (44 dos 70). Porém, não foi fácil questionar todas as categorias de usuários. Em geral, excursionistas e ciclistas itinerantes aceitaram prontamente dedicar algum tempo ao questionário, ao passo que isso era menos frequente para ciclistas esportivos e, particularmente, para ciclistas “utilitários”. Os ciclistas esportivos pararam apenas de maneira excepcional quando estavam em um grupo. Os ciclistas “utilitários” estavam frequentemente com pressa, seja porque tinham um compromisso em algum lugar ou, mais frequentemente, porque estavam indo trabalhar ou voltavam para casa na hora do almoço. Finalmente, as pessoas mais relutantes em dedicar um tempo foram aquelas que viajavam com crianças. Para as categorias de usuários mais relutantes, muitas vezes fornecemos um envelope com o questionário, no caso deles quererem posteriormente respondê-lo.

Análise dos dados

As entrevistas foram submetidas à análise qualitativa por meio da análise de conteúdo. Em outras palavras, foram processadas sistematicamente usando um sistema de análise multicritério (Paillé & Mucchielli, 2012). Os questionários foram analisados estatisticamente. Todas as análises (descrições univariadas, testes estatísticos, florestas aleatórias, criação gráfica) foram realizadas utilizando o ambiente de programação e estatística R (R Core Team, 2018). Para testar a significância da relação entre duas variáveis, foram feitos vários tipos de testes de acordo com a natureza qualitativa ou quantitativa das variáveis de resposta e previsões (testes qui-quadrado se ambas as variáveis eram qualitativas, análise de variância, ANOVAS, se uma delas era quantitativa). Se os valores de probabilidade de significância (p)

fossem $\leq 0,01$, rejeitamos a hipótese de que as duas variáveis consideradas fossem independentes entre si. Para modelar as variáveis de resposta de acordo com uma diversidade de variáveis quantitativas e qualitativas, empregamos florestas aleatórias (Liaw & Wiener, 2002). Estas consistem em um grande número de árvores de decisão construídas em porções diversificadas e aleatoriamente escolhidas do conjunto de dados, e são usadas para modelar tanto uma resposta quantitativa (regressão) quanto categorial (classificação). As florestas aleatórias nos permitiram avaliar a importância relativa dos descritores estatísticos para modelar a resposta a uma determinada questão. Para as questões abertas, realizou-se uma análise estatística dos dados textuais (Lebart & Salem, 1994) usando o software de código aberto Iramuteq (Ratinaud, 2014). Para identificar, em particular, as palavras que foram super-representadas no discurso dos participantes de acordo com seu perfil de usuário da ViaRhôna, medimos os escores de especificidade (Crossley *et al.*, 2013). Consideramos que um termo era específico para uma categoria de respondentes se seu índice de especificidade fosse maior que 2 (Garnier & Guérin-Pace, 2010).

Resultados

A população pesquisada

As pessoas que usam a ViaRhôna são muito diversas, particularmente durante o verão (ver tabela 2). Um total de 546 pessoas respondeu ao questionário (191 à montante, 178 no trecho médio e 177 à jusante). Entre elas, 46,4% eram “turistas”, ou seja, passaram a noite anterior à pesquisa alojados em outro lugar que não o domicílio. Um total de 77% dos usuários questionados eram exclusivamente ciclistas e 18% estavam exclusivamente a pé, com aproximadamente 5% alternando entre os dois ou usando outro meio de deslocamento (patins em linha, cadeira de rodas elétrica). Os excursionistas (pessoas ali por um dia ou apenas algumas horas) foram os mais numerosos (42% dos respondentes), seguidos por ciclistas itinerantes (34%), ciclistas esportivos (17%) e usuários “utilitários” (7%). A origem geográfica dos respondentes era variada, embora 75% fossem franceses ($n = 406$). Entre as 15 outras nacionalidades representadas, as mais recorrentes foram a suíça ($n = 46$), a alemã ($n = 33$) e a neerlandesa ($n = 18$). Os respondentes que habitavam uma cidade ao longo do Ródano representaram 43% do total. Frequentemente, eram pessoas locais (37% dos respondentes viviam a menos de 20 quilômetros do local da pesquisa) ou de departamentos franceses adjacentes (18% dos respondentes). Os homens representaram 57% dos respondentes, proporção que variou de acordo com a atividade. Por exemplo, os homens representavam 65% dos ciclistas esportivos, 55% dos ciclistas itinerantes e 54% dos usuários utilitários. As mulheres representaram a maioria apenas entre os excursionistas (51%). Os respondentes eram adultos em idade relativamente avançada (idade mediana de 56 anos). A categoria socioprofissional mais frequente foi a de aposentados (34,7%). Foram acompanhados por profissionais de categorias superiores exercendo atividades intelectuais, liberais e de gestão (22,6%) e por profissionais de categorias intermediárias como técnicos e professores do ensino básico (17,2%), que juntos representam 75% dos respondentes entre a população ativa da amostra. Crianças e adolescentes em idade escolar (ensino fundamental e médio) e demais estudantes representaram 8,7% dos respondentes e outras pessoas sem atividade profissional (desempregados e responsáveis pela casa) 3,6%.

Tabela 2.
Principais critérios geográficos
e sociológicos dos respondentes de acordo
com seu perfil de usuário.

	Ciclistas itinerantes	Viajantes	Usuários utilitários	Ciclistas esportivos	Total
Idade mediana (anos)	46,4	56,4	42,4	51,7	51,6
Homens (%)	55,7	54,9	57,9	70,3	57,3
Vivem ao longo do Ródano (%)	14,9	63,2	60,1	58,3	44,2
Turistas (%)	87,3	24,4	24,3	32,1	46,4
Aposentados (%)	20,9	45,3	22,9	40	34,7
Estudantes (%)	10,4	5,5	14,3	11,3	8,7
Profissionais de categorias superiores (%)	30,7	19,4	14,3	17,5	22,6
Profissionais de categorias intermediárias (%)	23,3	12,9	22,9	13,8	17,2
Trabalhadores (%)	1,2	1	5,1	3,8	2
Locais (%)	5,2	54,5	57,9	52,4	37,9
Regionais (%)	14,4	20,9	21,1	19,1	18,5
Franceses (%)	29,3	12,3	10,5	11,9	17,9
Estrangeiros (%)	51,1	10,9	10,5	16,6	25,7

Paralelamente ao nosso estudo, os promotores da rota encomendaram uma pesquisa sobre a frequência da ViaRhôna, de março a novembro de 2017 (Mercat, 2018). Em 29 locais, 2.708 ciclistas responderam a um questionário. Nossos resultados são consistentes com os dessa pesquisa de frequência. Por exemplo, os resultados dessa pesquisa indicaram que 68,1% dos ciclistas são do sexo masculino, 29,6% dos respondentes são aposentados e a média de idade é de 50 anos. As diferenças podem ser explicadas pelo fato de que nossa pesquisa ocorreu durante o verão e fora das áreas urbanas. Registramos maior percentual de estrangeiros (25,7% vs. 3,9%) e de turistas (46,4% vs. 35,3%) e menor percentual de ciclistas utilitários (10% vs. 13%). Esses resultados, portanto, confortam a validade da nossa amostra de usuários.

Resultados da pesquisa

É importante notar a consistência das respostas sobre as motivações para usar a ViaRhôna, imagem do rio e valores atribuídos a ele. As respostas (variáveis) às perguntas diferem apenas ligeiramente e não são muito afetadas pelos locais de estudo, pelos traços sociológicos ou pelo local de residência dos respondentes, nem pelo tipo de uso da rota. As variáveis relativas a motivações, imagem e valores são, na maioria dos casos, estatisticamente independentes dos fatores acima (valor- $p > 0,1$). Nos parágrafos seguintes, comentamos apenas as diferenças estatisticamente significativas. No entanto, elas não devem mascarar o alto grau de homogeneidade nas respostas coletadas.

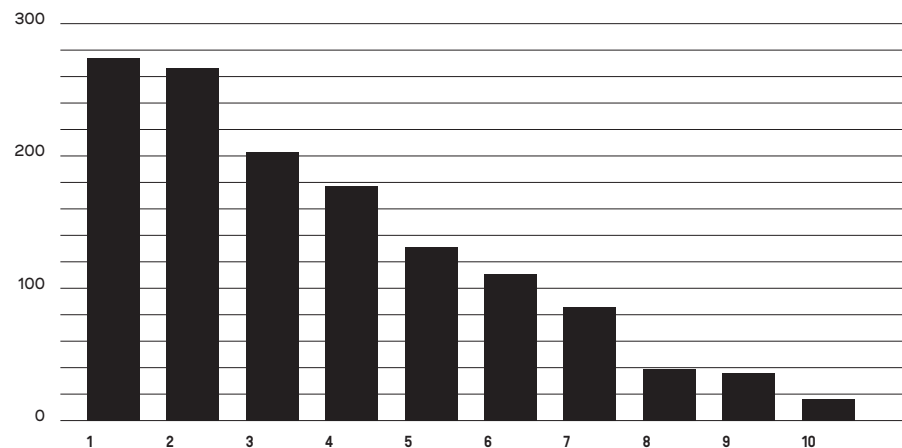
O ambiente fluvial e os usos como fontes de motivação

Uma série de perguntas tratou das motivações das pessoas para usar a ViaRhôna. Quando perguntados sobre quais as razões principais da visita à ViaRhôna naquele dia, os respondentes tiveram que escolher uma ou mais respostas de uma lista. As três respostas mais comuns trataram da atividade propriamente dita, ou seja, “praticar esportes” (23,2%), “passeio, ar fresco” (20,6%), “caminhar/pedalar” (20%). A resposta “passar um tempo ao longo do Ródano” ficou em quarto lugar (14,2%). Ela foi selecionada com maior frequência por ciclistas itinerantes (15,7%), seguidos por ciclistas esportivos (14%) e excursionistas (13,5%) ($p \leq 0,001$), e com menor frequência pelos usuários utilitários (10,8%). O desejo de descobrir o próprio rio é uma forte motivação para os ciclistas itinerantes. Ainda mais notável é o fato de que mais de um quarto dos respondentes estrangeiros (26,3%) responderam que sua principal motivação para

usar a ViaRhôna era passar o tempo ao longo do Ródano ($p \leq 0,001$). Esse foi o caso para apenas 8,3% da população local. Além disso, enquanto 18,3% das pessoas que não vivem ao longo do Ródano mencionaram que o rio era sua principal motivação, esse foi o caso para apenas 10% das pessoas que vivem ao longo dele ($p \leq 0,001$). Para a maioria dos estrangeiros, a possibilidade de viajar se deslocando ao longo do rio, de descobri-lo, é um fator importante de atração turística. Como era de se esperar, o rio em si é uma motivação menor para as pessoas que entram fácil e frequentemente (até mesmo diariamente) em contato com ele e, portanto, estão acostumadas a vê-lo.

Em resposta à pergunta “Para sua atividade específica, por que você escolheu a ViaRhôna em vez de algum outro lugar?”, os respondentes tiveram que selecionar três respostas (no máximo) entre as oito fornecidas, que incluíam aspectos técnicos relativos à rota, bem como sua situação geográfica e suas paisagens (ver figura 2). As respostas selecionadas com mais frequência se encaixam em dois tipos radicalmente diferentes de motivação: a segurança e o conforto da rota, por um lado — por exemplo, “A ViaRhôna é um local seguro e onde me sinto seguro” (50%), “A ViaRhôna facilita a viagem (traçado, superfície da estrada, proteção contra o vento) (32,4%) — e as paisagens percorridas por outro — por exemplo, “A ViaRhôna passa por áreas agradáveis” (48,5%), “A ViaRhôna permite viajar ao longo do rio Ródano” (36,8%).

Figura 2.
Detalhamento das respostas à pergunta
“Para sua atividade específica, por que você
escolheu a ViaRhôna em vez de outro lugar?”
(três respostas no máximo).



- 1 A ViaRhôna é um local seguro e onde me sinto seguro.
- 2 A ViaRhôna passa por paisagens agradáveis.
- 3 A ViaRhôna permite viajar ao longo do rio Ródano.
- 4 A ViaRhôna proporciona uma circulação confortável (topografia, revestimento da estrada, proteção contra o vento).
- 5 A ViaRhôna é uma rota bem sinalizada.
- 6 A ViaRhôna é o lugar mais acessível/próximo da minha casa.
- 7 A ViaRhôna segue para o Mediterrâneo ao longo de todo o percurso.
- 8 A ViaRhôna é o caminho mais curto/rápido para o meu destino.
- 9 Nenhuma resposta.
- 10 Outras.

A escala psicométrica utilizada pelos respondentes para avaliar “em que grau” (0 a 10) um total de 17 razões os incentivou a viajar para a ViaRhôna respondeu às observações acima. O motivo “estar em ‘contato’ com o Ródano” recebeu a quinta melhor média de avaliação (5.9), seguindo razões relacionadas a atividades — “praticar exercícios físicos” (7.4), “relaxar fisicamente” (6.6) — e ao local — “ficar próximo da natureza” (7.2), “ficar longe da cidade” (6.4). Semelhante aos outros indicadores de motivações, a escala psicométrica revelou que o desejo de passar o tempo

ao longo do Rhône é uma motivação importante, mais forte do que as razões coletivas — “atividade familiar”, “passar tempo com amigos ou com ‘meu grupo’”, “conhecer novas pessoas” — e as razões pessoais — “dar uma parada e pensar na vida”, “expressar minha criatividade desenhando, tirando fotos”, “mostrar a outras pessoas que posso fazê-lo”, etc.. Cálculos de floresta aleatória mostraram que a avaliação de “permanecer nas margens do Ródano” foi influenciada principalmente por duas outras motivações: “ficar próximo da natureza” e “aprender da natureza”. A quarta variável entre as mais preditivas da importância conferida ao Ródano no conjunto de razões que incentivaram as pessoas a usar a ViaRhôna foi o valor atribuído ao rio. Consequentemente, as pessoas motivadas pelo rio tendem a atribuir valor a ele.

Uso mais frequente, novas atividades

Os respondentes tiveram que avaliar a frequência de uso da ViaRhôna e a de visitas anteriores ao Ródano antes da existência da rota. Excluindo as 176 pessoas que declararam estar se deslocando ao longo do Rhône pela primeira vez, 57% dos respondentes que já haviam passado algum tempo nas margens do rio declararam que agora vinham com mais frequência, 40% com a mesma frequência e 3% com menos frequência. A ciclovía gerou, assim, um maior uso do rio tanto por ciclistas itinerantes como pela população local, que agora pode passar mais facilmente tempo nas suas margens. Um total de 71,9% dos ciclistas itinerantes na amostra nunca tinha visitado o Ródano antes da criação da ViaRhôna, o que pode significar que a ciclovía seja um meio eficiente para atrair esse tipo de usuário e dar acesso ao rio. Essas conclusões são válidas em menor grau para todos os tipos de uso, já que, em casa um deles, quase 30% dos usuários questionados descobriram o Ródano graças à ViaRhôna.

O que pode explicar o fato de que 3% dos respondentes declararam que vêm com menos frequência ao rio desde a criação da ViaRhôna? Essas 12 pessoas eram visitantes regulares do Ródano — diariamente (2), semanalmente (5) ou mensalmente (5) — e, portanto, tinham um “potencial” relativamente alto para reduzir as visitas. Dentre elas, 10 tinham mais de 50 anos ($p \leq 0,05$). Essa redução na frequência pode estar ligada às condições de vida de cada pessoa (envelhecimento, saúde debilitada, mudanças, alterações nas agendas, etc.) ou ao descontentamento com a própria ciclovía e as transformações ocorridas nas margens do rio e no número de visitantes. Por exemplo, as entrevistas revelaram que o número crescente de pessoas nas margens foi visto negativamente por alguns “visitantes regulares” que perceberam a ViaRhôna como uma fonte de distúrbios (outros visitantes, ruído, etc.) e que se sentiram privados de áreas que antes desfrutavam de forma relativamente exclusiva. É o caso, em especial, de alguns pescadores (um caso típico de conflito entre usos recreativos) ou simplesmente da população local em zonas onde o turismo não era comum anteriormente. Esse é, por exemplo, o caso para Marie-Anne, que vive numa casa ao longo da ViaRhôna, na região de Bugey, imediatamente próxima ao Ródano. Ela não escondeu sua hostilidade à ciclovía e descreveu o aumento do número de pessoas e o abandono da área por pescadores e caçadores. Ela agora atravessa para a outra margem do rio ao passear ou caminhar com seu cão, evitando assim a orla onde mora e por onde a ViaRhôna se estende.

Uma percepção da imagem do rio modificada

O aumento do número de visitas contribuiu para modificar a imagem das pessoas sobre o Ródano. Os respondentes tiveram que indicar, em uma escala que variava de “nem um pouco” (0) a “completamente” (10), o quanto a “experiência ao longo da ViaRhôna modificou [a] percepção do Rio Ródano”. O valor médio das respostas foi de 5,4 de 10. Isso indica uma mudança real, mas moderada. Pedimos às pessoas que sentiram que sua percepção havia sido modificada para apresentar os motivos da mudança. Um total de 300 pessoas respondeu (usando 2.849 palavras). Os termos mais frequentemente mencionados foram “natureza”, “rio”, “paisagem” e “natural”, seguidos por “descobrir”, “conhecer” e “descoberta” (ver figura 3). As descobertas feitas pelos respondentes graças à ViaRhôna dizem respeito principalmente ao aspecto natural do Ródano e de suas paisagens. A ausência de termos específicos para as diferentes categorias de usuários parece indicar que essas descobertas são experiências compartilhadas por todos.

Em caso afirmativo, quais aspectos foram modificados?”. Realizada com o Iramute0.



As pessoas encontradas nas entrevistas semiestruturadas também notaram uma mudança em sua imagem do Ródano, na medida em que agora o veem como mais natural do que antes.

Por exemplo,

“Sim, descobri que havia muito mais... Havia mais natureza, mais campo real do que eu imaginava depois de ter andado pela auto-estrada tantas vezes.” (Pierre, 53 anos, suíço, ciclista itinerante e ciclista esportivo)

No entanto, não é possível concluir que a imagem do Ródano tenha sofrido uma mudança completa. As entrevistas mostraram que as características antrópicas do rio ainda são uma parte integrante da sua identidade e da sua imagem retida pelos usuários, mesmo que a diversidade dos diferentes trechos seja também um elemento importante.

“Entrevistador: O que constitui a identidade ou as especificidades dessas diferentes paisagens do Ródano?

Entrevistado: Neste trecho, é o uso feito do rio e de sua força. As instalações hidrelétricas, depois, certamente, as usinas nucleares, que, entretanto, usam o rio para resfriar seus reatores. É a utilização do rio.” (Emmanuel, 42 anos, francesa da região, ciclista itinerante)

Além da imagem natural do rio, a análise das entrevistas revelou um traço comum entre os respondentes: eles acham que descobriram a diversidade das paisagens do Ródano graças à ViaRhôna e veem essa diversidade como uma característica notável do rio. Essa mudança na percepção da imagem do rio pode decorrer das condições específicas criadas pela ViaRhôna na experiência das pessoas ao longo de suas margens.

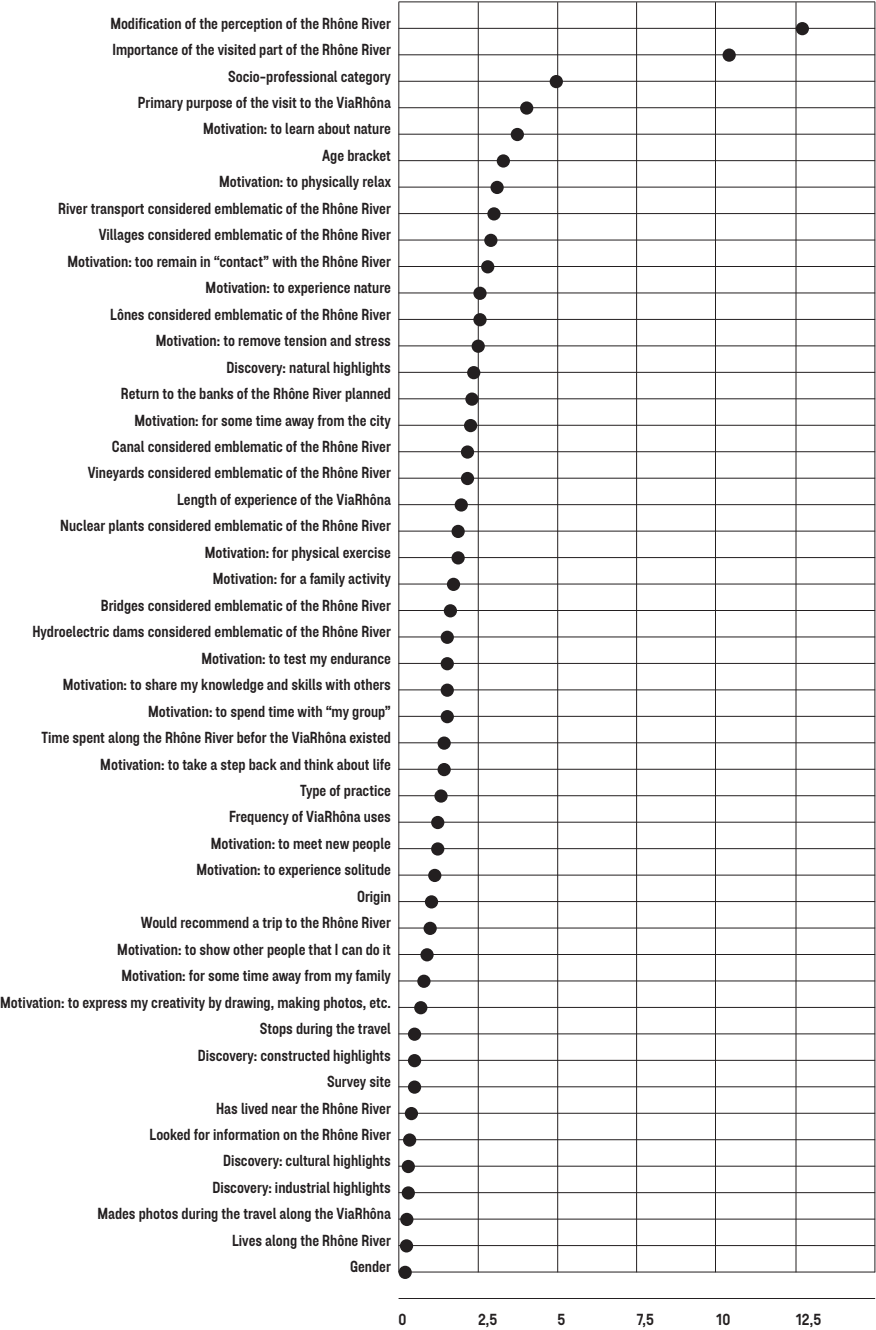
“Você pode se dar algum tempo, você tem tempo para realmente estar nesse lugar que você percorre, tempo que você não necessariamente tem em um carro. Em uma hora de carro, você pode percorrer 100 quilômetros, o que não é o caso para uma bicicleta. Você tem tempo para apreciar o ambiente, os ruídos, as paisagens.” (Élise, 30 anos, francesa, ciclista itinerante)

Maior valor

O valor atribuído pelas pessoas ao rio aumenta graças à ViaRhôna. Ao selecionar três razões pelas quais elas “atribuem valor ao Ródano”, é frequente os respondentes escolherem aspectos relacionados ao meio ambiente e à natureza: “porque suas paisagens e vistas, seus sons e odores são agradáveis” (59%), “porque ele mantém áreas intocadas” (38%), “porque ele abriga uma grande variedade de plantas e animais selvagens” (28%). O ambiente natural está em competição com “atividades recreativas” (34%), mas supera em muito as considerações econômicas e espirituais, destacando a importância do ambiente natural aos olhos dos usuários da ViaRhôna. A análise mostrou que o valor atribuído ao Ródano após um percurso ao longo da ViaRhôna — medido usando uma escala visual análoga que varia de “menos importante” (0) a “mais importante” (10) —, subiu para uma pontuação média de 6,9, com 57% de pontuações superiores a 5. Os cálculos de floresta aleatória revelaram que os preditores com maior influência na mudança de valor são o da modificação na imagem do rio e o do próprio valor atribuído (ver figura 4). A modificação na imagem do rio leva a uma modificação no valor atribuído, ou seja, a mudança no primeiro induz um aumento no segundo. As pessoas que atribuem um valor elevado ao Ródano também pensam que o valor é reforçado pela ViaRhôna.

Figura 4.
Importância relativa dos descritores
coletados na pesquisa (conforme medição
pelo índice de Gini, ou seja, a diminuição
média da impureza devido a cada descritor)

para modelar a resposta à questão
“a importância que você atribui ao Rio Ródano
mudou depois do uso da ViaRhôna?”. Quanto
maior o descritor no eixo Y, mais importante ele é.



Apenas pequenas mudanças no conhecimento do rio

Ainda que a imagem do Ródano e os seus valores atribuídos pelo público em geral tenham mudado, será que isso vale também para o conhecimento de paisagens consideradas emblemáticas pelas partes interessadas da ViaRhôna (atores públicos, especialistas nas questões de recursos hídricos)? Os resultados do fotoquestionário são claros, particularmente no que diz respeito aos antigos canais (localmente chamados de "lônes"), um ambiente particularmente emblemático ao longo do Ródano. Esses canais são braços do Ródano que foram isolados dele, sendo alimentados pelas águas do lençol freático ou das inundações do seu antigo leito principal. Desde a década de 1990, têm sido e continuam sendo alvo de ambiciosos projetos de restauração. Os antigos canais são elementos do patrimônio natural do Ródano aos quais as partes interessadas da ViaRhôna atribuem um valor particularmente elevado. Quanto aos respondentes, dada a avaliação média de 5,5 em uma escala até 10, eles os consideram como relativamente representativos do Ródano. No entanto, os antigos canais receberam uma das pontuações mais baixas entre as características do Ródano propostas no questionário, bem atrás do Ródano canalizado (7,2), das pontes (7,5) e dos vinhedos (7,3). Além disso, os respondentes tiveram dificuldades em identificar e nomear antigos canais. Apenas 70% dos respondentes responderam à pergunta "Na sua opinião, o que as duas fotos representam?" e, entre elas, apenas 27% (ou seja, 19% do total) usaram o termo francês "lône" ou "braço morto". A população que vive ao longo do Ródano vê os antigos canais como mais emblemáticos do rio do que as pessoas que vivem mais longe (avaliação média de 5,8 em comparação com a de 5,1) e o uso do termo francês preciso é específico desse grupo (índice de especificidade de 9,4). Consequentemente, embora a ViaRhôna facilite o acesso ao Ródano por diferentes perfis de usuários, modifique sua imagem e reforce o seu valor aos olhos dessas pessoas, a ciclovía tem um impacto limitado na aquisição de conhecimento sobre o rio. O fato de "lône" ser um termo específico do setor mediano (índice 3), onde está localizado o observatório da natureza da Île-du-Beurre, um centro de observação e informação onde as pessoas podem aprender sobre os ambientes naturais do rio, indicaria que esse tipo de centro é eficaz na transmissão de conhecimento.

Discussão

A ViaRhôna, um projeto que modifica as imagens e valores percebidos do rio

Os resultados mostram que a experiência vivenciada na ViaRhôna cria maior familiaridade com o rio e induz uma mudança em sua imagem, que é altamente compartilhada pelas várias categorias de usuários, quer digam respeito a aspectos sociológicos ou geográficos, ou a atividades realizadas. Os visitantes da ViaRhôna descobrem um rio mais diversificado e natural, menos uniformemente industrial e artificial do que inicialmente imaginavam. Percorrer a ciclovía gera uma experiência compartilhada que modifica as percepções e os valores atribuídos ao rio. Desempenham um papel nessas mudanças, o acesso mais fácil ao Ródano que a ViaRhôna proporciona e a possibilidade de percorrer a ciclovía a velocidades moderadas, ou seja, as que permitem às pessoas observar verdadeiramente a paisagem. A ViaRhôna, em contato direto com o Ródano, cria, assim, uma possibilidade para um público grande e diversificado acessar a natureza. Ao contribuir para o desenvolvimento e diversificação da mobilidade e das possibilidades recreativas, ela proporciona efetivamente o acesso a paisagens do Ródano que são, muitas vezes, desconhecidas das pessoas na ciclovía. Por esse motivo, o projeto tem resultado em novas oportunidades signifikativas para as pessoas, sejam elas viajantes de um dia ou ciclistas itinerantes estrangeiros.

A aposta dos atores do ordenamento territorial e das partes interessadas pelo rio (neste caso, os participantes do Plano Rhône) foi, portanto, um sucesso. A hipótese de que uma maior "conectividade social" com o rio (Kondolf & Pinto, 2017) resulta na recriação de vínculos tem sido demonstrada. Está claro que a ViaRhôna cria maior afinidade com as paisagens. É possível formular uma hipótese que, provavelmente, essa maior afinidade aumentará o apoio às políticas de preservação da natureza (Gobster *et al.*, 2007; Nassauer, 1992). Mas que natureza está aqui em debate (Gobster, 2001)?

Quando falam em redescobrir o Ródano natural, os respondentes estão se referindo a uma natureza altamente estetizada, que pouco tem a ver com o funcionamento real do meio ambiente, incluindo os processos dinâmicos dos ecossistemas. Os ambientes emblemáticos do Ródano, como os antigos canais, não são bem conhecidos e a fauna e a flora são raramente e parcialmente mencionadas pelos respondentes. Se progressos têm sido alcançados no sentido de proporcionar aos usuários uma imagem do rio mais complexa do que inicialmente se imaginava, os aspectos relativos ao funcionamento ecológico do rio continuam ausentes. Essa forma mais profunda de conhecimento exigirá outros canais de transmissão além dos existentes. Nesse sentido, a existência de um centro de formação ambiental à margem do Ródano numa das seções de estudo (o centro Île-du-Beurre) parece ter melhorado o conhecimento de alguns respondentes encontrados durante o estudo.

Usuários "selecionados" pelo projeto

As variações mínimas nas motivações e valores observados nos três setores de estudo são semelhantes aos resultados obtidos por outros estudos que utilizam a mesma escala psicométrica de valores aplicada a outros grandes espaços, parques naturais (Brown & Raymond, 2007) e florestas (Williams & Vaske, 2003). No entanto, ao contrário desses outros estudos que observaram diferenças significativas nas motivações e valores, por um lado, da população residente (em nosso estudo, pessoas que vivem ao longo ou perto do rio), e por outro lado, de visitantes (em nosso estudo, franceses vindos de outros lugares e estrangeiros), os resultados aqui indicam semelhança geral entre as categorias de usuários, quando estas dizem respeito a características sociológicas (idade, gênero, nível de renda), aspectos geográficos (locais, franceses, estrangeiros) ou atividades na rota (excursionistas, ciclistas esportivos, ciclistas itinerantes). A homogeneidade de opiniões sobre o rio pode resultar em parte da experiência das pessoas na ViaRhôna, muito embora outros mecanismos provavelmente também estejam envolvidos. Em particular, parece que a própria rota de ciclovias desempenha um papel importante na "seleção" de seus usuários, na medida em que suas características permitem e suscitam um determinado tipo de atividade. Isso é especialmente o caso das motivações para o uso da ViaRhôna, que dizem respeito principalmente à segurança e ao conforto da ciclovias. Além de oferecer acesso à natureza, a ViaRhôna traz uma abordagem para atividades que integram segurança e conforto. Essa dupla oferta, que combina um percurso ciclístico seguro e confortável, por um lado, e um meio de descobrir as áreas percorridas, por outro, resume as duas principais características da ViaRhôna e explica sua atração. Essa interpretação está de acordo com os achados de Smith e Moore (2013), para quem os laços afetivos e emocionais das pessoas com locais de lazer e seus desejos em termos de práticas recreativas têm influência significativa não apenas em sua demanda por atividades, mas também no grau em que são atraídas para um lugar e/ou para uma estrutura como a ViaRhôna. A percepção do lugar (neste caso, o rio Ródano) atua como uma poderosa força de atração que aproxima os usuários (Hailu *et al.*, 2005; Williams & Vaske, 2003). Essa atratividade resulta na seleção de usuários pela infraestrutura. As pessoas que percorrem a ViaRhôna são motivadas por gostos semelhantes e é o seu "perfil de motivação" a característica comum entre elas. Em contrapartida, é provável que sua experiência como usuários seja influenciada por seus gostos. Este vínculo entre atividades e gostos está de acordo com as observações padrão da pesquisa sociológica sobre práticas culturais (Fleury, 2014; Swartz, 1998). Com gostos compartilhados, esses usuários provavelmente expressarão opiniões semelhantes sobre a percepção do rio e os valores a ele atribuídos, mesmo que tenham atividades bastante diferentes (ciclistas itinerantes, excursionistas, etc.). Essa moldagem das expectativas dos usuários por uma infraestrutura está em consonância com um componente central da teoria da prática social (Shove *et al.*, 2012), que tem estabelecido que os usuários são selecionados pelas suas práticas.

Os limites para a atração

A nova atratividade do Ródano, visível nos resultados deste estudo, pode, no entanto, encontrar certos limites. Em especial, o maior número de visitantes pode incomodar certas pessoas que vivem ao longo do rio e que durante anos frequentaram as margens do Ródano, mas que não estão interessadas em usar a

ViaRhôna. Essas impressões negativas foram logo expressas por certas pessoas entrevistadas na etapa exploratória do estudo. A nova atratividade das margens do Rhône proporcionada pela ViaRhôna, ao se dirigir a determinados segmentos de público, pode levar à exclusão de outros segmentos. Esse risco passou a ser maior com a conclusão recente da ciclovie. O número de visitantes deve aumentar maciçamente nos próximos meses e anos, dado o lançamento de esforços promocionais para a ViaRhôna (campanha de publicidade, publicação do popular guia turístico *Guide du Routard* em fevereiro de 2019, etc.). Na primavera de 2019, já havia sinais de turismo excessivo: artigos de imprensa chegaram a mencionar trens lotados de bicicletas ao longo de partes-chave da rota. Em comparação com os resultados aqui apresentados, é provável que o número de turistas e ciclistas itinerantes aumente, particularmente durante o verão, acarretando em uma piora dos problemas. Assim, a nova atratividade, ainda que produza receitas turísticas consideráveis e constitua claramente um fator importante para o desenvolvimento local, ela pode também privar os residentes locais de uma área que muitas vezes usavam e apreciavam. Isso pode resultar em conflitos de uso ao longo do rio que são muito mais graves do que os observados hoje e comparáveis, pelo menos em sua configuração geral, à competição entre turistas e população local observada em certas grandes cidades (Nofre *et al.*, 2018; Novy & Colomb, 2016), em áreas de proteção natural (Depraz & Laslaz, 2017) e ao longo das costas (Cadoret, 2017). Do mesmo modo como as intervenções de canalização e retificação e a infraestrutura turística reduzem, de forma sazonal ou durante todo o ano, o direito à cidade de alguns residentes em certas cidades particularmente atraentes (Perkumienė & Pranskūnienė, 2019) e interrompem os frágeis equilíbrios da justiça espacial (Soja, 2010), a ciclovie pode muito bem ter efeitos negativos sobre os direitos dos residentes locais de acessarem e desfrutarem dos recursos ambientais do rio.

Este estudo lança uma nova luz sobre as questões do desenvolvimento territorial, analisando como uma ciclovie de longa distância pode criar ou recriar ligações com as paisagens circundantes. Ele preenche uma lacuna na literatura internacional existente por meio da análise do caso da ViaRhôna, uma ciclovie ao longo do Ródano, um rio extensivamente explorado na França, particularmente para a geração de energia hidrelétrica. A ViaRhôna representa uma modificação física e de longo prazo das áreas por onde passa. Esse estudo revela que ela também transforma as relações entre os usuários da ciclovie e as paisagens do entorno. A ViaRhôna oferece aos usuários (pedestres, ciclistas, pessoas que vivem ao longo do rio, turistas, excursionistas, ciclistas esportivos, etc.) acesso novo e/ou renovado ao rio. A análise aqui feita confirma que isso levou a um aumento da atividade nas margens do rio por parte de turistas e da população local. Novas atividades têm surgido e atividades pré-existentes têm sido reforçadas. Este estudo sugere que as características da rota ViaRhôna e as atividades que ela possibilita drenam um segmento especial da população que, apesar de sua composição sociológica diversificada, compartilha gostos semelhantes. Por fim, mesmo que o crescente sucesso da ciclovie prenuncie a emergência de conflitos e a potencial degradação das condições de uso, sua criação também resultou em um aumento no valor que os usuários atribuem ao Ródano. Ao permitir que as pessoas se aproximem deste, a ciclovie tem reforçado a conectividade social do rio e modificado a sua imagem percebida pelos usuários. Os usuários da ciclovie descobrem um rio mais diversificado e natural, menos uniformemente industrial e alterado do que inicialmente imaginavam.

Uma ciclovie e seu trajeto não são elementos neutros na paisagem e têm um efeito visível na relação entre o território, o rio e a sociedade. Em termos de gestão das áreas naturais, esses resultados trazem à baila a questão de até que ponto a redescoberta pelos usuários dos ambientes naturais do rio e o aumento do valor a ele atribuído podem potencializar o apoio dos usuários às políticas destinadas à preservação do rio. Percorrer a ViaRhôna cria um conjunto específico de condições para a descoberta de ambientes e contribui para a produção de um conhecimento superficial que difere claramente daquele acumulado por um especialista. Nossos resultados mostram que a ViaRhôna ainda não desenvolveu nos usuários novos conhecimentos sobre os ambientes naturais do Ródano, pelo menos não no sentido compreendido pelos

profissionais da água. Esse conhecimento é, no entanto, indispensável para qualquer compreensão real de uma situação complexa com questões conflitantes. A participação dos usuários, pelo menos os locais, em debates sobre projetos de intervenções que impactam o rio evidencia a necessidade de se imaginar outros canais de transmissão de conhecimento além de um simples itinerário recreativo. Salienta-se também a necessidade de criar centros de diálogo onde as diferentes formas de conhecimento, profanas e especializadas, possam interagir.

- BARON-YELLÈS, N.** (2000). *Recréer la nature. Écologie, paysage et société au marais d'Orx*. Paris: Presses de l'École normale supérieure.
- BETHEMONT, J., & BRAVARD, J.-P.** (2016). *Pour saluer le Rhône*. Paris: Libel.
- BROWN, G., & RAYMOND, C.** (2007). The relationship between place attachment and landscape values : Toward mapping place attachment. *Applied Geography*, 27(2), 89-111. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2006.11.002>
- CADORET, A.** (2017). L'attachement aux lieux dans les conflits liés à l'environnement sur le littoral : Une ressource pour leur régulation. *Vertigo*, 17(1), Article Volume 17 Numéro 1. <https://doi.org/10.4000/vertigo.18436>
- COTTET, M.** (2013). Caractériser les valeurs environnementales au cours du temps : Une étape indispensable à la gestion des patrimoines naturels : Le cas de la restauration des bras morts de l'Ain et du Rhône. *Vertigo — la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 16*, Article Hors-série 16. <https://doi.org/10.4000/vertigo.13558>
- COTTET, M., MORARDET, S., ADAM, M., VUKELIC, S., COLLARD, A.-L., COUSSOUT, L., VAUDOR, L., RIVIÈRE-HONEGGER, A., & FÉVRIER, S.** (2019). *La ViaRhôna: la valorisation du patrimoine rhodanien à l'épreuve des territoires, des acteurs et des usages. Rapport final du projet RhônaVel'eau* (p. 487). Plan Rhône, Agence de l'eau RMC; EDF; FNADT. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03353137>
- CROSSLEY, S. A., SALSURY, T., & McNamara, D. S.** (2013). Validating lexical measures using human scores of lexical proficiency. In S. Jarvis & M. Daller (Orgs.), *Vocabulary Knowledge : Human ratings and automated measures* (p. 105-134). Amsterdam: John Benjamins Publishing Company. <https://doi.org/10.1075/sibil.47.06ch4>
- DAVODEAU, H., PORDOY, C., MONTEBAULT, D., BARRAUD, R., & CARCAUD, N.** (2013). Patrimonialiser la nature et les paysages : Contradictions et paradoxes au sujet des épis de la Loire armoricaine. *L'Espace géographique*, 42(3), 241-253. <https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2013-3-page-241.htm>
- DEENIHAN, G., CAULFIELD, B., & O'DWYER, D.** (2013). Measuring the success of the Great Western Greenway in Ireland. *Tourism Management Perspectives*, 7, 73-82. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2013.03.004>
- DEPRAZ, S., & LASLAZ, L.** (2017). Conflicts, Acceptance Problems and Participative Policies in the National Parks of the French Alps. *EcoMont (Online Issue)*, 9(1), 46-56. <https://doi.org/10.1553/eco.mont-9-sis46>
- DESFOR, G., LAIDLEY, J., STEVENS, Q., & SCHUBERT, D.** (Orgs.). (2013). *Transforming Urban Waterfronts: Fixity and Flow*. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203841297>
- DICKINSON, J. E., & ROBBINS, D.** (2009). "Other People, Other Times and Special Places": A Social Representations Perspective of Cycling in a Tourism Destination. *Tourism and Hospitality Planning & Development*, 6(1), 69-85. <https://doi.org/10.1080/14790530902847095>
- DOWNWARD, P., LUMSDON, L., & WESTON, R.** (2009). Visitor Expenditure: The Case of Cycle Recreation and Tourism. *Journal of Sport & Tourism*, 14(1), 25-42. <https://doi.org/10.1080/14775080902847397>
- FLEURY, L.** (2014). *Sociology of culture and cultural practices: The Transformative Power of Institutions* (M. Lavin, Trad.). Lanham: Lexington Books.
- GARNIER, B., & GUÉRIN-PACE, F.** (2010). *Appliquer les méthodes de la statistique textuelle*. Paris: CEPED. https://www.ceppep.org/IMG/pdf/appliquer_les_methodes_de_la_statistique_textuelle-.pdf
- GIOVANNINI, A., MALUCELLI, F., & NONATO, M.** (2017). Cycle-tourist network design. *Transportation Research Procedia*, 22, 154-163. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2017.03.022>
- GOBSTER, P. H.** (2001). Visions of nature: Conflict and compatibility in urban park restoration. *Landscape and Urban Planning*, 56(1), 35-51. [https://doi.org/10.1016/S0169-2046\(01\)00164-5](https://doi.org/10.1016/S0169-2046(01)00164-5)
- GOBSTER, P. H., NASSAUER, J. I., DANIEL, T. C., & FRY, G.** (2007). The shared landscape: What does aesthetics have to do with ecology? *Landscape Ecology*, 22(7), 959-972. <https://doi.org/10.1007/s10980-007-9110-x>
- HAILU, G., BOXALL, P. C., & McFARLANE, B. L.** (2005). The influence of place attachment on recreation demand. *Journal of Economic Psychology*, 26(4), 581-598. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2004.11.003>
- KONDOLF, G. M., & PINTO, P. J.** (2017). The social connectivity of urban rivers. *Geomorphology*, 277, 182-196. <https://doi.org/10.1016/j.geomorph.2016.09.028>
- LE LAY, Y.-F., COTTET, M., PIÉGAY, H., & RIVIÈRE-HONEGGER, A.** (2012). Ground Imagery and Environmental Perception: Using Photo-Questionnaires to Evaluate River Management Strategies. In *Fluvial Remote Sensing for Science and Management* (p. 405-429). John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781119940791.ch18>
- LEBART, L., & SALEM, A.** (1994). *Statistique textuelle*. Paris: Dunod.
- LEFEBVRE, S., & TRUDEAU, M.** (2003). La Route verte, un circuit touristique? *Téoros. Revue de recherche en tourisme*, 22(2), 46-51. <https://journals.openedition.org/teoros/1771?lang=fr>
- LIU, A., & WIENER, M.** (2002). Classification and Regression by randomForest. *R News*, 2/3, 18-22. https://www.r-project.org/doc/Rnews/Rnews_2002-3.pdf

- LUMSDON, L., DOWNWARD, P., & COPE, A. (2004). Monitoring of cycle tourism on long distance trails : The North Sea Cycle Route. *Journal of Transport Geography*, 12(1), 13-22. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2003.10.007>
- MERCAT, N. (2018). *Étude de Fréquentation et d'impact Economique de la ViaRhôna en 2017. Rapport Final*. Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Inddigo — Symetris.
- MESCHIK, M. (2012). Sustainable Cycle Tourism along the Danube Cycle Route in Austria. *Tourism Planning & Development*, 9(1), 41-56. <https://doi.org/10.1080/21568316.2012.653478>
- NASSAUER, J. I. (1992). The appearance of ecological systems as a matter of policy. *Landscape Ecology*, 6(4), 239-250. <https://doi.org/10.1007/BF00129702>
- NOFRE, J., GIORDANO, E., ELDRIDGE, A., MARTINS, J. C., & SEQUERA, J. (2018). Tourism, nightlife and planning: Challenges and opportunities for community liveability in La Barceloneta. *Tourism Geographies*, 20(3), 377-396. <https://doi.org/10.1080/14616688.2017.1375972>
- NORCLIFFE, G., BASSETT, K., & HOARE, T. (1996). The emergence of postmodernism on the urban waterfront: Geographical perspectives on changing relationships. *Journal of Transport Geography*, 4(2), 123-134. [https://doi.org/10.1016/0966-6923\(96\)00005-1](https://doi.org/10.1016/0966-6923(96)00005-1)
- NOVY, J., & COLOMB, C. (2016). Urban Tourism and its Discontents : An Introduction. In Claire Colomb & Johannes Novy (Éds.), *Protest and Resistance in the Tourist City* (1^{re} éd., p. 130). New York: Routledge.
- PAILLÉ, P., & MUCCHIELLI, A. (2012). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Paris: Armand Colin. <https://doi.org/10.3917/arco.paill.2012.01>
- PERKUMIENĖ, D., & PRANSKŪNIENĖ, R. (2019). Overtourism: Between the Right to Travel and Residents' Rights. *Sustainability*, 11(7), 21-38. <https://doi.org/10.3390/su11072138>
- PEYRARD, O., & PROST, B. (1997). Le difficile éveil du Rhône à la civilisation des loisirs / The difficult Awakening of the Rhône to a leisure society. *Géocarrefour*, 72(1), 57-65. <https://doi.org/10.3406/geoca.1997.4678>
- PURCELL, A. T., LAMB, R. J., MAINARDI PERON, E., & FALCHERO, S. (1994). Preference or preferences for landscape? *Journal of Environmental Psychology*, 14(3), 195-209. [https://doi.org/10.1016/S0272-4944\(94\)80056-1](https://doi.org/10.1016/S0272-4944(94)80056-1)
- RATINAUD, P. (2014). *IRaMuteQ 0.7 alpha 2 : interface de R pour les analyses multidimensionnelles de textes et de questionnaires (0.7 alpha 2) [R]*. http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/Pas%20a%20Pas%20IRAMUTEQ_0.7alpha2.pdf
- RECKWITZ, A. (2002). Toward a Theory of Social Practices: A Development in Culturalist Theorizing. *European Journal of Social Theory*, 5(2), 243-263. <https://doi.org/10.1177/13684310222225432>
- SERRÃO, A. V., & REKER, M. (2019). *Philosophy of Landscape: Think, Walk, Act*. Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/41739>
- SHOVE, E., PANTZAR, M., & WATSON, M. (2012). *The Dynamics of Social Practice: Everyday Life and How it Changes*. Londres: SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781446250655>
- SMITH, J. W., & MOORE, R. L. (2013). Social-Psychological Factors Influencing Recreation Demand : Evidence From Two Recreational Rivers. *Environment and Behavior*, 45(7), 821-850. <https://doi.org/10.1177/0013916512446335>
- SOJA, E. W. (2010). *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- SWARTZ, D. (1998). *Culture and Power: The Sociology of Pierre Bourdieu*. Chicago: University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/C/bo3637826.html>
- WILLIAMS, D. R., & VASKE, J. J. (2003). The measurement of place attachment: Validity and generalizability of a psychometric approach. *Forest Science*, 49(6), 830-840. <http://www.fs.usda.gov/treesearch/pubs/23746>
- WRENN, D. M., CASAZZA, J., & SMART, E. (1983). *Urban waterfront development*. Washington: Urban Land Institute.

PARTE 4

O TRABALHO DE VALORIZAÇÃO

A MEDIÇÃO DO BEM-ESTAR TERRITORIAL. TRABALHAR SOBRE OS OU COM OS TERRITÓRIOS?

Artigo originalmente publicado em francês na Revue de l'**OFCE** em fevereiro de 2016.
Ver: Jany-Catrice, F. (2016). La mesure du bien-être territorial. Revue de l'**OFCE**, 145(1), 63-90. <https://doi.org/10.3917/reof.145.0063>

Florence Jany-Catrice

Professora de economia na Universidade de Lille, é membro do laboratório Cersé-UMR 8019 da cátedra de Economia e ciência social dos Hauts de France. Ela é co-diretora com Dominique Méda da cátedra ecologia-trabalho-emprego da Fondation des maisons des sciences de l'homme (FMSH) e também preside a Associação Francesa de Economia Política. Ela foi recentemente pesquisadora convidada (2020-21) na School of Social Science do Institute for Advanced Study da Universidade de Princeton.

Suas pesquisas tratam do trabalho e do emprego em sociedades de serviços, na economia da qualidade e das questões de quantificação e avaliação, incluindo questões macroeconômicas e indicadores alternativos de riqueza. Seus últimos livros desenvolvem uma economia política de indicadores macroeconômicos. Ela publicou (com D. Méda) *Faut-il attendre la croissance?* (reed. La Documentation française, 2022) e *A political economy of the measurement of inflation* (Palgrave MacMillan, 2021).

Traduzido por Julia Vidile

Os indicadores do bem-estar, da qualidade de vida ou do progresso foram historicamente desenvolvidos como elementos de enriquecimento do **PIB**, sendo este último utilizado como medida das finalidades sociais, tanto em nível internacional e nacional quanto territorial.

As consequências frequentemente nefastas desse uso são lembradas desde a própria concepção das contas econômicas nacionais a partir das quais o **PIB** é calculado. Os estatísticos responsáveis por essas contas, aliás, nunca deixaram de salientar que o **PIB** não é um indicador de bem-estar, mesmo se parte das alterações realizadas nas contas nacionais desde os anos 1970 visa precisamente aproximar um do outro (Gadrey, 2003; Gadrey e Jany-Catrice, 2012).

Embora essas críticas tenham sido por muito tempo mantidas à distância, hoje elas são bem conhecidas, documentadas e cada vez mais compartilhadas. Usar o **PIB** como base para avaliar o bem-estar das populações é considerado problemático, uma

vez que o **PIB** ignora uma série de atividades que, por convenção, são excluídas de seu perímetro por serem realizadas a título não monetário: a produção doméstica, a educação das crianças dentro da esfera familiar, as atividades voluntárias e associativas. Indicador concebido como uma média (particularmente quando se evoca o **PIB** por habitante para comparar a “riqueza” econômica das nações), o **PIB**, além disso, não leva em conta nem os efeitos de distribuição (desigualdades econômicas e sociais, pobreza), nem o grau de coesão social da sociedade. Indicador de fluxo, ele não reflete nenhum estoque e, portanto, não registra as degradações patrimoniais, ecológicas ou sociais ligadas à pressão antrópicas. Ora, atualmente é bem sabido que a terra e seus ecossistemas vêm se deteriorando desde a entrada das sociedades ocidentais na industrialização, e esse fenômeno vem se acelerando desde o fim do século **XX** (Méda, 2008). A atividade econômica esgota, assim, os estoques de recursos fósseis não-renováveis e altera os recursos renováveis para além de sua capacidade natural de regeneração.

Neste artigo, tomamos como base essas conclusões relativamente consensuais para retomar diversas questões. Primeiro, tentaremos compreender por que os indicadores de bem-estar territorial se multiplicam, tanto na França quanto internacionalmente. Em seguida, mostraremos que na literatura persiste uma indefinição inerente tanto na semântica empregada (trata-se de qualidade de vida, de bem-estar, individual ou coletivo?) quanto nos métodos implementados para tentar fornecer avaliações quantificadas desses conceitos. Em seguida, buscaremos matizar o alcance dessas iniciativas em função, particularmente, de trabalharem sobre ou com os territórios. Concluiremos com a importância do pluralismo intelectual como garantia de pluralidade das representações.

Por que estão surgindo novos indicadores de bem-estar territorial?

Ir além do PIB

Se o tema dos indicadores de bem-estar não é novo, a difusão dos limites do **PIB** e sua apropriação no e para o mundo acadêmico aceleraram o interesse por ele. Ele se difundiu progressivamente em todas as camadas da vida das ideias e da vida pública: o grupo de especialistas reunidos em torno do Rapport Meadows, *The Limits to Growth* (Meadows et al., 1972), e sua reatualização em 2004 delineou os desafios ecológicos e sociais que seriam enfrentados pelas sociedades industriais baseadas no crescimento. Nesse mesmo momento, outros trabalhos acadêmicos já buscavam ampliar a medição, como é o caso dos trabalhos de W. Nordhaus e J. Tobin (1972), os primeiros a propor um índice de bem-estar econômico sustentável (*Sustainable Measure of Economic Welfare*). Diversas organizações não-governamentais, como a Global Footprint Network, divulgaram medidas de alerta relativas à renovação dos recursos, tendo desenvolvido uma “pegada ecológica”²²⁶. Certas organizações internacionais, embora tenham começado a se mobilizar um pouco tardiamente, representaram um papel decisivo na “contra-ofensiva mundial” (Fabre, 2011, p. 53) face a essa hegemonia do **PIB** e do crescimento, sobretudo nos círculos políticos, de certos economistas²²⁷ e midiáticos. A questão dos indicadores de bem-estar foi legitimada, mais recentemente, por personalidades do mundo acadêmico, em particular desde que a Comissão Stiglitz concluiu seu relatório sobre “a medição do desempenho econômico e do progresso social” em 2009 (ver também Costanza et al., 2014).

Na França, algumas pesquisas consideram que medições de bem-estar e sustentabilidade, por enunciarem objetivos finais, são não só necessárias como salutaras. Assim D. Méda, socióloga e filósofa, pioneira nessas questões na França, lamenta que “ao contrário das empresas, [a contabilidade nacional] não tenha um balanço no qual poderiam inscrever-se, ao lado dos aumentos, as degradações, as subtrações, o negativo” (Méda, 2014, p. 107). Por sua vez, Michel Aglietta sugere, em uma postura claramente mais economicista²²⁸, que “as políticas de desenvolvimento podem estar

226 Consultar os dados no seguinte site: <http://www.footprintnetwork.org/fr/>

227 Na França, os pesquisadores críticos em ciências humanas e sociais têm contribuído para a divulgação dessas questões desde a década de 1990.

228 M. Aglietta pensa, além disso, que considerar os objetivos perseguidos pela atividade econômica não é uma abordagem “muito promissora” (sic) “para uma medição agregada do bem-estar econômico, pois ela deve enunciar os objetivos finais e buscar múltiplos padrões

ligadas à sustentabilidade, na medida em que são interpretadas como estratégias generalizadas de gestão de portfólio. Para implementar essas estratégias, o governo de uma nação deve reorganizar seu arsenal estatístico em um esforço coletivo para estimar as mudanças de tamanho e composição ocorridas na riqueza total da nação. É um esforço considerável, tão exigente quanto o que conduziu às bases da contabilidade nacional entre 1940 e 1950” (Aglietta, 2011, p. 210).

A questão chegou a ser esmiuçada pelo círculo político francês por ocasião da Lei Sas²²⁹, adotada definitivamente pelo Parlamento francês em 2 de abril de 2015. Ela está cada vez mais estabelecida no debate público. Seu status, ainda marginal em relação às grandes prioridades econômicas definidas pelos sucessivos governos, mostra entretanto que a elaboração de outros indicadores é uma condição necessária, mas não suficiente, para a construção de novas políticas.

Modificar os indicadores hegemônicos ou completá-los com indicadores de bem-estar ou de qualidade de vida consiste, assim, em princípio, em ampliar o espectro dos objetivos coletivos, sem buscar necessariamente empregar a linguagem dominante da economia nem tentar encaixar novas dimensões nos quadros interpretativos existentes. Aliás, certos estudos estabelecem que o bem-estar ou a qualidade de vida exigem a redução das desigualdades econômicas e sociais e a melhoria das condições de existência coletiva, sobretudo no que tange a saúde, a educação e o acesso aos bens comuns, os quais, além disso, devem ser preservados. É a partir dessa base que, se levada a sério, rompe com muitas décadas de dominação do PIB nas representações do bem-estar, que se desenvolvem também, mas de maneira mais confidencial, medições de bem-estar territoriais.

O território: lugar de ação e de debate público

A dimensão territorial é um ponto cego de diversos trabalhos e análises sobre a medição do bem-estar. Assim, a Comissão Stiglitz só o evoca de maneira alusiva²³⁰, ao passo que o relatório sobre o crescimento verde de Crifo *et al.* (2009) para o Conselho econômico de desenvolvimento sustentável sequer menciona o assunto. Se ela não encontra tantos ecos nessa etapa, a não ser em nível internacional e nacional²³¹, é porque o princípio “*one size fits all*” ou do “tamanho único” (ver, por exemplo, Kim *et al.* 2015, p. 346) prevaleceu por muito tempo. É verdade que a medição dos indicadores de bem-estar ou de qualidade de vida em níveis infra-regionais é confrontada a uma tensão entre duas dinâmicas. Por um lado, há uma busca de legitimidade facilitada por um indicador *universal* - é uma das razões da grande notoriedade adquirida pelo índice de desenvolvimento humano (IDH) do PNUD, e de seu uso generalizado, inclusive no nível territorial²³², apesar de seu caráter por vezes considerado rudimentar e mesmo etnocêntrico. Por outro lado, há uma legitimidade que proviria sobretudo do enraizamento do indicador nas especificidades e necessidades locais, o que, neste caso, torna mais complexos a comparabilidade e o universalismo, sem todavia excluí-los completamente.

‘objetivos’ de medição física, cuja integração em um agregado único é impossível ou muito arbitrária” (2011, p. 204).

229 Composta de um artigo único, a Lei Sas de 2015 estipula que o Governo entregará (...) anualmente ao Parlamento um relatório apresentando a evolução, sobre os últimos anos, de novos indicadores de riqueza, como indicadores de desigualdade, de qualidade de vida e de desenvolvimento sustentável, bem como uma avaliação qualitativa ou quantitativa do impacto das principais reformas iniciadas no ano anterior e no ano em curso, e as que estão planejadas para o ano seguinte, em particular no âmbito das leis orçamentárias, à luz desses indicadores e da evolução do produto interno bruto (...).

230 Somente na página 203 o território é mencionado: “O funcionamento das instituições democráticas, e mesmo o ritmo do crescimento econômico, podem também depender da qualidade dos laços sociais em um território dado”, sem que, no entanto, seja atribuído um conteúdo específico a essa noção.

231 Ainda assim, o Insee, a OCDE e o CGET desenvolvem cada vez mais trabalhos em nível territorial, como demonstram os artigos do dossiê “Mesurer le bien-être et la soutenabilité”, publicado pela Revue de l’OFCE em 2016 (nº 145).

232 Ver os trabalhos do Nord-Pas-de-Calais e os da região de Île-de-France, ambos pioneiros na territorialização do IDH, incluindo, no caso do Nord-Pas-de-Calais, no nível municipal (IDH-4); ver também o projeto ISBET, que propôs um IDH bretão (FAIR, 2011, p. 88-89). Em nível internacional, são frequentes as territorializações do IDH, inspiradas ou não pelo Programa de desenvolvimento das Nações Unidas. Essas versões do “IDH”, embora territorializadas, continuam a ter uma inspiração universal.

Uma revisão ponderada da literatura sobre a economia regional fornece, no entanto, argumentos sobre a importância do território como espaço de diagnóstico, de debate público e de ação em torno da questão do bem-estar territorial e de seus indicadores.

Uma parte dos argumentos é comum às análises globais apresentadas acima. Assim, Davezies sugere que, no nível dos territórios, “Os lugares de crescimento não são mais, necessariamente, os do bem-estar: eles não são os mais atraentes sob o ponto de vista da escolha residencial, nem os que lutam com mais eficácia contra a pobreza, nem aqueles nos quais a renda por habitante progride mais rapidamente”; assim ele também destaca os efeitos, em certos territórios, do crescimento sem desenvolvimento, recordando a esse respeito que “o território não é somente um fator de crescimento, mas também [...] uma comunidade humana na qual o desenvolvimento não se declina em termos de ‘produtividade dos fatores’ ou de ‘custo de transporte’ mas, mais simplesmente, em termos de renda familiar, desemprego ou pobreza” (Davezies, 2008, p. 88). Esse tipo de estudo convida, classicamente, a “medir a trajetória de desenvolvimento dos territórios por outros indicadores além dos de desempenho econômico” (*ibid.*, p. 88).

Outra parte dos argumentos reside no efeito territorial diferenciado das diversas crises contemporâneas — tanto ecológicas e sociais como financeiras — que atravessam as economias e sociedades contemporâneas. O Observatório dos territórios assinala, assim, em seu relatório de 2015, que a crise econômica de 2007-2008 representou uma ruptura nos fenômenos de convergência que ocorriam entre os indivíduos e os territórios há muitas décadas, especificando, com base no trabalho de Davezies (2012), que “a tendência à redução das desigualdades que prevalecia desde o fim da década de 1990 foi (...) interrompida, e mesmo revertida” (CGET, 2015, p. 3).

A literatura enfatiza igualmente a importância do território para responder, através da transição ecológica e social, à multidimensionalidade das crises. Três argumentos complementares são empregados: i) o da adaptação local às crises; ii) o do local como espaço legítimo; iii) o do local como primeiro espaço do “viver juntos”.

i. O nível territorial e local é considerado como a fundação ou a “pedra fundamental”, conforme a terminologia de P. Calame²³³, a partir da qual a ação coletiva pode ter sentido e efeito. Isso decorre do fato que as especificidades geológicas, geopolíticas e socioculturais dos territórios requerem uma adaptação singular. Esse também é um argumento apresentado por Laurent (2013). Para citar apenas um exemplo, tratando-se “do ritmo de concentração dos gases de efeito estufa, da sensibilidade do aumento de temperatura frente a essa concentração, dos limiares para o desencadeamento de processos de retroalimentação positiva, da extensão, da variedade e dos efeitos catastróficos dos danos provocados pela elevação das temperaturas e, ainda mais, da sua distribuição geográfica” (Aglietta, 2011, p. 237), o caráter radical da incerteza ligada à mudança climática exigirá respostas flexíveis e eminentemente locais.

ii. O território aparece, em seguida, como espaço coerente de resposta a determinados desafios econômicos, sociais e ambientais. Assim, se as desigualdades territoriais são um problema em si (Laurent, 2013), o território aparece como um espaço de políticas públicas legítimas, não somente para a redução dessas desigualdades, como também para a definição dos problemas e a resolução política dos desafios ecológicos e sociais; basta pensar nas experimentações de circuitos alimentares curtos, de finança solidária, de reciclagem de resíduos. Sob esse ponto de vista, a importância das novas desigualdades territoriais, em particular, relacionadas ao processo de urbanização (Laurent, *op.cit.*), torna as medições universais, como o IDH, cada vez menos pertinentes, e é um convite à elaboração de novos indicadores territoriais.

iii. Por fim, o território é um lugar de proximidade que permite elaborar, de forma compartilhada, a ideia de um bem-estar coletivo, a ideia de um “viver juntos”²³⁴.

233 P. Calame, “Le territoire, brique de base de la gouvernance”, in *L'encyclopédie du développement durable*, Pierre Calame. Ver: <http://encyclopedia-dd.org/encyclopedia/economie/4-3territoires-et-amenagement/le-territoire-brique-de-base-de-la.html>. Consultado em 2 de setembro de 2015.

234 O território como espaço de convivência ganha ares de família com as abordagens teóricas pelas capacidades, já que, nessa perspectiva, uma parte das capacidades

Em suma, trata-se, na linha desses trabalhos, de constatar a legitimidade do território como espaço que estabelece uma construção localizada e plural da ação comum e cujo “o sentido resta a ser produzido pela deliberação coletiva”, como enunciam os cientistas políticos P. Lascoumes et J.-P. Le Bourhis (1998, p. 38). No entanto, é preciso notar que a legitimidade do território para enunciar a especificidade de um bem-estar coletivo também pode ser analisada como a expressão de uma perda de monopólio do Estado em sua legitimidade de falar em nome do “bem-estar para todos”, monopólio que ele exerce em uma parceria muitas vezes íntima com os especialistas que equipam seu saber. O Estado enfrenta, assim, a concorrência dos poderes locais por um lado e, por outro, a multiplicação dos movimentos de cidadãos²³⁵ que afirmam querer contar nesse jogo político destinado a enunciar os quadros representativos e interpretativos do mundo. Os desafios da medição do bem-estar territorial também podem, sob esse ponto de vista, ser lidos como um sintoma de uma renúncia a uma construção política nacional.

Enfim, os múltiplos desafios do território, mas também a crescente dissociação entre crescimento da produção ou da renda por um lado e desenvolvimento ou bem-estar territorial pelo outro, são um convite a uma análise multidimensional local desse bem-estar.

Nomear e contar o que importa

Pelas razões que acabamos de expor, os indicadores de bem-estar, estimados principalmente a partir de dados médios (de renda, consumo, patrimônio, etc.) perderam parte de sua relevância (Stiglitz *et al.*, 2009). E se esses indicadores são cada vez mais debatidos e, por vezes, contestados em nível internacional (como pudemos constatar durante a reforma do IDH do PNUD em 2010) ou em nível nacional, durante a “concertação” proposta conjuntamente pela France Stratégie e pelo CESE (Ducos, 2014; Le Clezio, 2015), os territórios aparecem também como espaços de controvérsia (Sirgy *et al.*, 2004²³⁶).

A controvérsia dos conceitos

Uma certa imprecisão persiste no uso dos termos “qualidade de vida” ou “bem-estar”, noções que são, entretanto, cada vez mais utilizadas quando se consideram perspectivas alternativas de medição econômica e social. Paradoxalmente, tanto as organizações internacionais como os pesquisadores abordaram essas noções imprecisas sob o ângulo da medição, e o portfólio de indicadores selecionados acabou por incorporar o conceito.

Se a terminologia varia, “qualidade de vida” ou “bem-estar” compõem-se, na literatura destinada a avaliá-los, de duas ordens de elementos, a primeira abrangendo uma percepção subjetiva individual e a segunda, uma objetivação de componentes constitutivos da qualidade.

Na terminologia da OCDE (2006), o bem-estar se decompõe em elementos “monetários” e “não-monetários”. Dentre os elementos monetários do bem-estar, a organização internacional inclui o PIB, a renda global e a monetização de um certo número de fatores, dentre os quais o lazer ao qual se pode atribuir um valor monetário, “permitindo melhor levar em conta o bem-estar em todos os países, para além dos indicadores de renda” (OCDE, *op. cit.*, p. 2). De maneira semelhante, a perspectiva do relatório Stiglitz (2009) considera que os indicadores de qualidade de vida contêm uma dimensão de bem-estar percebido e uma dimensão objetivada contendo uma diversidade de componentes das condições materiais de vida (saúde, educação, riscos psicossociais no trabalho, governança e direitos individuais, lazer e contatos sociais, meio ambiente e condições de vida, segurança econômica e física).

individuais está vinculada ao contexto em que o indivíduo evolui. “As ‘estruturas da convivência’ constituem, assim, um espaço de avaliação das condições de vida e o território pode ser considerado como uma estrutura de convivência, englobando um conjunto de recursos, de estratégias de atores e de políticas públicas” (Loubet *et al.*, 2011).

235 Sobre a questão da multiplicação desses movimentos cidadãos em nível mundial, ver Ogien & Laugier (2014).

236 Sirgy e seus co-autores publicaram, entre 2004 e 2013, 6 volumes de Community Quality-of-Life Indicators: Best Cases (Sirgy *et al.*, 2004, 2006, 2009a, 2009b, 2011, 2013).

Mais tarde, o Insee investigou a questão, com base nas recomendações do relatório Stiglitz, para lançar novos trabalhos, dentre os quais uma pesquisa específica sobre a qualidade de vida em 2011. A pesquisa devia permitir “considerar simultaneamente a maioria das dimensões da qualidade de vida preconizadas no relatório” (*sic*, Amiel *et al.*, 2013, p. 2). Albouy *et al.* (2010) também estabelecem uma distinção entre bem-estar e qualidade de vida ligeiramente diferente das propostas anteriores. Segundo eles, o bem-estar é composto de duas dimensões dadas pelo sentimento de bem-estar e pela objetivação de elementos constitutivos da qualidade de vida. A dimensão subjetiva do bem-estar é considerada, por esses autores, como um equivalente da felicidade, ao passo que a qualidade de vida equivale ao bem-estar como vetor de dimensões objetiváveis: “(...) mensurar o bem-estar (...) consiste em medir a qualidade de vida de uma pessoa, ou seja, avaliar sua situação em várias dimensões (de um ponto de vista material, no que diz respeito à saúde, às condições de moradia, à insegurança, etc.) e, a partir disso, deduzir se ela está em posição de ter uma qualidade de vida “satisfatória”. (...) Esse método é por vezes qualificado como abordagem “objetiva” da medição do bem-estar, pois se baseia em critérios precisos e mensuráveis. Os fatores levados em conta não se limitam aos aspectos puramente materiais (ou monetários)” (Albouy *et al.*, *op. cit.* p. 99).

Constatamos, finalmente, que a maioria dos trabalhos concentrados na medição fazem uma clara distinção entre bem-estar atual e sustentabilidade (Blanchet, 2012), não tanto conceitualmente (compreendemos bem a ideia intuitiva de um indicador de bem-estar sustentável, no sentido de Brundtland), mas por causa da impossibilidade estatística de reconciliar a perspectiva presente e a perspectiva futura, o que os conduz a argumentar assim em favor de ao menos dois indicadores (Stiglitz *et al.*, 2009; Blanchet, 2012): “A comissão destacou os problemas levantados por essa mistura de categorias. Eles atingem o seu máximo nos casos em que se tenta resumir toda a informação em um único indicador. Trata-se de querer engastar ao mesmo tempo o presente e o futuro em um único número, quando seriam necessários ao menos dois: um que nos indique onde nos situamos em cada data, em termos de desenvolvimento ou de nível de bem-estar, e um segundo que nos indique as perspectivas de desenvolvimento futuro ou, ao contrário, de recuo desse nível de bem-estar” (Blanchet, 2012, p. 291).

Podemos ver nessas iniciativas uma vontade de normalização universal. Esses trabalhos destacam igualmente a heterogeneidade na maneira de enunciar e medir a qualidade de vida, o bem-estar ou sua sustentabilidade. Essa heterogeneidade expressa, ao mesmo tempo, uma instabilidade nas convenções, uma certa improvisação na medição, uma imbricação particularmente clara entre conceitos e medição, mas também relações sociais e simbólicas contingentes. Ao fazê-lo, ela também fornece espaços para aquelas e aqueles que continuam a conferir a esse campo a disputa da semântica e da medição; ela evoca os desafios políticos associados às estatísticas; e destaca que armar a controvérsia é um elemento decisivo do pluralismo e da democracia.

Esclareçamos esse ponto. O que está em jogo, tanto na cena internacional quanto na local, relaciona-se às estratégias de construção de um espaço de legitimidade para o advento de novas contas que possam ser erigidas como normas vinculantes ao ordenamento jurídico, de maneira a compelir os atores a se adequarem a essas normas (Jany-Catrice & Marlier, 2013): quais elementos do bem-estar contam? Quais representações coletivas a medição legítima e veicula? Se exagerarmos um pouco, e entrarmos no âmago da medição, podemos detectar diversas convenções que coexistem sem se corresponder: de um lado, uma convenção social e ecológica progressista, e do outro uma convenção individualista do bem-estar e da qualidade de vida. Essa última é certamente a mais representativa — em todo caso, de longe a mais visível — das iniciativas existentes, como evidenciado pela mediação do Social Progress Index (SPI) de Porter *et al.* (2015)²³⁷. Esse indicador atribui um lugar importante aos direitos individuais, superior aos direitos sociais.

O mesmo vale para o tão midiaticizado indicador do “viver melhor” (*better live*) da OCDE, elaborado no contexto do *Global Project on Measuring the Progress of Societies*.

237 Em uma nota coletiva, o FAIR (2014, mimeo) sugere que esse indicador foi respaldado por muitos especialistas no assunto, que sua entrada no debate público foi bem preparada e que inúmeros artigos de imprensa foram consagrados a ele. Assim, I. Cassiers e G. Thiry observaram que, apenas no mês de abril de 2015, 694 artigos de imprensa foram dedicados ao indicador SPI (dados do Google Notícias). Ver <http://www.idies.org/public/FAIR/DossierSPIv2.pdf>

Segundo a **OCDE**, o “bem-estar” (well-being) de uma nação seria a combinação de uma série de dimensões: habitação, renda, trabalho e emprego, educação, saúde, segurança, equilíbrio entre tempo de trabalho e tempo familiar, meio ambiente, governança e satisfação. Essas dimensões são, em seguida, mensuradas de acordo com uma ou duas variáveis, quase sempre ditas “objetivas”, excetuando-se a satisfação de vida, que repousa em uma medição subjetiva. O bem-estar assim definido exige que a habitação seja grande e equipada com instalações sanitárias; ele sugere que níveis mais elevados de rendas médias disponíveis e de patrimônios financeiros das famílias produzem um bem-estar maior. O bem-estar dependeria da taxa de emprego e da taxa de desemprego de longa duração. Esse indicador do bem-estar nada indica em termos de qualidade dos empregos, de proteção social dos indivíduos ou de solidariedade. Ao colocar à disposição de cada indivíduo uma calculadora que permite, quase instantaneamente, construir seu índice de bem-estar pessoal, a **OCDE** também individualiza a medição, acalma a controvérsia coletiva sobre o agregado estatístico e permite a cada pessoa conceber a “sua” ideia de bem-estar, independentemente da qualidade das instituições de proteção coletiva.

A controvérsia dos usos

As controvérsias em torno dos conceitos andam de mãos dadas com uma reflexão sobre os usos políticos que são feitos deles. Com efeito, as políticas econômicas e sociais dependem dos agregados estatísticos em que se baseiam. Esses agregados são mobilizados ora como representação da realidade social, ora como interpretação dessa realidade, como referencial da ação pública ou ainda como justificativa para as políticas econômicas. O uso implícito ou explícito desses agregados, como outros tantos “dispositivos cognitivos coletivos”, como enunciou na década de 1980 Olivier Favereau (1989), só cresceu nas últimas décadas.

De maneira geral, é delicado separar a forma dos indicadores dos usos que serão feitos deles. Talvez não se espere os mesmos indicadores conforme eles se destinem principalmente a uma tomada de consciência individual e coletiva do grau de sustentabilidade de nossos modelos de desenvolvimento (nesse caso, os sinais de alerta serão então privilegiados) ou à criação de espaços de debate (os novos indicadores seriam, assim, *pretextos* ou *apoios* ao debate público). Ou, ainda, que se destinem à produção de convenções compartilhadas em torno do que é o bem-estar coletivo de um ou mais territórios, em todas as suas dimensões; ou que tenham por ambição conduzir (de outra forma) a ação pública, mesmo se *de facto* esses indicadores entrem raramente enquanto tais na criação das políticas (*policy making*).

Em nível territorial, embora os indicadores de qualidade de vida sejam frequentemente escolhidos para “qualificar” um território, as utilizações que são feitas deles também são heterogêneas. Se, em certos casos, eles são equivalentes ou complementares²³⁸ à noção de bem-estar territorial, a noção de qualidade de vida refere-se muitas vezes a um dos elementos de atratividade do território, fazendo dele um fator de crescimento. São destacados então, em primeiro lugar, ativos específicos para atrair novos capitais, dentre os quais os componentes da qualidade de vida. Por exemplo, o governo francês publicou, em 2014, um «Painel de avaliação da atratividade da França»²³⁹ com uma centena de páginas, no qual figuram, entre os determinantes econômicos da atratividade (tamanho do mercado, capital humano, ambiente administrativo e financeiro, vantagens fiscais), determinantes em termos de “qualidade de vida”. Quando a construção de indicadores de qualidade de vida anda de mãos dadas com os indicadores de atratividade, e quando ela se torna um dispositivo de apoio para uma colocação da competição dos recursos econômicos desses espaços, a qualidade é inteiramente posta a serviço de uma abordagem quantitativa.

Outras razões podem levar os territórios a avaliar seu bem-estar. Quando eles são fruto de uma visão compartilhada do território por cidadãos conscientes do impenativo de cuidar dos patrimônios à sua disposição (patrimônio ecológico, patrimônio

238 “A qualidade de vida é pluridimensional. Sua medição combina dados sobre a situação financeira e as condições de vida materiais, o contexto de vida, a saúde, a confiança política, etc. De acordo com as análises, dados subjetivos sobre a percepção dos indivíduos em relação a sua qualidade de vida podem ser utilizados de maneira complementar” (CGET, 2015).

239 http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/11/tdb_2014_fr_0611.pdf

social), eles se tornam um componente de uma política econômica de outra natureza. Em todos os casos, os usos e as condições sociopolíticas de elaboração das medições de bem-estar ou de qualidade de vida estão de fato imbricados.

**Uma pluralidade de métodos
de medição**

Da eclosão de iniciativas nos últimos anos, destacam-se duas formas dominantes nas tentativas de legitimação da medição. Escolhemos chamá-las aqui de “mundo da expertise” e “mundo do indivíduo”.

**Os mundos da expertise
e do indivíduo**

A elaboração da maioria dos indicadores, territoriais no caso que nos interessa neste artigo, pode se respaldar em primeiro lugar no trabalho de especialistas (E). Equipados com seu referencial teórico e seu sistema de valores, esses especialistas fornecem as dimensões do bem-estar ou vêm corroborar “cientificamente” as escolhas feitas pelos cidadãos. O processo *top-down* (de cima para baixo) adotado nesse caso é raramente questionado, em particular porque se trataria de questões de alta tecnicidade, mas também porque os especialistas têm, por vezes, um papel decisivo no apoio às autoridades políticas que potencialmente usariam esses dispositivos. Claro, a produção de indicadores requer um certo rigor estatístico. Mas as escolhas principais a se fazer se relacionam antes de mais nada, como sugerido acima, as concepções de bem-estar e de bem viver (tabela 1).

Tabela 1. As formas dominantes de legitimação na fabricação dos indicadores de bem-estar ou de qualidade de vida.

Fonte: Jany-Catrice e Marlier (2013).

	Especialistas (E)	Indivíduo (I)
Atores da legitimação / valores	Especialistas e tecnocratas / Hierarquia entre “conhecedores”	Indivíduos/Individualismo metodológico Ajudados pelos especialistas que os “interrogam”
Suporte principal da legitimação	Arcabouço teórico, variáveis de especialistas; linguagem monetária	Arcabouço teórico utilitarista
Processo de escolha das dimensões, variáveis e ponderações	Trabalho e deliberação em “gabinete” entre especialistas	Pesquisa por sondagem e agregação das preferências individuais, preferências anteriores, preferências reveladas
Fundamento do processo	Objetivação da competência especializada	Primazia dada imperativamente à subjetividade individual

A essa maneira de elaborar os indicadores de bem-estar, uma outra forma de legitimação, mais complementar que concorrente da primeira, coloca desta vez o indivíduo no centro da medição (I). Essa maneira de proceder é uma resposta possível ao caráter, no fim das contas, arbitrário da competência especializada quando ela pretende enunciar os componentes do bem-estar, sendo a preferência dos indivíduos aqui considerada como a pedra angular da solidez da medição. Ela acompanha o movimento “científico” da economia da felicidade (*happiness economics*), cuja dinâmica se deve à sua forte compatibilidade com a teoria *mainstream*. Geralmente, a medição se resume a relatar preferências percebidas e declaradas por indivíduos entrevistados em grande ou grandíssima escala, aos quais se pede que indiquem sua satisfação de vida ou sua felicidade em uma escala de 0 a 10. Essas medições também fazem da maximização da felicidade agregada uma função de bem-estar social. Seu sucesso se deve igualmente à existência de bases de dados importantes, combinando medições de “satisfação de vida” e de “felicidade” (World Value Surveys ou Eurobarometer Surveys, por exemplo), que conheceram uma forte expansão nas últimas décadas. Se, nos níveis internacional e nacional, os trabalhos de medição do bem-estar a partir desses dados individuais e

subjetivos se multiplicam, eles permanecem, no momento, relativamente confidenciais em nível regional, como evidenciado pelo trabalho de revisão internacional de Morrison (2014). Além dos trabalhos do **CGET** (2015), o de Pittau *et al.* (2010) é uma exceção. A partir dos dados do Eurobarômetro, os autores demonstram que existiria uma correlação entre renda individual e nível de satisfação dos indivíduos nas regiões europeias.

**Enunciar os critérios
de bem-estar e qualidade de vida:
uma competência (apenas) de especialistas?**

Um trabalho recente (Kim, Kee e Lee, 2015) mostra, a partir de um processo de decisão analítica, que na Coreia, os cidadãos, políticos e especialistas atribuem uma importância muito variável ao conteúdo do bem-estar local (denominado *Community wellbeing*). Esse trabalho empírico aponta que, se os cidadãos e políticos colocam em primeiro lugar dentre os fatores de bem-estar as questões de saúde física, os especialistas privilegiam antes de tudo o emprego.

Como sair da arbitrariedade do conhecimento especializado para enunciar critérios de bem-estar coletivo ou de qualidade de vida? Se a maioria dos autores citados até aqui considera que é possível estabelecer critérios universais, a sociologia e a história da quantificação (Desrosières, 2008) mostram que os indicadores sociais e econômicos são, sobretudo, convenções sociopolíticas, localizadas e historicamente datadas. Escapar ao arbitrário exige o desenvolvimento de indicadores que dêem voz seja aos indivíduos, de acordo com as modalidades especificadas acima, pela mobilização de sua subjetividade individual, seja aos cidadãos, privilegiando, neste caso, formas de participação cidadã. Uma participação cidadã engajada desde antes do processo de medição permite chegar a uma definição compartilhada dos determinantes essenciais dos componentes do bem-estar.

A agenda de pesquisa da economia política institucionalista, a exemplo da economia das convenções ou da escola da regulação, baseia-se, justamente, “em um ator dotado de uma capacidade prática de raciocinar não apenas sobre o que é eficaz, mas também sobre o que é justo”. Isso requer “uma reflexão sobre a liberdade do ator quanto à definição institucional de suas necessidades e das formas coletivas de satisfazê-las, uma liberdade de agir sobre e nas instituições. Tal capacidade implica expandir a representação do ator econômico para além da mera racionalidade instrumental e em direção a uma forma de razão prática” (Postel e Sobel, 2008, p. 141-143). Essas perspectivas formam a base teórica das práticas democráticas defendidas por certas redes cidadãs, como o Fórum **FAIR**, que afirma em 2008²⁴⁰ que “a razão para a busca de outros indicadores se deve à vontade de explicitar finalidades que estão fora do alcance se nos referirmos somente aos valores atuais, que dão prioridade à economia mercantil e monetária. Assim, é preciso levar em consideração a saúde social e ambiental, e o desenvolvimento humano sustentável. Pensamos que não é possível confiar a grupos de especialistas, cujas contribuições são evidentemente úteis, o cuidado de dizer quais são as finalidades a considerar e como levá-las em conta. A participação da sociedade e a deliberação política são indispensáveis para dizer e selecionar os objetivos visados e ponderar os critérios de avaliação que correspondentes” (**FAIR**, 2008).

Encontramos argumentos semelhantes em Sen (2004), quando o economista e filósofo indiano considera que existem tantos indicadores ou critérios quanto há maneiras de se representar uma boa sociedade. Segundo ele, trata-se de “um exercício de escolha social, que requer debate público e uma compreensão e aceitação democráticas.” Outros pesquisadores legitimam o recurso à competência especializada cidadã a partir da constatação de que os cidadãos, especialistas e políticos endossam papéis sociais diferentes e, conseqüentemente, têm visões diferentes do que conta a seus olhos (Kim, 2015, p. 347).

A escolha social só é então possível em espaços abertos de debate nos quais os especialistas e a sociedade civil coexistem e onde o aprendizado é verdadeiramente coletivo e os processos deliberativos funcionam. O economista Robert Salais destaca, a esse respeito, a “necessidade de uma prática democrática efetiva, que implica não

somente o debate público e a participação de todos os portadores de voz legítimos²⁴¹, mas também sua intervenção em todas as etapas que conduzem desde a elaboração dos conhecimentos práticos e teóricos necessários à deliberação, à escolha, até a concepção dos critérios de avaliação, a realização da avaliação, a discussão dos resultados e do que eles implicam como ajustes na restituição do projeto. (...) Isso pressupõe o desenvolvimento de uma cultura do debate e da deliberação, do aprendizado do engajamento responsável de sua liberdade, do gosto da coisa pública, tudo isso como parte de um processo de desenvolvimento das capacidades de agir para o bem comum” (Salais, 2015, p. 255). Essa abordagem está representada na Tabela 2.

Tabela 2.
Uma forma experimentada de legitimação
dos indicadores de bem-estar ou qualidade
de vida.

	Democracia deliberativa (DD)
Atores da legitimação / valores	Cidadãos / Democracia e ética comunicacional
Suporte principal da legitimação	Democracia deliberativa
Processo de escolha das dimensões, variáveis e ponderações	Fóruns híbridos, co-elaboração das prioridades a construir na elaboração dos bens comuns
Fundamento do processo	Realidade política priorizada e elaborada

Essas experiências evocam as análises da relação entre as ciências e a ordem democrática, estudadas por outras ciências sociais. As associações mais interessantes a consolidar sobre a questão dos indicadores de bem-estar territoriais abrangem certamente a ideia da co-produção do conhecimento, defendida, por exemplo, por Dominique Pestre (2012), muito embora, segundo o autor, a co-produção generalizada ainda seja um ideal, o de uma sociedade de iguais. Essa co-produção como horizonte e como prática combina frequentemente duas modalidades de participação, como também sugere Pestre: de um lado, a participação das partes interessadas, que necessitam mi-metizar, em parte, o mundo social, compreender a contestação e encontrar os pontos de saída; do outro, a das “pessoas sem opinião”. Seja qual for a modalidade escolhida, para responder à questão fundamental “o que é um bem-estar territorial para todos?”, os atores constroem e escolhem as palavras, os valores e os objetivos, os critérios, os modos de avaliação e de julgamento e, eventualmente, os indicadores. Embora a decisão permaneça nas mãos do político que decide em última instância, experiências de conferências de cidadãos realizadas, por exemplo, no Nord-Pas de Calais, permitem enfatizar que os cidadãos muitas vezes estão prontos para ocupar um lugar maior nos processos, particularmente para agir como “vigia” ou como força interpeladora²⁴² sobre a questão dos indicadores de bem-estar ou de progresso dos territórios²⁴³.

**Iniciativas que combinam,
na prática, diferentes legitimidades**

**Uma multiplicação de iniciativas
em nível territorial**

A tendência contemporânea à “quantofrenia”²⁴⁴ é a expressão, a um só tempo, da multiplicação e do desdobramento das ferramentas de medição; da utilização da medição como argumento supremo e axiologicamente neutro; da implantação do imaginário da “harmonia social pelo cálculo” (Supiot, 2015, p. 157). Essa tendência não poupa os territórios, como já haviam bem apontado Cobb e Rixford em sua análise do *Community indicator movement* identificado nos países anglo-saxões dos anos 1990 (Cobb e Rixford, 1998). “There is an understandable tendency for groups

241 Por exemplo, sobre a questão do meio ambiente e de sua integração em um projeto de investimento industrial: a empresa, os assalariados, a autoridade territorial local, os serviços do Estado presentes nesse nível, as “vozes” da Natureza.
242 Alguns não hesitam em falar em termos de democracia de interpelação. Ver, por exemplo, Cossart e Talpin (2015).
243 Sobre a conferência cidadã de Nord-Pas de Calais, ver Jany-Catrice e Marlier (2013); e um ponto de vista crítico desenvolvido por Lefebvre (2011).
244 Neologismo atribuído a Pitrim Sorokin (1959), que lamentava o viés quantificador das ciências sociais anglo-saxãs dos anos 1950.

intent on developing indicators to start compiling data right away without a clear understanding of what needs to be measured. Taking the time to develop conceptual clarity seems to many people a kind of useless intellectual exercise; however, as the following examples show, a lack of clarity can lead to endless problems. Although measurement can help clarify a concept, the concept itself will not simply emerge from the data" (Cobb e Rixford, 1998, p. 16)²⁴⁵.

Ampliando nossa distinção entre o mundo dos especialistas, o do indivíduo e o da democracia deliberativa, identificamos no que se segue dois tipos de iniciativas. Iniciativas de medição de bem-estar ou de qualidade de vida que estudam e trabalham no nível territorial, de um lado, e iniciativas que trabalham *com* os atores do território, de outro.

Medições "sobre" ou "com" os territórios

Quando existem, a maior parte dos trabalhos de medição do bem-estar regional declinam, em um nível disponível infra-nacionalmente, medições já disponíveis internacionalmente. Esses trabalhos têm seu interesse, como por exemplo estimar efeitos territoriais próprios. É o caso dos trabalhos de Pittau *et al.* (2010), já citados, e que estimam, a partir da base de dados do Eurobaromètre, que um "efeito regional ou local" perdura no diferencial do nível de satisfação dos indivíduos entre regiões, uma vez controladas as características individuais (e a modelagem das interações): "*After controlling for individual characteristics and modeling interactions, regional differences in life satisfaction still remain, confirming that regional dimension is relevant for life satisfaction*" (Pittau *et al.*, 2010, p. 341)²⁴⁶, concluindo em seguida que os fatores que afetam o bem-estar subjetivo são essencialmente locais (*op. cit.* p. 358).

Outros trabalhos se concentram na questão do capital social. Putnam *et al.* (1993), a partir de trabalhos sobre as regiões italianas, sustentam, por exemplo, a tese de que as relações e redes sociais melhoram a eficiência econômica de uma sociedade ao facilitar a coordenação das ações. Eles demonstram que a estrutura social e a densidade das redes sociais seriam um fator determinante da performance econômica (Beugelsdijk *et al.* van Schaik, 2005 p. 305). Beugelsdijk *et al.* van Schaik (2005) buscaram confirmar esses trabalhos e estimar essa ligação para o conjunto das regiões europeias. Seu indicador de capital social das regiões europeias combina medições de percepção, principalmente de confiança²⁴⁷, com indicadores de práticas associativas passivas e ativas. Os autores concluem que capital social e PIB/habitante são correlatos no nível regional europeu²⁴⁸. Eles mostram, além disso, que o engajamento ativo nas redes sociais é o que mais contribuiria para esse crescimento regional (*op. cit.*, p. 321). Esses resultados são nitidamente diferentes, por exemplo, dos relativos à saúde social das regiões francesas (ver Jany-Catrice e Marlier, 2013, e *infra*).

De maneira mais original, Perrons *et al.* Dunford (2013) mostram, a partir de um indicador de desenvolvimento regional (Regional Development Index), concebido como uma adaptação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD, que se Londres se classifica em primeiro lugar em termos de valor agregado bruto, a

245 "Existe uma tendência compreensível, no que se refere aos grupos determinados a desenvolver indicadores, de começar a compilar dados imediatamente, sem um entendimento claro do que precisa ser medido. Dedicar algum tempo para desenvolver uma clareza conceitual parece, para muitas pessoas, uma espécie de exercício intelectual inútil; no entanto, como mostram os exemplos a seguir, a falta de clareza pode levar a uma infinidade de problemas. Embora a medição possa ajudar a esclarecer um conceito, o conceito em si não irá simplesmente emergir dos dados." (trad. Julia Vidile)

246 Depois de controlar as características individuais e modelar as interações, as diferenças regionais na satisfação de vida ainda permanecem presentes, confirmando que a dimensão regional é relevante para a satisfação de vida. (trad. Julia Vidile)

247 "For both trust and group membership, we take standard measures as in Knack and Keefer (1997). The question we used to assess the level of trust in a society is: Generally speaking, would you say that most people can be trusted, or that you cannot be too careful in dealing with people? After deleting the number of respondents that answered don't know, we took the fraction of people that answered most people can be trusted" [Para a confiança e a associação a grupos, fazemos medições padrão, como em Knack e Keefer (1997). A pergunta que usamos para avaliar o nível de confiança em uma sociedade é: De modo geral, você diria que a maioria das pessoas é confiável ou que é melhor ter cautela ao lidar com as pessoas? Depois de excluir o número de entrevistados que responderam que não sabem, calculamos a fração de pessoas que responderam que a maioria das pessoas é confiável — Trad. Julia Vidile] (Beugelsdijk, van Schaik, *op. cit.*, p. 307).

248 Regiões delimitadas segundo a tipologia NUTS.

metrópole fica em sétimo lugar segundo esse indicador e chega mesmo ao fim da lista quando o indicador é ajustado para as desigualdades de gênero (Tomaney, 2015, p. 3).

Embora trabalhos desse tipo forneçam análises interessantes das dinâmicas territoriais, eles são raramente fruto de convenções compartilhadas com os cidadãos, no sentido descrito na tabela 2. Mais confidenciais no campo das publicações acadêmicas, multiplicam-se, entretanto, iniciativas de medição não mais *sobre*, mas *com* os territórios, ou seja, implicando os atores desses territórios. Esses indicadores territoriais privilegiam frequentemente balanços ou painéis de avaliação, com pesos bem diferentes atribuídos às questões econômicas, sociais e ambientais. Os valores destacados visam atribuir mais importância ao progresso social, como é o caso do indicador de saúde social da região Nord-Pas de Calais, atualmente retomado pela Associação das Regiões da França (Jany-Catrice e Marlier, 2013); e de maneira mais geral seu projeto “indicateurs 21”, que dá destaque à “pegada ecológica” como indicador principal da qualidade do ambiente. Na Itália, o projeto Quars da associação Sbilanciamoci! insiste nas questões de qualidade do meio ambiente (com medições do impacto sobre as diferentes formas de produção e consumo, por exemplo), da promoção dos direitos (medição da inclusão social dos jovens e idosos, por exemplo), ou, ainda, da cidadania (participação política e social dos cidadãos).

A problemática das chamadas “agendas 21 locais”²⁴⁹ teve um papel nesse movimento, e as grandes cidades também têm sido partes interessadas desse movimento. Territórios e cidades, de resto, organizaram-se em diversas redes para trocar experiências. É o caso da rede europeia **REVES** “Territórios socialmente responsáveis”, ou ainda da rede de cidades sustentáveis na Europa ou no Canadá, tendo um número crescente de cidades assinado a Carta de Aalborg. Essa carta, adotada pela Conferência europeia sobre cidades sustentáveis em Aalborg, na Dinamarca, em 1994, tem um forte componente ambiental. Ela enuncia, assim, que “estamos convencidos de que uma vida humana sustentável não pode existir nesta terra sem cidades sustentáveis. A autoridade local está próxima das questões ambientais e próxima dos cidadãos. Ela compartilha as responsabilidades com as autoridades competentes em todos os níveis, para o bem-estar do homem e da natureza.” A carta especifica ainda que “As cidades têm, portanto, um papel essencial a desempenhar para fazer evoluir os hábitos de vida, de produção e de consumo, além das estruturas ambientais” (Carta de Aalborg, 1994, §2.1.).

Um dos denominadores comuns dessas iniciativas é o recurso a um conjunto variável de partes interessadas (técnicos regionais, representantes políticos, governos locais), envolvidos de forma variada com iniciativas de co-construção muitas vezes de caráter experimental. Essas iniciativas insistem na ideia de que os indicadores sempre encarnam visões políticas, mas que constituem, em seguida, referências coletivas poderosas. Nós os encontramos um pouco por todos os lados do mundo, principalmente fora da Europa, por exemplo, no Equador ou na Bolívia (movimentos do *buen vivir*)²⁵⁰. Na Amazônia equatoriana, por exemplo, o povo sarayaku busca resistir às multinacionais de exploração de petróleo em seu vasto território. Para que sua luta seja mais bem compreendida, esse povo desenvolve, atualmente, seus próprios indicadores de riqueza (Santi, 2012). Na Colômbia, o projeto “Bogotá Cómo Vamos” (*Bogotá, como vamos?*) foi iniciado em 1998 com o objetivo de controlar e avaliar de maneira sistemática a qualidade de vida dos habitantes da capital colombiana. Esse projeto dá aos cidadãos um lugar central e enfatiza a sensibilização e a entrega de informações, ou seja, a importância de dar conta e de prestar contas. Impulsionado pela sociedade civil, esse projeto também foi defendido por diversas instituições que facilitaram sua implementação²⁵¹. Graças a seu sucesso, “Bogotá Cómo Vamos” constituiu-se, em seguida, em uma rede associando diversas cidades da Colômbia (como Medellín e Cáli) e da América do Sul (São Paulo, Rio, etc.). O projeto tem três objetivos: a participação mais responsável dos cidadãos (particularmente em matéria de avaliação, associando-os aos especialistas); o trabalho em rede para tudo o que se relaciona à qualidade de vida; e, finalmente, o desenvolvimento de um governo transparente e eficaz (FAIR, 2011).

249 A agenda 21 designa uma estratégia de desenvolvimento sustentável nascida no Rio durante a Eco-92.

250 Sobre essas diferentes iniciativas, ver FAIR (2011).

251 Sobretudo a câmara de comércio de Bogotá e a fundação Corona.

Também vêm surgindo iniciativas na Europa. Na Itália, o Quars, associação da rede internacional *Social Watch Coalition*, citada acima, visa a avaliar a qualidade do desenvolvimento das regiões italianas. Essa rede de associações reunida em torno da *Sbilanciamoci* ! propõe uma série de indicadores que associam dados estatísticos estatais com dados de percepção. São sete as dimensões escolhidas para permitir a estimação da evolução do desenvolvimento das regiões italianas: o meio ambiente, a economia e o emprego, os direitos e a cidadania, a igualdade de oportunidades, a educação e a cultura, a saúde e a participação política e cidadã.

Na Valônia, o Instituto de Avaliação da Perspectiva e da Estatística conduz, desde o final dos anos 2000, um projeto-piloto de elaboração concertada de indicadores de bem-estar territorial. Em parceria com o Conselho da Europa, os municípios se voluntariaram a participar da experiência (Offredi et Laffut, 2013, p. 1006). Nesse projeto valão, o método participativo escolhido inspirou-se nos trabalhos internacionais do Conselho da Europa e no método conhecido como “**SPIRAL**” (*Societal Progress Indicators for the Responsibility of All*). O princípio desse método é produzir uma definição compartilhada do progresso, especialmente a partir de grupos homogêneos de debate. Essas expressões coletivas são então traduzidas por (numerosos) indicadores de bem-estar e progresso.

No Nord-Pas de Calais, uma experiência exploratória, cujos resultados foram retomados pela Associação das Regiões da França, resultou de uma intenção semelhante. O Conselho regional e os pesquisadores que a acompanharam criaram, a partir de meados da década de 2000, grupos de trabalho heterogêneos, reunindo especialistas, coletores de dados sociais em nível territorial, técnicos das coletividades territoriais regional e departamental e associações. Estas últimas podiam, assim, expressar realidades sociais complexas que observavam em campos por vezes muito micro-sociais. A deliberação a partir de grupos de trabalho sobre cada dimensão da saúde social (educação, saúde, habitação, trabalho e emprego, renda) permitiu uma interpretação dos resultados, debates sobre as ponderações, novas propostas. A última etapa levou à produção de um indicador manejável (pois limitado a uma bateria limitada de 14 variáveis), disseminável (pois constitui uma forma de *benchmarking* social das regiões francesas entre elas) e complementar ao **PIB**, sem o objetivo de substituí-lo por se limitar às questões sociais. Em seus resultados, o indicador de saúde social (**ISS**) mostra uma dissociação claríssima nas regiões francesas, tanto em 2004 quanto em 2008, entre performance econômica e performance social (Jany-Catrice 2008; Jany-Catrice e Marlier, 2013), o que é ilustrado pela tabela a seguir.

Tabela 3.
Comparação do ISS e do RDB
por habitante (2008).

Fonte: Jany-Catrice
e Marlier (2013).

Região	RDB 2008	Posição RDB	ISS	Posição ISS
Île-de-France	24139	1	48,2	17
Rhône-Alpes	20312	2	61,8	7
Borgonha	20142	3	57,7	13
Auvergne	20118	4	65,9	4
Limousin	19988	5	71,3	1
Centro	19986	6	59,1	11
Alsácia	19740	7	65,6	5
Aquitânia	19711	8	60,9	8
Provença-Alpes-Côte d'Azur	19506	9	43,9	19
Midi-Pyrénées	19296	10	62,1	6
Poitou-Charentes	19246	11	59,5	10
Champagne-Ardenne	19146	12	51,1	16
Baixa Normandia	19142	13	58,1	12
Franche-Comté	19130	14	60,5	9
Alta Normandia	19117	15	46,6	18
Pays de la Loire	19078	16	66,3	3
Bretanha	19067	17	67,6	2
Lorena	19009	18	53,7	15
Picardia	18760	19	38,4	21
Languedoc-Roussillon	18216	20	42,5	20
Córsega	17903	21	54,8	14
Nord-Pas de Calais	17259	22	33,3	22
França metropolitana	20182		53,8	

268

Valua Terra: construir o valor dos ambientes

Esses dispositivos balbuciantes de democracia participativa em torno dos indicadores de bem-estar são frequentemente experimentais e inacabados, partindo da mesma ideia de que o bem-estar territorial não pode ser reduzido a uma soma de bem-estares individuais. É preciso, indiscutivelmente, analisá-los, como os outros, com uma certa circunscrição, pois sofrem das mesmas limitações já indicadas na literatura sobre a participação cidadã (Blondiaux, 2007; Cossart, Talpin, *op. cit.*): limites dos procedimentos democráticos do tipo *top-down*, por vezes mais interessados em legitimar *ex-post* as escolhas do que em favorecer a democracia das relações sociais; limites dos procedimentos que não levam suficientemente em conta as desigualdades de recursos sociais dos atores dessas deliberações, etc.

Mas a diversidade desse movimento e a continuidade das experimentações em curso permitem distinguir uma tendência de fundo, ligada, ao mesmo tempo, como mencionado acima, ora à territorialização da ação pública, ora a fatores mais gerais de contestação da “mística do crescimento” (Méda, 2014) e de seus números, ora, ainda, ao convite a uma renovação da prática democrática.

O crescimento econômico sofre de dois males intrínsecos. Ele já não é mais capaz de refletir as realidades que pretendia avaliar. O que significa, estatisticamente, registrar o aumento dos ‘volumes’ de produção em economias profundamente marcadas pelo volume de serviços do setor terciário²⁵². E ele é também cada vez menos desejável, já que o crescimento econômico é um indicador que aporta uma perspectiva ilimitada de expansão das riquezas econômicas.

Assim, em nossa opinião, é necessário que nos desfaçamos do crescimento e do produtivismo que o acompanham e legítimo que desenvolvamos, favorecendo a hibridização dos conhecimentos pluridisciplinares, novos indicadores do que poderia ser o bem-estar para todos. Somente nessas condições será então possível orientar as economias para a transição ecológica e social. O território, na pluralidade de seus

- AGLIETTA, M. (2011). Croissance durable : mesurons-nous bien le défi ? *Revue d'économie du développement*, 19, 199-250. <https://doi.org/10.3917/eddd.252.0199>.
- ALBOUY, V., GODEFROY, P., & OLLIVIER, S. (2010). Une mesure de la qualité de vie. In *France Portrait Social — édition 2010*, pp. 99-146. Paris: Insee.
- AMIEL, M.-H., GODEFROY, P., & LOLLIVIER, S. (2013). Qualité de vie et bien-être vont souvent de pair. *Insee Première*, 1428.
- BEUGELSDIJK, S., & VAN SCHAIK, T. (2005). Social capital and growth in European Regions: An empirical test. *European Journal of Political Economy*, 21(2), 301-324. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2004.07.004>
- BLANCHET, D. (2012). La mesure de la soutenabilité. Les antécédents, les propositions et les principales suites du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi. *Revue de l'OFCE*, 120(1), 287-310. <https://doi.org/10.3917/reof.120.0287>
- BLONDIAUX, L. (2007). La démocratie participative, sous conditions et malgré tout : un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique. *Mouvements*, 50, 118-129. <https://doi.org/10.3917/mouv.050.0118>
- BOISSON, M., & MAREUGE, C. (2008). Au-delà du PIB : le bonheur ? *Note de Veille du Centre d'Analyse Stratégique*, 91. <http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/noteveille91v2.pdf>.
- BOUTAUD, A. (2008). *Un indice de situation sociale régional pour la région Île-de-France*. Rapport pour le Conseil régional Île-de-France.
- BRUNO, I., DIDIER, E., & PRÉVIEUX, J. (2014). *Statactivism. Comment lutter avec les nombres ?* Paris: La Découverte.
- CGET (2015). *Qualité de vie, habitants, territoires*. Rapport de l'Observatoire des territoires.
- COBB, C. W. & Rixford, C. (1998). Lessons learned from the history of social indicators. Washington: Redefining Progress. <http://rprogress.org/publications/1998/SocIndHist.pdf>
- COSSART, P. & Talpin, J. (2015). Lutte urbaine. *Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare*. Vulaines-sur-Seine: Éditions du Croquant.
- COSTANZA, R., KUBISZEWSKI, I., GIOVANNINI, E., LOVINS, H., McGlade, J., PICKETT, K. E., RAGNARSDÓTTIR, K. V., ROBERTS, D., De Vogli, R., & WILKINSON, R. (2014). Development: Time to Leave GDP Behind. *Nature*, 505(7483), 283-285. <https://doi.org/10.1038/505283a>
- LE CLEZIO, P. (2015). Résolution sur un tableau de bord d'indicateurs complémentaires au Produit intérieur brut (PIB) élaboré en partenariat avec France Stratégie. *Résolutions du CESE*. Les éditions des journaux officiels. Disponible em: http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015_20_projet_resolution_indicateurs_pib.pdf.
- CRIFO, P., DEBONNEUIL, M., & GRANDJEAN, A. (2009). *Croissance verte*. Rapport pour le Conseil économique pour le développement durable. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/03-10.pdf>.
- DESROSNIÈRES, A. (2008). *L'argument statistique, I et II*. Paris: Presses des Mines Paris-Tech.
- DUCOS, G. (2014). Quels indicateurs pour mesurer la qualité de la croissance ? *La Note d'Analyse, septembre*. Paris: France Stratégie. <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/note-fsindicateurs-croissance-ok.pdf>
- DUNCAN, G. (2010). Should happiness-maximization be the goal of government? *Journal of Happiness Studies*, 11 (2), 163-178.
- FABRE, J. (2011). Il était une fois l'IDH. In *La Richesse autrement*, Março, n° 48, pp. 53-58. Hors-Série *Alternatives économiques*.
- FAIR (2011). *La richesse autrement*. Hors-Série *Alternatives économiques*, Março, n° 48.
- FAVEREAU, O. (1989). Organisation et marché. *Revue française d'économie*, 4(1), 65-96. <https://doi.org/10.3406/rfec.1989.1203>
- FLORIDI, M., PAGNI, S., FALORNI, S., & LUZZATI, T. (2011). An exercise in composite indicators construction: Assessing the sustainability of Italian regions. *Ecological Economics*, 70(8), 1440-1447. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.03.003>
- GADREY, J. (1996). *Services, La productivité en question*. Paris: Desclée de brouwer.
- GADREY, J. (2003). *Les conventions de richesse au cœur de la comptabilité nationale. Anciennes et nouvelles controverses*. Colloque conventions et institutions », Université Paris X Nanterre.
- GADREY, J. (2012). Une floraison ambiguë de nouveaux indicateurs de richesse. Qui en décide ? Pour quels usages ? *Revue Projet*, 331.
- GADREY, J., & JANY-CATRICE, F. (2012). *Les nouveaux indicateurs de richesse*. Paris: La Découverte.
- GIOVANNINI, E., HALL, J., MORRONE, A., & RANUZZI, G. (2009). A framework to measure the progress of societies. *Working Paper, OECD*.
- HAGERTY, M. R., & LAND, K. C. (2012). Issues in Composite Index Construction: The Measurement of Overall Quality of Life. In K. C. Land, A. C. Michalos, & M. J. Sirgy (Éds.), *Handbook of Social Indicators and Quality of Life Research* (p. 181-200). Dordrecht: Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-007-2421-1_9
- HARDING, S. G., (2004). Introduction. Standpoint theory as a site of political, philosophical and scientific debate. In S. Harding (Org.), *The feminist standpoint theory reader: Intellectual and political controversies*, pp. 1-15. New York, Londres: Routledge.
- Jacksonville Community Council (2009). *Quality of Life Progress Report*, Community Council for Jacksonville and Northeast Florida, 25^e édition.
- JANY-CATRICE, F. (2012a). Quand mesurer devient maladif. *Revue Projet*, 331(6), 6-13. <https://www.revue-projet.com/articles/quand-mesurer-devient-maladif>
- JANY-CATRICE, F. (2012b). *La performance totale. Nouvel esprit du capitalisme ?* Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion.

- JANY-CATRICE, F., & MARLIER, G. (2013). Évaluer la santé sociale des régions françaises : entre enjeux économiques, épistémologiques et politiques. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 4, 647-677. <https://doi.org/10.3917/reru.134.0647>
- KIM, Y., KEE, Y., & LEE, S. J. (2015). An Analysis of the Relative Importance of Components in Measuring Community Wellbeing: Perspectives of Citizens, Public Officials, and Experts. *Social Indicators Research*, 121(2), 345369. <https://doi.org/10.1007/s11205-014-0652-4>
- LASCOUMES, P., & LE BOURHIS, J.-P. (1998). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 11(42), 37-66. <https://doi.org/10.3406/polix.1998.1724>
- LAURENT, E. (2013). *Vers l'égalité des territoires. Rapport au Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement*. Paris: La Documentation française.
- LEFEBVRE, R. (2011). Quelle densité délibérative dans les conférences de citoyens ? La conférence de citoyen sur les nouveaux indicateurs de richesse du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais. In *Annales du Colloque international : Le tournant délibératif. Bilan, critiques, perspectives*, feveireiro.
- LOUBET, F., DISSART, J.-C., & LALLAU, B. (2011). Contribution de l'approche par les capacités à l'évaluation du développement territorial. *Revue d'économie régionale urbaine*, 4, 681-703. <https://doi.org/10.3917/reru.114.0681>
- MEADOWS, D. H., MEADOWS, D. L., RANDERS, J., BEHRENS, W. W. I., & CLUB de Rome. (1972). *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Books.
- MEADOWS, D. H., RANDERS, J., & MEADOWS, D. L. (2004). *The Limits to Growth: The 30-Year Update*. White River Junction: Chelsea Green Publishing.
- MÉDA, D. (1999). *Qu'est-ce que la richesse*. Paris: Aubier. (2008). *Au-delà du PIB. Pour une autre mesure de la richesse*, Paris: Flammarion)
- MÉDA, D. (2014). *La Mystique de la croissance : comment s'en libérer*. Paris: Flammarion.
- MÉDA, D., & JANY-CATRICE, F. (2011). L'impossible politique du bonheur. *Sécurité Sociale CHSS*, 6/2011, 311-314. Disponible em: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/publications-et-services/soziale-sicherheit/securite-sociale-chss-6-2011---recherche-sur-le-bonheur.html>
- NORDHAUS, W. D., & TOBIN, J. (1972). Is Growth Obsolete? W. D. Nordhaus & J. Tobin, J., *Economic Research: Retrospect and Prospect, Economic Growth* — vol. 5, pp. 1-80. New York: National Bureau of Economic Research. Disponible em: <https://www.nber.org/system/files/chapters/c7620/c7620.pdf>
- MORRISON, P. (2014). The measurement of regional growth and wellbeing. In M. Fisher & P. Nijkamp (Éds.), *The Handbook of Regional Science*, pp. 277-289. Berlin: Springer Verlag.
- BOARINI, R., JOHANSSON, A., & D'ERCOLE, M. M. (2006). Les indicateurs alternatifs du bien-être. *OCDE, Cahiers statistiques*, 11.
- OFFREDI, C., & LAFFUT, M. (2013). Le bien être peut il être un critère d'évaluation de l'action publique ? *Revue française d'administration publique*, 148(4), 1003-1016. <https://doi.org/10.3917/rfap.148.1003>
- OIGEN, A., & LAUGIER, S. (2014). *Le principe démocratie. Enquête sur les nouvelles formes du politique*. Paris: La Découverte.
- PERRONS, D., & DUNFORD, R. (2013). Regional development, equality and gender: Moving towards more inclusive and socially sustainable measures. *Economic and Industrial Democracy*, 34(3), 483-499. <https://doi.org/10.1177/0143831113489044>
- PESTRE, D. (2012). *À contre-science*. France: Éditions du Seuil.
- PITTAU, M. G., ZELLI, R., & GELMAN, A. (2010). Economic Disparities and Life Satisfaction in European Regions. *Social Indicators Research*, 96(2), 339-361. <https://doi.org/10.1007/s11205-009-9481-2>
- PORTER, M., STERN, S., & GREEN, M. (2015). Social Progress Index 2015. Disponible em: <http://www.socialprogres-simperative.org/data/spi>.
- POSTEL, N., & SOBEL, R. (2008). Économie et rationalité : apports et limites de l'approche polanyienne. *Cahiers d'économie politique*, 54(1), 121-148. <https://doi.org/10.3917/cep.054.0121>
- PUTNAM, R., LEONARDI, R., & NANETTI, R.Y. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- SALAS, R. (2015). Revisiter la question de l'État à la lumière de la crise de l'Europe. État extérieur, situé ou absent. *Revue française de socio-économie*, 2, 245-262. <https://doi.org/10.3917/rfse.hs1.0245>
- SANTI, D., & MERCKAERT, J. (2012). Vivre en harmonie : le projet politique des Sarayaku. *Revue Projet*, 331(6), 50-55. <https://www.revue-projet.com/articles/vivre-en-harmonie-le-projet-politique-des-sarayaku/>
- SIRGY, M. J., RAHTZ, D., & LEE, D.-J. (2004). *Community Quality-of-Life Indicators: Best Cases*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- SOROKIN, P. (1959). Tendances et déboires de la sociologie américaine. Paris: Aubier, Éditions Montaigne. Disponible em: http://classiques.uqac.ca/classiques/sorokin_ptirim/tendances_socio_america/tendances_socio_america.html
- STIGLITZ, J. E., SEN, A., & FITOUSSI, J.-P. (2009). *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social* (p. 324). Disponible em: <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000427.pdf>
- SUPIOT, A. (2015). *La Gouvernance par les nombres, cours au Collège de France (2012-2014)*. Paris: Fayard.
- TOMANEY, J. (2017). Region and place III: Well-being. *Progress in Human Geography*, 41(1), 99-107. <https://doi.org/10.1177/0309132515601775>

OS ATORES URBANOS E AS PROMESSAS DOS RANKINGS INTERNACIONAIS DAS CIDADES. LYON NA CONQUISTA DO “TOP 15” EUROPEU

Artigo originalmente publicado online na revista *Métropoles* em junho de 2015.
Ver: Bardet, F., & Healy, A. (2015). Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen. *Métropoles*, 16, Article 16. <https://doi.org/10.4000/metropoles.5136>

Aisling Healy

Ela é professora de ciência política na Universidade Jean Monnet de Saint-Étienne e pesquisadora do laboratório Triangle — ENS Lyon. Ela é especialista em novas formas de governo urbano que associam atores públicos e privados. Suas pesquisas se concentram especialmente nos representantes patronais e, de forma mais ampla, em uma série de questões relacionadas às políticas urbanas, como as redes de cidades e a recepção de exilados. Sobre esse último assunto, ela editou recentemente, com Anouk Flamant e Aude-Claire Fourot, um número especial do *European Journal of International Migration*.

Diretor de pesquisa em ciência política, ele coordena o componente da ENTPE do laboratório Environnement Ville Sociétés (EVS) da Universidade de Lyon, assim como o Projeto de Pesquisa Internacional (IRP-CNRS) com o Brasil, *Valua Terra*, dedicado à análise de diferentes tipos de valorização dos territórios (www.valuaterra.org).

Ele vem trabalhando há anos com quantificações e indicadores quantitativos de políticas, em particular no campo da ação urbana, no qual

recentemente estudou a influência das avaliações financeiras de bens imobiliários ou de infra-estrutura, cujos resultados foram publicados nas revistas *Competiton & Change* e *Housing Studies*. Ele também se interessa pela crescente demanda social por indicadores de qualidade ambiental em políticas públicas e sua articulação com indicadores financeiros, notadamente no contexto dos discursos sobre “finanças verdes”, tema no qual ele supervisiona vários projetos de pesquisa de doutorado.

Traduzido por Julia Vidile

As cidades estão em competição. A literatura a respeito das cidades impôs essa fórmula desde a crise econômica do início dos anos 1970 e o movimento concomitante de retirada do Estado e do sucesso do modelo de mercado na regulação das sociedades. Mas que competição é essa? Os primeiros estudos, realizados nos Estados Unidos, se debruçaram sobre os efeitos concretos da competição que seus autores observavam na época.

Alguns deles estudam as ações das cidades que tinham o objetivo de criar, nesse contexto competitivo, políticas locais de crescimento que capazes de manter, ou mesmo promover o emprego em seu território, contendo o desenvolvimento do desemprego (Molotch, 1976). Outros, dialogando com a tradição sociológica de Chicago, examinam o agravamento dos fenômenos de segregação alimentada pela competição territorial promovida pelos grupos dominantes (Logan, 1978), particularmente em um contexto de redução das políticas redistributivas (Fainstein & Fainstein, 1978).

Durante a década de 1980, uma autonomização do campo de reflexão sobre a competição urbana ocorreu, sobretudo, sob a impulsão da geografia econômica que, na época, se interessava pelos territórios atingidos pela crise, com o fechamento das empresas do setor secundário que representaram o apogeu do modelo de desenvolvimento fordista (Harvey, 1989, Swyngedouw, 1989), mas também pelo desenvolvimento das ciências da gestão (Bouinot & Lovi, 1987). Ao mesmo tempo que essa autonomização — que, particularmente, permitiu a discussão de tipologias de formas de competição — contribuiu para dar visibilidade à temática da competição urbana (Le Galès, 1995), ela também participou do seu enrijecimento, da sua constituição como “resultado” de um programa de pesquisa, de modo que, no caso da França, a sociologia do governo local dos anos 1990 integrou a competição urbana mais como um elemento estabelecido do contexto analítico do que como o próprio objeto de investigação (Duran & Thoenig, 1996, Gaudin, 1995, Gerbaux & Muller, 1992, Lorrain, 1994).

Sem negar a pertinência das variáveis econômicas na análise da emergência dos fenômenos de competição entre as cidades, defendemos aqui a ideia de que o domínio desse quadro interpretativo leva a um risco de naturalização dessa competição. Esta tende a se impor de fato como um fenômeno não somente inevitável, mas sobretudo inexoravelmente econômico, apesar da existência de inúmeros estudos que destacam as variações ao longo do tempo (Le Galès, 2003), em função das categorias de cidades (Sassen, 1991) e em termos dos desafios enfrentados (Harvey, 1989)²⁵³. Todas as cidades estariam, de certa forma, instaladas em uma competição mundial e crescente ao longo dos anos (Bouinot & Bermils, 1995, Jensen-Butler, 1998). Essa constatação, em um grande número de estudos, de uma naturalização da competição entre as cidades remete àquela classicamente formulada pela sociologia econômica a respeito dos objetos canônicos da ciência econômica, dos quais o mercado é, sem dúvida, o

253 David Harvey distingue, assim, quatro formas de competição, destinadas a atrair a implantação da produção de bens e serviços, os consumidores, as funções de controle das finanças, do governo e da informação ou, ainda, os recursos públicos de redistribuição.

melhor exemplo. Trabalhos recentes têm permitido reafirmar todo o interesse da perspectiva sociológica para esclarecer a maneira como os agentes configuram os quadros nos quais se inserem os mecanismos econômicos (Henry, 2012, Lebaron, 2000, Vatin, 2009). Esta pesquisa se inscreve nessa dinâmica.

Do lado da sociologia urbana, alguns estudos já destacaram a importância do trabalho dos atores locais na definição da competição interurbana (Pinson & Vion, 2000). Alguns deles propuseram, em particular, uma análise dos motivos do envolvimento das autoridades eleitas em estratégias destinadas a melhorar o posicionamento de “sua” cidade nessa competição (Pinson & Vion, 2000). Outros salientaram o interesse de certas autoridades locais eleitas em entrar no jogo de uma competição internacional que poderia lhes fornecer soluções para os problemas públicos que devem gerir (Béal & Pinson, 2009) ou, ainda, sua capacidade em utilizar determinadas cenas dessa competição, por exemplo as redes de cidades, para fins de legitimação política individual (Healy & Payre, 2008). Com base nos resultados desses trabalhos, propomos estender o estudo do trabalho dos atores urbanos em matéria de definição dos objetivos e das formas da competição urbana ao conjunto dos atores da promoção dos rankings. Os atores urbanos aqui considerados são, assim, governantes locais, técnicos, profissionais ou ainda agentes das instituições urbanas (principalmente municipais e intermunicipais) e os atores privados (dirigentes de empresas e representantes patronais).

A multiplicação dos rankings urbanos, ou classificações de cidades, simboliza o sucesso do modelo de competição. Seu número, hoje considerável no que diz respeito à maioria das cidades dos países mais ricos, e que atinge recordes na América do Norte²⁵⁴, cresceu bruscamente nos anos 1980, na esteira da retórica sobre a competição urbana. Claro, existem rankings urbanos antigos, como por exemplo o das cidades “seguras” em matéria de tráfego rodoviário, desenvolvido nos Estados Unidos na década de 1920 pelos fabricantes de automóveis (Bardet, 2008). Mas a relação entre os rankings e a competição das cidades, nesse momento, era bem específica: no caso em questão, esse ranking de segurança rodoviária tinha como intenção de criar artificialmente uma competição entre cidades para impulsioná-las a investir no desenvolvimento das infraestruturas rodoviárias, de maneira a reduzir os acidentes de trânsito (sinalização, barreiras de segurança etc.).

Foi bem mais tarde, na década de 1970, que se iniciou, no meio acadêmico, uma primeira dinâmica que alimentou o entusiasmo pelos rankings urbanos que observamos hoje em dia. Após o projeto, tanto político quanto acadêmico, de estabelecimento de “indicadores sociais” complementares aos indicadores de crescimento econômico, e na dinâmica do desenvolvimento de uma “ciência regional”, economistas e, em seguida, cientistas políticos buscaram apreender a “qualidade de vida” dos americanos, no nível dos estados e, em particular, no das cidades (Wilson, 1967, Liu, 1974, Campbell, Converse & Rodgers, 1976). Muito rapidamente, essa noção tornou-se objeto de uma primeira reutilização comercial sob a forma de um anuário de cidades destinado a permitir principalmente aos aposentados a escolha da cidade em que gostariam de viver sua velhice: o *Places Rated Almanac* (Boyer, Savageau & Boyer, 1981). O sucesso editorial é imediato, suscitando debates na comunidade acadêmica em torno da noção de “qualidade de vida” (Becker, Denby, McGill & Wilks, 1987, Wish, 1986), mas também imitações, primeiramente no setor da imprensa. Nos anos seguintes, uma série de rankings de cidades emergiu nos Estados Unidos, publicados sobretudo por revistas como *Money*, *Psychology Today*, *Forbes* ou *Fortune*, cuja lista foi elaborada rapidamente por especialistas em marketing interessados na renovação do “marketing urbano” (Kotler, Haider & Rein, 1993). Esse inventário permite igualmente constatar que o movimento estendeu-se então muito além do domínio da imprensa, e que uma série de rankings foi estabelecida por operadores do setor de investimento empresarial.

É importante notar que os principais atores dessa nova competição entre as cidades, as autoridades eleitas, os agentes de instituições públicas e os atores econômicos envolvidos nas políticas urbanas, estão nesse momento amplamente ausentes dos processos que contribuem para a multiplicação repentina das classificações de cidades.

254 Como evidenciado sobretudo pelos sites oficiais das cidades, a exemplo dos de Boston, San Francisco ou ainda o de Toronto (que publica um relatório anual sobre a posição da cidade nos rankings mundiais; cf. http://www1.toronto.ca/wps/portal/contentonly?vgnextoid=535adce9014df310VgnVCM10000071_d60f89RCRD).

Com efeito, a iniciativa dessas classificações parte diretamente de empresas que não estão ligadas às políticas públicas de desenvolvimento dos territórios locais (essas empresas pertencem, antes de tudo, aos setores da imprensa e do apoio ao investimento privado). Os portadores dessas políticas de desenvolvimento territorial, que são implementadas principalmente sob o efeito do declínio de inúmeras cidades industriais, ficaram à margem dos rankings (Madsen, 1992, Paddison, 1993, Smyth, 1994, Wilkinson, 1992). De maneira emblemática, os conselheiros dos atores urbanos, que se tornaram posteriormente os defensores do “marketing das cidades”, recomendavam explicitamente, na época, a cautela em relação a essas classificações (Kotler, Haider & Rein, 1993, Ashworth & Voogd, 1990).

Sob esse ponto de vista, as coisas evoluíram consideravelmente ao longo dos últimos vinte anos. A atividade dos atores urbanos é hoje, em inúmeras cidades, muito diretamente influenciada por publicações desses rankings que se tornaram periódicas. Claro, é preciso distinguir diferentes situações. Alguns desses atores permanecem fundamentalmente críticos em relação aos rankings, especialmente nos territórios em dificuldade econômica, frequentemente maltratados por essas classificações. Mas em um número de casos cada vez maior, as classificações se tornaram um elemento estruturante do ambiente de governantes locais, agentes públicos e atores econômicos investidos nas políticas urbanas. Por que foram perdidas posições em tal classificação anual? Por que nossa cidade não aparece em tal outra? A maioria dos atores urbanos atualmente é convocada a se posicionar em relação a essas classificações em todos os níveis: tanto o do prefeito e de seus adjuntos, quanto o da administração composta por diretorias cujos resultados são calculados e classificados nesses rankings.

Por meio do estudo de caso da metrópole de Lyon, este artigo se desdobra em um duplo escopo. Em primeiro lugar, propomos analisar os processos que conduziram à extensão do uso dos rankings urbanos. Apresentaremos então dois rankings que foram objeto de uma apropriação explícita por parte dos atores lioneses. As controvérsias locais em torno da utilização desses rankings permitem identificar diversos elementos passíveis de explicar essa apropriação. Propomos, em seguida, avançar para um estudo dos processos de elaboração desses rankings de cidades e seus usos urbanos para ampliar a sociologia da competição entre cidades. Os rankings, cuja função primeira é revelar a posição das cidades na competição que as opõe, são apresentados por seus promotores (ou usuários) como instrumentos de descrição objetiva da realidade. Sob esse ponto de vista, eles estão sujeitos ao mesmo processo de naturalização que afeta a competição entre cidades. Propomos descrever, pelo contrário, a maneira como os rankings utilizados pelos atores lioneses contribuiu para dar forma à representação que esses atores têm da competição da qual pretendem participar. Ainda mais precisamente, propomos estabelecer uma sociologia dos promotores dos rankings urbanos como uma porta de entrada para a sociologia da competição entre cidades. Mais do que uma pesquisa localizada, trata-se efetivamente de mostrar que essa competição urbana não se impõe somente devido às variáveis econômicas, mas sim que ela é, em grande parte, formatada pelas representações, bem como as práticas, dos atores urbanos; neste caso, antes de todos, os promotores dos rankings.

Esses rankings não foram objeto de estudos sociológicos aprofundados, como testemunham as bibliografias dos artigos a eles dedicados. Além disso, as perspectivas abertas aparecem claramente mais metodológicas do que propriamente sociológicas, como no estudo sobre a classificação da revista *Money* (Guttenberg, 1997), ou em outro, um pouco mais recente, sobre a classificação do jornal econômico italiano *Il sole 24 ore* (Lun, Holzer, Tappeiner & Tappeiner, 2006). Outros trabalhos foram realizados com o intuito melhor considerar o contexto de utilização dos rankings de qualidade de vida nas cidades (Hagerty, Cummins, Ferriss, Land, Michalos, Peterson, Sharpe, Sirgy & Vogel, 2001). Mas, ainda assim, a perspectiva permanece amplamente metodológica, voltada ao objetivo de aprimorar os dispositivos existentes. De forma bem diferente, propomos nos situar na perspectiva da sociologia dos rankings que se desenvolve do lado da ciência política e que destaca o papel deles na estruturação do campo da dominação política (Belorgey, 2010, Bruno, 2006, Pierru, 2007). Esses trabalhos foram realizados no campo das políticas setoriais, restando o das cidades ainda pouco estudado.

O campo de pesquisa lionês aqui escolhido permite estudar uma ruptura em termos da estratégia dos atores urbanos face aos rankings. Com efeito, até o final do século passado, os agentes da Grand Lyon não fugiam da regra de desconfiança em

relação aos rankings urbanos. Assim sendo, o início dos anos 2000 parece marcar o início de uma virada. No espaço de poucos anos, as elites político-administrativas seguidas das elites econômicas lionesas²⁵⁵ estiveram na origem de duas iniciativas destinadas a desenvolver o uso dos rankings para, em primeiro lugar, destacar a capacidade de Lyon de brilhar na “grande” competição global das cidades, e, em seguida,, valorizar as qualidades empresariais lionesas em uma competição mais setorial.

A presente pesquisa concentra-se primeiro na divulgação, a partir de 2004, do objetivo de colocar Lyon no “**TOP 15**” das metrópoles europeias. Essa divulgação é realizada pela estrutura de coordenação da ação intermunicipal na aglomeração urbana lionesa batizada de *Grand Lyon*. A definição do slogan “Lyon, **TOP 15**” pelo novo presidente da *Grand Lyon* refere-se a uma classificação das cidades europeias consideradas atraentes pelos dirigentes de grandes empresas, publicada a partir de 1990 pela empresa anglo-saxã de investimentos *Cushman & Wakefield*²⁵⁶. O segundo campo de pesquisa é a própria fabricação, no âmbito de um pequeno grupo de elites lionesas oriundas, desta vez, principalmente do setor privado, de uma classificação de cidades denominada *Tour d'Europe des villes préférées des entrepreneurs* (Volta à Europa das cidades preferidas pelos empreendedores), cuja primeira edição é publicada em 2008, algumas semanas após a reeleição de Gérard Collomb²⁵⁷.

Em um primeiro momento, descreveremos como o projeto *Lyon TOP 15* é elaborado no topo da pirâmide institucional, formulado por um número diminuto de responsáveis, nos círculos da nova “governança metropolitana” (Healy, 2007), sobretudo em torno do projeto do *Schéma de Développement Economique* (Plano de Desenvolvimento Econômico, rebatizado *Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise*, e parte do *LVE, Lyon Ville de l'Entrepreneuriat*). Veremos em seguida que, no prolongamento dessa dinâmica, foi imaginado e organizado o lançamento do ranking **ECER**-Banque Populaire, que visa classificar as cidades europeias mais dinâmicas em matéria de ajuda à criação e ao desenvolvimento das empresas. O ranking **ECER** (*European Cities for Entrepreneurship Ranking*) foi desenvolvido entre 2008 e 2011 por uma empresa de consultoria instalada na aglomeração lionesa e encerrado ao mesmo tempo que essa empresa. Apesar disso, o ranking foi objeto da criação de uma associação responsável por garantir sua independência ao mesmo tempo financeira e científica. Para além desse episódio infausto, o retorno à gênese desse ranking permite uma ponderação sobre as utilizações que esperavam fazer dele os gestores (*managers*) da aglomeração e, assim, ampliar a reflexão sobre as dimensões sociais e políticas da competição entre cidades.

De “Lyon, cidade internacional” a “Lyon Top 15”: uma utilização dos rankings entre as dinâmicas institucionais e a vontade de um prefeito

Certas elites lionesas há tempos mostram-se sensíveis à questão da competição urbana e da necessidade de sua cidade ter um bom posicionamento nessa competição (Bayard, Cayez, Pelletier & Rossiaud, 2007, Labasse & Laferrière, 1960). Entretanto, dependendo dos períodos considerados, a abordagem dessa

255 Essas «elites lionesas» são definidas como atores que ocupam posições político-institucionais (prefeitos e presidentes da instituição de cooperação intermunicipal da aglomeração urbana, é claro, mas também diretores de serviços (inter)municipais, econômicas (dirigentes de empresas, sobretudo bancárias, investidos nas instâncias patronais locais dominantes, principalmente o Medef e a Câmara de Comércio), ou ainda acadêmicas, que lhes permitem influenciar fortemente o processo de construção coletiva das políticas públicas relativas à aglomeração lionesa; neste caso, no domínio da competição urbana. Esses promotores de rankings urbanos também constituem elites no sentido de que são pouco numerosos e mantêm laços estreitos, já que podem ser levados a cooperar de maneira quase cotidiana, cf. Genieys, W. (2005), «The Sociology of Political Elites in France. The End of an Exception?», *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 26, 4, pp. 413-430, Genieys, W. et Smith, A. (2010), «Qui gouverne les industries? De l'élite métropolitaine aux élites sectorielles», *Pôle Sud*, 32, pp. 109-118.

256 Durante os anos 1990, a classificação era, na realidade, publicada pelo grupo inglês Healey & Baker, adquirido no final da década por Cushman & Wakefield.

257 Uma série de entrevistas semi-estruturadas foi realizada junto aos promotores desses dois rankings, que englobam agentes da *Grand Lyon*, responsáveis de estruturas privadas envolvidas no desenvolvimento ou financiamento desses rankings, bem como agentes do campo acadêmico da economia e da gestão. Esse material foi complementado por outros, resultantes de nossos trabalhos anteriores sobre os rankings de cidades e sobre a «governança» lionesa.

questão assume formas diferentes. As definições dessa competição formuladas pelas elites locais variam, bem como variam seus objetivos e capacidades de agir em um contexto em evolução. A forma mais clássica de competição em Lyon concentra-se na concorrência entre as elites políticas lionesas e as elites políticas parisienses na aquisição e manutenção do monopólio das funções e instituições regulatórias nacionais (Bayard, Cayez, Pelletier & Rossiaud, 2007). Durante os “trinta anos gloriosos”, a era de ouro do planejamento, durante os quais os investimentos nacionais em matéria de ordenamento do território nacional foram numerosos e massivos, uma segunda forma de competição tornou-se central. Ela punha no campo de batalha as elites políticas de Lyon, Saint-Étienne e Grenoble e ainda, de forma mais global, as cidades francesas e europeias, para a obtenção de auxílios financeiros do Estado francês e da União Europeia (Pinson & Vion, 2000, Labasse & Laferrère, 1960).

A partir dos anos 1970, os atores lioneses, a exemplo de seus homólogos europeus, passam a se concentrar principalmente na escala internacional da competição interurbana (Le Galès, 1989, Le Galès, 1993, Le Galès, 1995), cuja forma não parou de se transformar. Já em 1974, sob o impulso dos círculos econômicos, sobretudo dos atores patronais, foi criada a Aderly (Associação para o Desenvolvimento Econômico da Região Lionesa). Sua principal missão é promover a imagem internacional de Lyon, garantindo em particular a preservação das sedes sociais dos grandes grupos na metrópole (Galimberti, 2011, Healy, 2007). No entanto, outros atores, principalmente políticos, também passam a progressivamente priorizar a influência internacional da metrópole. Em 1989, Michel Noir faz desse objetivo o ponto focal de sua campanha eleitoral e desenvolve uma retórica da internacionalização (Bardet & Jouve, 1999, Payre, 2010), fazendo da influência internacional um imperativo e, já nesse momento, tornando o “marketing territorial” sua principal ferramenta. Essa retórica é retomada posteriormente por seus dois sucessores: Raymond Barre em 1995 e Gérard Collomb a partir de 2001.

Por trás dessa continuidade nos discursos, os três prefeitos e os agentes da Grand Lyon, cuja ação se institucionaliza progressivamente nessa área, desenvolvem diferentes meios e modos de atuação diante dessa competição, revelando suas diversas concepções. A ação de Michel Noir consiste, antes de mais nada, no estabelecimento de estruturas institucionais dedicadas a dar apoio à projeção internacional de Lyon: trata-se, simbolicamente, da constituição de um conselho de sábios, oriundos principalmente dos meios econômicos, que orienta a construção da Cité Internationale de Lyon e, de maneira mais estruturante, a constituição de uma missão e de uma diretoria dedicada aos assuntos econômicos e internacionais no âmbito da Grand Lyon. Raymond Barre opta também por realizar algumas ações simbólicas, como hospedar o G8 em 1996. No entanto, seu mandato marca sobretudo um período durante o qual a Direção dos Assuntos Econômicos e Internacionais da Grand Lyon busca desenvolver modos e instrumentos de ação específicos à instituição intermunicipal nessa área, inspirando-se principalmente nas ações já iniciadas anteriormente pelos atores econômicos (como a criação da Aderly e seus instrumentos de ação) e aproximando-se desses últimos.

Quando Gérard Collomb chega ao poder municipal em 2001, observa-se, apesar da alternância de poder que sua eleição implica, uma continuidade nos dispositivos institucionais em vigor. Isso não impede nem uma nova mudança de estilo nos modos de atuação da Grand Lyon, nem o surgimento de uma nova concepção da competição internacional das cidades. O recurso aos rankings, e mais precisamente a criação do slogan “Lyon, Top 15” e a utilização do ranking *Cushman & Wakefield*, impulsionado por vontade do próprio Gérard Collomb, são excelentes indicadores disso. Uma inflexão que remete a uma mudança de concepção econômica da população — de uma população que trabalha para uma população que consome — que a geografia econômica pode ter ignorado nos últimos anos (Davezies, 2008). Em Lyon, todavia, esses rankings serão igualmente mobilizados para apoiar a forma mais clássica de competição urbana, que consiste em favorecer a implantação da produção de bens e serviços.

Lyon, cidade internacional

A temática da imagem internacional é um dos pilares da “retórica do prefeito empreendedor” (Le Bart, 1992). Ela consiste, para os prefeitos das grandes aglomerações, em dar destaque a seu engajamento ativo em prol do “desenvolvimento”,

sobretudo econômico, de “sua” aglomeração. Michel Noir (**RPR**), embora retome a temática da imagem internacional dos projetos desenvolvidos por Francisque Collomb (**RPR**), é de fato o primeiro candidato à prefeitura de Lyon a basear sua campanha de 1989, e posteriormente as prioridades de seu mandato como presidente da Grand Lyon, na internacionalização da aglomeração (Bardet & Jouve, 1999). Mais especificamente, sua ideia é basear essa última em um “marketing territorial” que constitui um dos canteiros de reflexão das equipes docentes da École de Management de Lyon (Muet, 1989, Texier, 1989, Texier & Ravix, 1991, Texier & Valla, 1991) sobre a realização de grandes projetos de equipamentos como o da Cité Internationale (Linossier, 2006), bem como em uma reforma institucional que visa estabelecer uma melhor cooperação entre os atores econômicos locais e uma liderança da estrutura intermunicipal.

Essa dinâmica baseia-se igualmente em uma evolução legislativa de 1992 que concede às instituições de cooperação intermunicipal uma competência de desenvolvimento econômico, embora as primeiras políticas de envergadura nessa área tenham sido oficialmente lançadas somente no fim da década de 1990. Nesse momento, os políticos eleitos e os agentes públicos da aglomeração urbana de Lyon (encorajados pelas reflexões da Agência de Urbanismo) estão decididos a se empenhar na internacionalização da aglomeração por meio da economia, exibindo uma forma de atuação que se pretende específica e que eles chamam de “*governança econômica*”. Ela consiste em reunir os “*principais atores da economia lionesa*” para definir as ações que devem ser realizadas para manter, ou mesmo elevar, a posição de Lyon na competição internacional das cidades. Concretamente, essa “*governança econômica*” da Grand Lyon estrutura-se graças a um dispositivo denominado *Plano de Desenvolvimento Econômico (SDE)*, que reúne políticos e agentes intermunicipais, representantes patronais sindicais (Medef e **CGPME**), representantes patronais de câmaras consulares (**CCIL** e **CMA**), bem como alguns grandes dirigentes de empresas locais a título individual. A ideia é reunir atores públicos e privados do território para trabalhar no estabelecimento de um projeto compartilhado de aglomeração capaz de possibilitar seu melhor posicionamento na competição internacional das cidades. O sucesso dessa lógica de “*governança*” se faz sentir até mesmo nas trajetórias de uma parte dos quadros técnicos do serviço intermunicipal ao qual essa política foi confiada, a Direção dos Assuntos Econômicos e Internacionais (**DAEI**): a partir do final da década de 1990, muitos deles são prestadores de serviços cuja experiência adquirida “no privado”, em empresas ou organizações patronais, é valorizada no momento do recrutamento (e que, aliás, retomarão suas funções nessas estruturas privadas após sua passagem pela Grand Lyon) (Healy, 2007).

Durante os anos 1990, a posição lionesa face à competição internacional lembra duas perspectivas de pesquisa em ciências sociais, com estatutos epistemológicos bastante diferentes. Panayotis Soldatos atribuía uma dimensão prescritiva a suas análises e considerava que, para ser internacional, Lyon deveria cumprir uma série de critérios objetivos (Soldatos, 1991). Esse é, efetivamente, o legado das primeiras ações lançadas pela Aderly. Já Patrick Le Galès — embora sua postura epistemológica, *a priori*, distancie seus trabalhos do campo dos profissionais do planejamento — considerava que, nas cidades europeias, as instituições públicas apoiam a constituição de um “ator coletivo” que reúne atores públicos e privados em torno da definição das principais orientações das políticas locais (Le Galès, 1995)²⁵⁸. Esse já é o legado da estratégia institucional da Grand Lyon que, por sua vez, permanecerá.

A continuidade dos dispositivos de “governança”

A eleição do candidato do Partido Socialista, Gérard Colomb, representou, no papel, uma alternância no governo da aglomeração lionesa como não acontecia havia quase 30 anos. Todavia, a eleição de Gérard Colomb inscreveu-se igualmente em uma continuidade à qual se pode mesmo questionar se ela não era, em parte, desejada por seu antecessor, mesmo que ele pertencesse ao campo conservador. Raymond Barre não se contentou em deixar o executivo intermunicipal à oposição, aos socialistas em particular, como foi o caso em outras cidades. Depois disso, ele teve dificuldades em encontrar e, principalmente, demorou muito para lançar um sucessor

258 Vale notar que certos trabalhos de Patrick Le Galès, em particular aquele ao qual nos referimos aqui, foram utilizados pelos membros do serviço de desenvolvimento econômico da Grand Lyon para definir os objetivos de suas ações, como provam os arquivos desse serviço (Healy, 2007).

que lhe conviesse em seu próprio campo. Para além disso, as alianças de certos tenores do campo conservador local com a extrema-direita da Região do Rhône-Alpes acabaram por inviabilizar a manutenção da prefeitura de Lyon pela direita. Por fim, ambos os prefeitos, o cessante e o recém-eleito, reivindicaram, cada um à sua maneira, um pragmatismo que condiz com seu posicionamento centrista no tabuleiro político (Bacot, 2002; Grafmeyer et alii, 2010).

A essas continuidades observadas no campo da luta partidária vem somar-se a do modo de gestão da aglomeração baseado na associação dos meios patronais aos dispositivos de "governança". Os atores econômicos, com efeito, conseguem fazer com que o *Plano de Desenvolvimento Econômico (SDE)* seja assumido pela **DAEI** da Grand Lyon, enquanto forma institucional que autoriza as pontes entre a instituição intermunicipal e o mundo econômico ou, mais precisamente, os representantes patronais. Entretanto, esse plano global aponta, em seu conteúdo, uma ruptura diante das estratégias de internacionalização anteriores: ele institucionaliza a opção, timidamente sugerida pelo **CCIL** desde meados da década de 1980, de apostar mais na especialização econômica do que na diversidade do tecido econômico lionês, de modo a valorizar alguns importantes setores econômicos (Healy, 2006). O **SDE** torna-se então *Grand Lyon, l'esprit d'entreprise*, refletindo a vontade da instituição intermunicipal de escutar os empreendedores econômicos locais e apoiar a criação de empresas.

A continuidade nas práticas também se desenvolve pela continuidade das equipes e das organizações. Assim, o papel da **DAEI** é reforçado no dispositivo intermunicipal da aglomeração lionesa. Seu diretor, Jean-Louis Meynet, chega a tornar-se simbolicamente o Diretor Executivo do Desenvolvimento Econômico da Grand Lyon em 2002. Mais do que nunca, ele dispõe de um acesso direto ao presidente da Grand Lyon, que deixa clara a sua vontade de desenvolver uma política de comunicação em torno do território metropolitano. Doutor em economia, Jean-Louis Meynet construiu toda a sua carreira no setor da promoção econômica dos territórios locais. Sensível ao "marketing territorial", ele se interessa pelos rankings internacionais das cidades, cada vez mais numerosos, e progressivamente defende (internamente à instituição intermunicipal) sua convicção de que alguns deles, seja qual for o juízo que se possa fazer sobre sua metodologia, têm um impacto decisivo na atratividade das cidades para a implantação ou a preservação das atividades econômicas:

"A gente não se interessou muito cedo pelos rankings. Os esforços de marketing não eram muito fortes na aglomeração. Nossa estratégia não era marcada por uma preocupação excepcional com a comunicação. Foi porque começamos a nos preocupar com essa questão da comunicação, da posição relativa da aglomeração em relação a outras grandes cidades europeias, que a ideia do ranking apareceu como uma ferramenta interessante..."²⁵⁹

A perspectiva encontra então um eco favorável junto ao gabinete do presidente da Grand Lyon, como relembra seu chefe:

"A gente sabia muito bem que havia desafios em jogo em termos de imagem, de atratividade, de competição entre os territórios. Era um momento em que o poder político buscava se constituir, procurava uma legitimidade."²⁶⁰

Essa temática dos rankings certamente causou polêmica no seio do executivo intermunicipal. Nas lembranças do chefe de gabinete da Grand Lyon, ela era considerada por alguns como uma aceitação da mercantilização dos territórios e por outros como uma estratégia demasiadamente arriscada, por não ser bem dominada. Mas o chefe de gabinete relata que essa contestação desapareceu rapidamente diante dos possíveis ganhos representados pelos usos potenciais desses rankings na gestão da administração local.

259 Entrevista com um agente da direção prospectiva da Grand Lyon da época, 18 de janeiro de 2010.

260 Entrevista com o chefe de gabinete do presidente da Grand Lyon da época, 15 de junho de 2011.

“Era uma maneira de pressionar o sistema. O que funcionou muito bem foi termos um gerenciamento de projeto, antagônico aos modos de funcionamento da administração.”²⁶¹

Elementos prováveis de um novo “marketing” do território, os rankings passam a ser valorizados, de início, como uma ferramenta eficaz de gestão dos serviços intermunicipais.

Barcelona tomada como modelo

O interesse das elites lionesas pelos rankings vai inesperadamente ao encontro da perspectiva proposta pelo novo presidente do executivo intermunicipal, e na qual ele baseou amplamente sua campanha, de se reunir a Barcelona no seleto clube das metrópoles europeias que encarnam o dinamismo econômico e cultural, a qualidade de vida ou dos serviços públicos, em suma, o sucesso (Marshall, 2004).

Dentre os indicadores externos de sucesso de Barcelona, com efeito, existe um em particular que diz respeito aos rankings urbanos. Barcelona é a única cidade que, durante os anos 1990, subiu de maneira espetacular da 11ª à 6ª posição na classificação das cidades mais atraentes da Europa realizada por *Cushman & Wakefield*. O modelo de Barcelona focaliza, assim, a atenção dos atores lioneses nessa classificação. Em 2004, a Grand Lyon financia a criação de uma missão cujo objetivo é a integração do “*Top 15 das metrópoles europeias mais atraentes e competitivas*”²⁶². Essa iniciativa parece fracassar no início, pois Lyon perde 3 posições na edição seguinte da classificação das cidades europeias de *Cushman & Wakefield*. Mas, dois anos mais tarde, a edição 2007 da classificação acaba por dar razão aos iniciadores do processo, fazendo com que Lyon passe da 24ª à 17ª posição do ranking.

Essa progressão espetacular alimenta, por sua vez, o interesse dos responsáveis da *Cushman & Wakefield* pela posição lionesa. Nesse ano, o grupo decide assim abrir uma filial em Lyon. É então o diretor executivo de economia (**DGDE**) da Grand Lyon quem assume, em setembro de 2007, a direção da nova filial lionesa da *Cushman & Wakefield*, embora ele estivesse desde o início no centro dos laços criados entre a estrutura intermunicipal e a consultora. Essa coincidência suscita, naturalmente, um certo número de questões, em particular quanto às conviências que poderiam estar em jogo na fabricação de um ranking como esse. Como explicar, primeiro, que o prefeito de Lyon aceite entregar a um grupo privado a avaliação do trabalho de suas equipes, por meio de um ranking cuja produção ele tem pouquíssimas informações e cuja cobertura midiática lhe escapa? Parece difícil não se interrogar sobre um eventual conluio que permita explicar essa aparente tomada de risco por parte do prefeito de Lyon. Contudo, o diretor executivo de economia da Grand Lyon da época relativiza o risco representado pela comunicação do prefeito de Lyon em torno de um objetivo do tipo “*top 15*”:

“O risco é baixo, já que o eleitorado é pouco sensível a esse tipo de ranking”.

A notoriedade da classificação de *Cushman & Wakefield* entre a população lionesa seria baixa demais para que o diretor executivo de economia da Grand Lyon desse início a uma ação de *lobby* direcionada. Ele afirma, assim, nunca ter tido contato com a equipe londrina da *Cushman & Wakefield* encarregada da contratação do provedor de pesquisas de opinião *Taylor Nelson Sofres*.

Entretanto, um contato foi estabelecido entre o grupo *Cushman & Wakefield* e a equipe do prefeito de Lyon quando a escalada lionesa começou a tomar forma, antes mesmo da publicação oficial do ranking. O modelo econômico dessa empresa de consultoria e de operação de “marketing” que constitui a classificação permite, certamente, explicar a lógica desse encontro. Com efeito, tal classificação representa, em primeiro lugar, a ocasião para uma importante operação anual de promoção da empresa, durante a qual os resultados da nova edição são oficialmente revelados. O financiamento da operação é, portanto, de responsabilidade do serviço de marketing da empresa *Cushman & Wakefield*. A publicação da classificação também produz resultados em termos de envolvimento da atividade do grupo. Localmente, as evoluções da classificação oferecem aos responsáveis da *Cushman & Wakefield* diversas

261 Idem.

262 Cf. <http://www.mensiaconseil.fr/fichier/49871700aecp-gdilyon-top15.pdf>.

oportunidades de contato com as elites urbanas das cidades que entram ou avançam no ranking, bem como com potenciais clientes de consultoria empresarial. Para a *Cushman & Wakefield*, trata-se de uma oportunidade de desenvolver sua atividade nos territórios que se beneficiam da atenção dos investidores, atraída pela publicação do ranking. Nesse ano, Lyon aparece em pleno crescimento, e a *Cushman & Wakefield* deseja aproveitar a oportunidade para abrir uma filial lionesa.

Mas resta a questão dessa notável ascensão lionesa no ranking da *Cushman & Wakefield*: como explicá-la? Terceirizado para o instituto de pesquisas **TNS**, o ranking é o resultado de uma pesquisa de opinião junto a quinhentos empresários ou altos executivos das maiores empresas europeias. Esses dirigentes de empresas são convidados a compartilhar sua percepção das cidades europeias em diferentes temáticas da atividade econômica (estabelecimento de atividades, qualificação da mão-de-obra, qualidade das telecomunicações ou dos transportes etc.). Nesse contexto, a divulgação, por parte da aglomeração lionesa, de sua ambição de progredir nesse tipo de classificação certamente representou um papel importante na impressão causada pela cidade junto ao mundo altamente organizado dos principais dirigentes e executivos de grandes empresas.

A midiatização desse desejo do prefeito de Lyon de integrar o “*Top 15 das metrópoles europeias mais atraentes e competitivas*” teve, aliás, o objetivo explícito de modificar a imagem da cidade nos círculos empresariais consultados durante a pesquisa:

“Tínhamos em vista as classificações europeias por causa do efeito ‘vitrine’. (...) Os círculos empresariais aplaudiam, embora a classificação fosse uma caixa-preta...”²⁶³

A descrição detalhada desse mecanismo é incerta. O encontro com o adjunto do prefeito de Lyon, responsável pela influência internacional da cidade, Jean-Michel Daclin, sugere, no entanto, algumas perspectivas em que é interessante notar o eco que elas oferecem ao modelo de competição entre cidades pela atração das “classes criativas” (Tremblay & Tremblay, 2010):

“Hoje, o empresário busca colaboradores. Portanto, quero estar em uma cidade atrativa. Se minha cidade seduz meus colaboradores, se as pessoas têm vontade de viver nela, se ela permite às pessoas de encontrar a realização familiar, profissional, cultural, eu vou encontrar gente boa. E a coisa vai funcionar. Portanto, a gente busca seduzir os indivíduos, e não mais apenas os empresários. É nesse ponto que o efeito da imagem é importantíssimo. Se tivermos a imagem de uma cidade onde a vida é boa, não terei problemas para atrair empresas, elas virão automaticamente. Houve uma mudança de paradigma.”

Antigo presidente de uma grande empresa especializada na comunicação publicitária, o adjunto para a projeção internacional de Lyon mobiliza amplamente nessa dinâmica as técnicas de sua antiga área profissional:

“A imagem também se fabrica nas revistas. Acabamos de realizar uma ação com a *Swissair*, temos 25 páginas sobre Lyon, a gastronomia etc. É uma coisa de louco. Acho que isso pode nos fazer subir uma posição no indicador *Cushman*.”

Assim, na opinião de seus promotores, a mobilização dos rankings urbanos na gestão dos assuntos públicos de Lyon está ligada, antes de mais nada, a uma estratégia de comunicação da equipe do principal edil da cidade. Isso permite destacar, a propósito, o peso da lógica dos empreendedores de rankings, que são aqueles que, *no fim das contas*, lucram mais explicitamente com a midiatização de sua encenação da competição entre as cidades, mas também o caráter temporário da utilidade primeira dos rankings como ferramentas de avaliação e monitoramento das diferentes políticas públicas dos executivos metropolitanos. A inscrição do objetivo “*Lyon, Top 15*” na agenda intermunicipal, fruto de dinâmicas institucionais e da vontade de um prefeito, evidencia, em última análise, uma mudança de comportamento ou de posicionamento das elites lionesas diante da competição urbana. Corroborados pelo desenvolvimento

de sua nova “*governança econômica*”, certos políticos e agentes da Grand Lyon estão agora convencidos da capacidade de “sua” cidade melhorar de posição em uma classificação como a de Cushman & Wakefield.

Além dos usos observados, o recurso a essa classificação de maneira oficial e orquestrada revela uma mudança profunda de perspectiva. As elites lionesas não procuram mais chegar a um acordo sobre uma definição geral de “cidade internacional”, com um status a atingir ligado à divulgação de uma série de critérios objetivos relacionados principalmente aos níveis de equipamentos da cidade. Em vez disso, essas elites consideram que as cidades internacionais constituem uma pluralidade de situações locais singulares e que elas conseguem melhorar sua posição na competição mundial no momento em que essas situações são identificadas. Ou seja, seus potenciais são tão mais promissores quanto mais são considerados únicos, o que ecoa certas reflexões visando refundar as lógicas do mercado (Karpik, 2007). Essa estratégia de posicionamento nas classificações europeias esclarece, assim, a escolha de Lyon de, na mesma época, embarcar em uma política econômica seletiva com uma forte vontade de apoiar certas áreas ou setores de atividade econômica. A Grand Lyon modifica sua antiga política de atração de todas as áreas de atividades de produção de bens e serviços, buscando promover o desenvolvimento de setores inteiros (como as biotecnologias, a tecnologia digital...) com grandes e pequenas empresas, desenvolvendo em particular uma política de apoio ao “empreendedorismo” (ou seja, o apoio à criação ou à aquisição de empresas).

O desenvolvimento, nos anos 2000, por essas mesmas elites lionesas, de um uso estratégico dos rankings urbanos acaba por lançar luz sobre a evolução das ações de “marketing territorial” da cidade. Ao passo que se tratava de buscar uma legitimidade para reivindicar o pertencimento à categoria “cidade internacional”, esse “marketing” torna-se efetivamente mais agressivo. Lyon afirma estar “entre as melhores” por se beneficiar de especificidades exibidas localmente e reconhecidas internacionalmente. Essa mesma lógica, a saber, a evolução das técnicas de “marketing territorial” para o desenvolvimento de marcas urbanas (“city branding”), está no cerne de uma segunda iniciativa, durante a década de 2000, para posicionar Lyon no topo dos rankings de cidades.

Imaginar e produzir a “Xangai” que fará Lyon se destacar

Não há dúvidas de que o ranking de Xangai, que classifica universidades, contribui mais diretamente para a notoriedade da cidade de Xangai do que para as universidades que recebem ali uma classificação honrosa. É a partir dessa constatação que alguns dos promotores da estratégia “*Lyon Top 15*” imaginam, a partir desse primeiro slogan, a criação de um ranking das cidades europeias do “empreendedorismo”, suscetível, com o tempo, de se tornar, ao menos no território europeu, o “ranking de Lyon”. Ao contrário de “*Lyon, Top 15*”, um objetivo do presidente da aglomeração, o novo ranking **ECER** (*European Cities Entrepreneurship Ranking*) é conduzido essencialmente, desde a formulação do projeto em 2006, por atores privados. Essa diferença se explica pelas trajetórias dos principais entusiastas do pequeno grupo de promotores lioneses de rankings, cuja tendência a circular entre as esferas públicas e privadas nós já evocamos (principalmente a partir da figura de Jean-Louis Meynet). Para três dos principais protagonistas do **ECER**, o lançamento dessa classificação constituirá mesmo uma das ferramentas de dinamização de suas novas empresas, instaladas na aglomeração lionesa e dedicadas à consultoria empresarial.

O papel central das redes lionesas de “empreendedorismo”

Os relatos concordam quanto ao nome do célebre restaurante tradicional lionês (*bouchon*) que acolheu, à margem da organização da terceira edição lionesa do *Salon des entrepreneurs* (Salão dos Empreendedores), os protagonistas da refeição durante a qual foi lançado o projeto do ranking **ECER**. Ao lado de Xavier Kergall, diretor do *Salon des entrepreneurs*, o outro convidado de honra é o presidente de um novo dispositivo, a *Carta Lyon Cidade do Empreendedorismo* (Carta **LVE**), promovido pela Grand Lyon e cujo lançamento tinha acabado de ser oficializado por ocasião do

Salão. Marcel Deruy, então diretor regional do grupo Oseo, uma estrutura de apoio ao desenvolvimento das pequenas e médias empresas, financiada majoritariamente pelo Estado e pelo banco público Caisse des dépôts et consignations (**CDC**), tornou-se em seguida o primeiro presidente da Associação **ECER**, criada para organizar o desenvolvimento do ranking.

Em torno da mesa estão também reunidos aqueles que já começaram a imaginar o projeto de um ranking de Xangai lionês. É mais precisamente por iniciativa deles que se reuniram todos os participantes dessa refeição. Eles conhecem esses participantes seja pelo seu percurso de formação (realizado em parte na prestigiosa École de Management de Lyon, **EM Lyon**), seja graças às políticas em favor do “empreendedorismo” que promovem na Grand Lyon. Assim, o responsável pelo serviço econômico da Grand Lyon, Jean-Louis Meynet, está acompanhado por um gerente de projetos que foi a peça-chave da edição lionesa do Salon des entrepreneurs, Pierre-Yves Nury. Formado pela **EM Lyon**, Pierre-Yves Nury foi recrutado por Jean-Louis Meynet dois anos antes para promover a Grand Lyon em suas ações em prol do “empreendedorismo”. Ele participou do lançamento da edição lionesa do Salão em 2004 e, mais tarde, no engajamento das autoridades públicas com a Carta **LVE**, que representaria o papel de uma “marca”, permitindo assim que a Grand Lyon se tornasse conhecida como a aglomeração francesa na vanguarda dessas ações. A ideia de um ranking das cidades europeias sobre essa temática é, de certa forma, o último elo dessa estratégia cuja coordenação foi confiada ao comissário, que resume sua gênese com orgulho:

“A estrutura de coordenação era a “Grand Lyon, l’Esprit d’Entreprise”, que foi declinada em dispositivos dedicados. Sobre o empreendedorismo, fizemos primeiro o Salon des entrepreneurs e depois a Carta, e em seguida a ideia foi criar uma marca para sustentar essa política pública sobre o empreendedorismo: o ranking. A ideia do ranking nasceu do encontro entre os benchmarks existentes, insuficientes, e o exemplo do ranking de Xangai. E sob esse ponto de vista, o **ECER** foi um bom mecanismo, tendo permitido ao prefeito de Lyon receber o prefeito de Estocolmo durante a cerimônia de premiação”²⁶⁴.

Por fim, dois parceiros regulares da atividade de desenvolvimento da direção de assuntos econômicos da Grand Lyon foram convidados à refeição: o diretor da Agência de Desenvolvimento Econômico da Aglomeração (a Aderly), Jacques de Chilly, recém-chegado à região lionesa, e um professor de ciências da gestão da **EM Lyon**, Olivier Torrès. Especialista em políticas de promoção do “empreendedorismo”, Olivier Torrès é próximo de um antigo professor de finanças da mesma escola, Loïc Mahéault, que foi diretor do *Centre des Entrepreneurs* da **EM Lyon** e que criara recentemente sua própria empresa de consultoria empresarial na região lionesa, o escritório *Altidien*.

Dois anos após o lançamento da edição lionesa do Salon des entrepreneurs, a assinatura da carta **LVE** representa então um novo símbolo de sucesso para o serviço de desenvolvimento econômico da Grand Lyon. Esse sucesso deve-se em parte a Pierre-Yves Nury, cuja missão temporária na Grand Lyon, aliás, estava quase concluída. A criação do ranking de Lyon, consagrado às cidades de “empreendedorismo”, poderia impulsionar, assim, o início de uma nova missão no âmbito da Grand Lyon. Entretanto, uma operação potencialmente midiática como essa poderia também interessar aos investidores privados. Em todo caso, essa é a convicção que se constrói entre os agentes da direção de assuntos econômicos que estão em contato permanente com os atores privados. Sob esse ponto de vista, a missão do serviço econômico coloca seus agentes em uma posição que lhes permite uma compreensão precisa do que está em jogo e das lógicas de diversos atores privados do desenvolvimento da aglomeração.

Mais do que a compreensão, os vínculos privilegiados com os círculos empresariais trazem aos agentes do serviço de desenvolvimento econômico a confiança de seus parceiros, o que lhes permite, eventualmente, considerar financiamentos privados para seus projetos. A relação travada com o banqueiro Marcel Deruy no contexto da preparação da carta **LVE** ilustra bem esse fato. Convencido, por ocasião do jantar, pela ideia original de um possível “ranking de Lyon”, Marcel Deruy adere imediatamente ao projeto. Mobilizando suas redes dedicadas ao financiamento de projetos empresariais,

ele traz o principal parceiro financeiro privado da iniciativa, que aliás dará o nome definitivo ao ranking: **ECER**-Banque Populaire. O Banque Populaire, que desenvolve uma política de comunicação voltada aos pequenos empresários, é diretamente solicitado por meio de um de seus diretores regionais, com quem Marcel Deruy mantém relações de confiança. Dois anos mais tarde, Marcel Deruy renovou seu apoio à iniciativa do ranking, dando dessa vez sua garantia pessoal. Tendo se tornado, nesse meio tempo, presidente do organismo Lyon Place Financière et Tertiaire, ele aceita assumir a presidência da associação **ECER**, criada para apoiar juridicamente o dispêndio dos fundos.

A apresentação dos motivos de criação de uma associação encarregada da produção do ranking **ECER** ressalta a necessidade de separar o projeto da esfera de influência da Grand Lyon, principal financiador público da iniciativa. O objetivo é oferecer garantias de imparcialidade ao produtor do ranking, no que diz respeito aos atores lioneses da pretendida competição entre cidades. Entretanto, diferentes modelos alternativos poderiam ter sido adotados para garantir essa demonstração de imparcialidade. Os vínculos dos diferentes protagonistas com a **EM** Lyon poderiam, assim, sugerir a constituição de um dispositivo alicerçando o futuro ranking na esfera acadêmica. A decisão de criar uma associação ocorreu, na realidade, tardiamente, em 2008, justamente para combater as suspeitas de parcialidade nascidas com o primeiro dispositivo adotado, no qual uma empresa lionesa de consultoria empresarial fora encarregada da elaboração do ranking.

De fato, desde a origem do projeto, o desenvolvimento do ranking **ECER** apresenta-se como um recurso econômico cujo controle parece ser o verdadeiro desafio. Seu principal instigador, Pierre-Yves Nury, sabia disso quando foi contratado pela empresa de consultoria *Altidieum*. O diretor, Loïc Mahéault, fora substituído na chefia do *Centre des Entrepreneurs* da **EM** Lyon alguns meses antes e estava em busca de novas colaborações, sobretudo com parceiros públicos locais com os quais não estava acostumado a trabalhar. Pierre-Yves Nury, egresso da **EM** Lyon, que acabara de passar dois anos a serviço do desenvolvimento econômico da Grand Lyon, muito próximo de seu diretor, com quem estabeleceu uma forte relação de confiança, e que liderava o projeto de um ranking de cidades que poderia desenvolver em nome da empresa que o recrutasse, aparece como o colaborador ideal.

Em 2006, o fato de Pierre-Yves Nury ser o promotor do projeto **ECER** pesou em seu recrutamento pela empresa lionesa de consultoria para a qual o **ECER** constituiu um catalisador de desenvolvimento. Isso porque, além de manter a dinâmica empresarial lionesa em torno da temática do “empreendedorismo”, a perspectiva de um ranking europeu das cidades do “empreendedorismo” muito interessa ao presidente da Grand Lyon naquele momento. Gérard Collomb começa, com efeito, a preparar a apresentação de seu relatório à frente do executivo municipal e intermunicipal diante da aproximação das eleições municipais de março de 2008. A ação do serviço econômico em favor do desenvolvimento da aglomeração é certamente uma daquelas a que o presidente da Grand Lyon mais se investiu. A perspectiva de um ranking das cidades europeias que viria, no momento certo, demonstrar seus resultados, é naturalmente bem-vinda, ainda mais porque a seriedade da iniciativa é vangloriada pelo diretor da **DAEI** da Grand Lyon Jean-Louis Meynet. Sob esse ponto de vista, a publicação, em dezembro de 2007, da primeira edição do ranking do “*Tour d’Europe des villes préférées des entrepreneurs*”, poucas semanas antes das eleições municipais, representa naturalmente um golpe midiático de grande vulto para o prefeito de Lyon. Tendo obtido o décimo lugar na classificação, Lyon mais do que cumpriu seu objetivo de integrar o “**TOP 15**” das cidades europeias. Para a satisfação de Gérard Collomb, mais do que isso, Lyon é a primeira cidade francesa do ranking, à frente da Paris de seu camarada Bertrand Delanoë.

Apresentada dessa forma, a dinâmica da gênese do **ECER** poderia dar a entender que se tratava de uma empreitada propriamente política, de um ranking que não poderia deixar de ser armado. Mas a realidade é bem diferente, como pretendemos demonstrar a seguir. Os protocolos de criação do próprio ranking e sua comparação com os do ranking de *Cushman & Wakefield* sugerem, ao contrário, que o **ECER** foi desenvolvido para atender aos cânones científicos do gênero.

Como classificar as "cidades preferidas dos empreendedores"?

As ambições metodológicas lionesas

Embora os rankings de cidades identificados na região lionesa sejam hoje muito numerosos (Hooze, 2009), o **ECER** foi pensado com base no modelo do ranking de *Cushman & Wakefield*. Por esse motivo, é interessante apresentar o **ECER** em comparação com esse concorrente de referência. Tal como o *European Cities Monitor (ECM)*, da *Cushman & Wakefield*, o **ECER** nasceu, antes de tudo, de uma pesquisa junto a empresários. Claro, mais adiante voltaremos a falar das diferenças entre as duas pesquisas, principalmente em termos de amostragem, de preenchimento dos questionários ou de análise dos dados coletados. Mas a diferença principal entre as duas iniciativas reside na criação, para o **ECER**, de um comitê científico que responde à ambição de produzir o que um dos promotores chamava de "um *benchmark sério*"²⁶⁵. Mas será que as diferenças metodológicas reais bastariam para legitimar essa afirmação?

Como explicado anteriormente, é o importante grupo de estudos de mercado **TNS** que realiza, em nome da *Cushman & Wakefield*, a pesquisa anual junto aos dirigentes de 500 das "maiores empresas europeias", selecionadas de acordo com critérios de representatividade dos três setores da indústria, do comércio e dos serviços. Os executivos também são selecionados por sua participação na estratégia de localização das atividades da empresa e as entrevistas são feitas na língua materna de cada um. O questionário inclui várias partes, algumas das quais não são aproveitadas diretamente na produção do ranking. Assim, determinadas questões "de contexto" dizem respeito aos fatores geopolíticos percebidos como suscetíveis de impactar significativamente a atividade da empresa, ou ainda as grandes áreas geográficas para as quais a empresa realizou ou pretende realizar uma transferência de atividade.

Em relação ao ranking propriamente dito, em uma das questões os entrevistados são convidados a dizer quais são as três cidades de uma lista proposta que, em sua opinião, melhor se comportam em relação a doze critérios dados. A extensão dessa lista, apresentada como tema de reflexão pelos criadores do ranking, é também objeto de uma questão específica relativa ao contato dos empresários com outras cidades externas ao ranking. Mas no que toca às seis cidades acrescentadas à lista nos últimos dez anos, fica claro que a pesquisa não fornece a principal razão para a expansão da lista de cidades classificadas. Se Birmingham, Leeds ou Bucareste, acrescentadas à lista em 2006, figuram entre as 4 cidades mencionadas com mais frequência na pesquisa de 2005, Valença, a mais citada nesse ano, não foi incluída. Aliás, ela também não foi incluída em 2010, embora a cada ano apareça entre as cidades mais citadas pelos empresários como podendo fazer parte da lista. Por outro lado, embora Istambul, integrada em 2008, ou Edimburgo e Bratislava, incluídas em 2010, apareçam entre as cidades citadas pelos empresários como algumas daquelas que poderiam ser adicionadas à lista, elas não são as mais citadas²⁶⁶.

Dentre os critérios selecionados pelos criadores, encontram-se, por exemplo, o da facilidade de recrutamento de pessoal qualificado, o da facilidade de acesso a uma clientela, o da qualidade das telecomunicações, o da acessibilidade dos transportes, o da qualidade das políticas locais de ajuda ao desenvolvimento de atividades, o da prática de línguas estrangeiras, ou ainda o da qualidade de vida. No impresso anual de apresentação do ranking, consta uma tabela para cada um desses critérios, apresentando a classificação das cidades resultante das respostas dadas à questão correspondente. Para realizar em seguida a classificação geral, a única que, *no fim das contas*, acaba por constituir o objeto de mediação já mencionada, a ponderação dos diferentes critérios permanece, na essência, misteriosa. Embora não o afirmem explicitamente, os criadores do ranking parecem se valer da importância que os próprios entrevistados atribuem aos critérios sobre os quais são questionados. O questionário inclui, assim, uma questão introdutória que os interroga sobre os fatores que consideram "essenciais" para a localização de sua atividade. Eles devem qualificar a importância dos 12 critérios que são objeto do restante do questionário, fornecendo outras tantas sugestões de ponderação aos criadores do ranking.

265 Entrevista com o diretor da empresa Altidiem, 28 de janeiro de 2010.

266 Ver a página 12 da edição 2007 ou a página 11 da edição 2009.

No início da década de 2010, a apresentação do ranking **ECER** em seu site institucional deixa clara a existência de diversos laços de parentesco com o ranking da *Cushman & Wakefield*, ao qual se faz mesmo referência explícita. A linha diretriz que emerge evidentemente dessa apresentação é resumida pelo diretor da sociedade *Alti-diem*, na época encarregado de seu desenvolvimento: “fazer a mesma coisa, mas melhor”. Nas palavras de Loïc Mahéroult, experiente professor de economia financeira em diversas escolas de negócios (*écoles de commerce*), o adjetivo “melhor” remetia à dimensão científica do projeto. Considerando essa dimensão, ele vê como essencial, no contexto do ranking **ECER**, a constituição de um “comitê científico”. Recrutado por ele, esse comitê foi presidido, pelos quatro anos de sua existência, por dois professores de economia e de gestão, ambos antigos colegas de Loïc Mahéroult, de quando ele lecionava na **EM** Lyon. Quando se tornou presidente da associação **ECER** em 2010, o primeiro presidente do comitê, Olivier Torrès, cedeu seu lugar a Nadine Levratto, sua colega na Euromed Management — a antiga escola de negócios de Marselha. Professora da universidade de Paris Ouest Nanterre, Nadine Levratto também se especializou nas questões ligadas às atividades das pequenas e médias empresas.

Na verdade, os membros do “comitê científico” estiveram diretamente envolvidos na formalização da metodologia do ranking **ECER** (Levratto & Torrès, 2010). À imagem do **ECM** da *Cushman & Wakefield*, o **ECER** é apresentado como uma pesquisa de opinião realizada junto a “dirigentes de empresas” pertencentes aos três setores do comércio, da indústria e dos serviços, os quais são questionados sobre os pontos fortes de 37 cidades europeias sob a perspectiva do desenvolvimento de sua atividade empresarial. Todas essas semelhanças, mais do que assumidas, foram destacadas para atender à linha diretriz da pesquisa **ECER**. Foram selecionadas 37 cidades, em vez das 36 do concorrente, em dezoito países europeus, em vez de nove. São explicitadas também as entrevistas com quatro mil e quinhentos empresários, sendo no mínimo cem empresários por cidade pesquisada, em contraste com a apresentação da *Cushman & Wakefield*, que contenta-se em comunicar o número de empresas pertinentes sem especificar quantos de seus dirigentes foram questionados. Em seguida, dentro da seleção de empresários, o **ECER** expõe sua metodologia de maneira mais precisa, apondo um arquivo-fonte de 170.000 empresários europeus, enquanto o concorrente, mais uma vez, não comunica nenhuma informação a esse respeito.

Os promotores do **ECER** reivindicam, aliás, uma função de avaliação das políticas públicas realizadas nas cidades em favor do desenvolvimento da atividade econômica (Levratto & Torrès, 2010). E o conjunto do dispositivo é apresentado como sendo explicitamente focado nos processos de criação ou desenvolvimento de empresas, reunidos sob a noção de “empreendedorismo”. Mas essa ambição, alimentada no contexto de uma reivindicação acadêmica, visa testar em campo hipóteses nascidas em trabalhos de pesquisa conduzidos, particularmente, pelos membros do comitê científico. Assim, a metodologia do **ECER** menciona explicitamente que a concepção da pesquisa foi alimentada pelos trabalhos contemporâneos de pesquisa sobre o tema. A nomenclatura das empresas selecionadas é, assim, especificada nessa direção. À ambição de representatividade dos três setores da indústria, comércio e serviços somam-se as categorias “empresas inovadoras” e “empresas individuais”. Da mesma forma, apenas as empresas criadas nos últimos cinco anos são questionadas. As temáticas do questionário também são muito mais direcionadas, abordando, sucessivamente, questões ligadas à promoção, às fases anterior e posterior à criação, ao financiamento ou, ainda, ao ambiente de negócios.

A concepção do ranking **ECER**, em comparação principalmente com os rankings que inspiraram seus criadores, foi, portanto, objeto de precauções metodológicas ligadas aos trabalhos desenvolvidos por seus autores no setor da ciência econômica interessada na criação de empresas. Isso sugere que as reivindicações de cientificidade não eram motivadas somente por uma estratégia de “marketing” baseada em considerações comerciais, mas igualmente respaldadas por uma esperança de destacar regularidades estruturais nos efeitos produzidos pelas políticas de desenvolvimento econômico nas aglomerações urbanas. Os perfis “acadêmicos” dos coordenadores científicos do **ECER** representam, sob esse ponto de vista, o elemento mais convincente para esclarecer a coexistência dessas questões científicas ao lado das questões econômicas aqui apresentadas como dominantes.

Uma expertise dividida entre objetivos de medição científica e consideração das restrições da ação pública urbana

Além de seu estatuto acadêmico, o campo de especialização dos principais membros do comitê científico do ranking **ECER** os leva a serem frequentemente convidados a ocupar cargos técnicos na ação pública. Esse é o caso, em particular, do presidente desse conselho, que no mesmo momento também é vice-presidente do *European Council for Small Business and Entrepreneurship (ECSB)*. Nessas situações, as dimensões científicas de sua atividade são frequentemente questionadas pelas limitações ligadas à ação pública na qual estão mobilizados. Um aspecto do desenvolvimento do **ECER** permite apreender esse conflito de interesse que acaba pondo em causa as ambições metodológicas defendidas no projeto **ECER**: a escolha dos promotores do ranking **ECER** de não comunicar a lista das questões dirigidas aos seus entrevistados. Pode parecer um detalhe, mas não aos olhos desses promotores:

“Ao contrário da classificação de Cushman & Wakefield, nosso ranking tem uma verdadeira ambição metodológica. É por essa razão que não publicamos o questionário de nossa pesquisa online. Trata-se de dados aos quais os membros de nossa associação têm acesso e que comunicamos mediante solicitação.”²⁶⁷

A justificativa apresentada para essa reivindicação metodológica sugere, imediatamente, diversas questões. Segundo o diretor da *Altidiem*, para preservar a qualidade do ranking é essencial não dar às cidades estudadas a possibilidade de trabalhar, em antecipação à pesquisa, para a conformação dos indicadores. De fato, os trabalhos realizados sobre os rankings mostram como a mediatização dos protocolos usados conduz frequentemente, por parte dos atores sujeitos à competição, a estratégias de maximização de suas pontuações, o que acaba fazendo com que os objetivos finais de sua atividade sejam relegados ao segundo plano (Espeland & Sauder, 2007). No entanto, podemos questionar, já de início, a utilidade dessa estratégia no caso particular de um ranking baseado em uma pesquisa de opinião e não na coleta de indicadores. Como os indicadores são apresentados como “objetivos”, a conformação artificial a eles pode parecer abusiva. Já as opiniões, por definição subjetivas, estão sempre submetidas a pressões muito sistemáticas (políticas de comunicação, por exemplo). Mas, acima de tudo, podemos questionar a estratégia implícita de proteção da propriedade industrial — ou seja, a intenção do principal promotor do **ECER** de proteger seu segredo de fabricação de possíveis operações de falsificação. Essa estratégia sugere, de certo modo, que as lógicas comerciais têm precedência sobre as lógicas científicas.

A estratégia de segredo que gira em torno do “design” da pesquisa **ECER** representou, naturalmente, um problema importante em relação à reivindicação de cientificidade. A ciência exige, com efeito, que seus protocolos sejam completamente apresentados, estando assim plenamente sujeitos ao jogo do contraditório no debate científico (Kuhn, 1982). A esse respeito, as garantias acadêmicas proporcionadas pela existência do “comitê científico” não foram suficientes, o que aliás é reconhecido pelo **CEO** da *Altidiem*, que nos sugeriu, durante um encontro, formalizar um pedido oficial junto aos responsáveis pela associação para ter acesso aos detalhes metodológicos da pesquisa.

Parece, pois, relevante ter em mente as dimensões políticas dessa iniciativa **ECER** e os limites que elas impuseram às ambições de medição científica de alguns de seus promotores, principalmente no âmbito do comitê científico. Mas, ao mesmo tempo, parece-nos importante cuidar para que esse trabalho de colocar os fatos em perspectiva sociológica não leve a criar a imagem de um ranking **ECER** exclusivamente sujeito às regulações políticas ou considerações econômicas. Dessa forma, desejamos afastar toda presunção de correlação entre o grau de cientificidade desse ranking e a notoriedade relativa que ele obteve (ainda que seus promotores destaquem sua satisfação com uma abrangência em constante crescimento). Com efeito, todos os estudos testemunham, ao contrário, a importante desconexão entre as qualidades dos rankings reconhecidas pelos técnicos e especialistas dos mundos profissionais apresentados e seu sucesso político (Bardet, 2008, Belorgey, 2010, Espeland & Sauder, 2007, Normand, 2009, Pierru, 2004). Por outro lado, verifica-se claramente que o ranking **ECER** visou e

atingiu um público restrito (o pequeno mundo dos atores do “empreendedorismo”), o que comprometeu suas chances de adquirir, quaisquer que fossem suas garantias de cientificidade, um reconhecimento mundial semelhante ao do ranking de Xangai.

Infelizmente, seu desaparecimento em 2011, causado pela liquidação da empresa que o respaldava, a *Altidiem*, não permite prolongar a observação. A iniciativa que ele representava sugere, apesar disso, um certo número de ensinamentos.

Conclusão: O tempo dos primeiros empreendedores urbanos de rankings

Os primeiros promotores de rankings urbanos, nos anos 1980, eram exteriores à competição interurbana. Todavia, a pesquisa realizada no campo lionês sugere que a situação evoluiu. A Grand Lyon mergulhou progressivamente no jogo dos rankings como encenação de uma competição urbana que seus dirigentes acreditam melhor dominar. Eles o fazem, a princípio, de maneira quase anedótica, tentando reproduzir um exemplo estrangeiro e aproveitando ao mesmo tempo da ocasião para dar uma cartada gerencial com o fim de “pressionar” os serviços administrativos. Em seguida, investindo na fabricação de um ranking que permitisse a valorização, tanto política quanto científica, das qualidades do território local em termos de “empreendedorismo”. Essa segunda etapa, que culminou na criação do ranking **ECER**, talvez sugira uma especificidade do campo lionês no qual as elites locais teriam, de certa forma, levado ao extremo a lógica do uso estratégico dos rankings urbanos. Mas esse campo de pesquisa constitui, ainda assim, um bom revelador da situação na qual se encontra atualmente parte das elites urbanas contemporâneas. A simples apropriação do dispositivo de classificação das cidades por certas elites urbanas nos parece, assim, constituir um fenômeno contemporâneo capaz de lançar luz sobre novas características do campo da ação pública urbana. Esse tempo dos primeiros empreendedores urbanos de rankings revela tanto características sociológicas quanto tipos de atuação das elites urbanas.

Em primeiro lugar, a quase totalidade dos principais responsáveis por essas políticas de rankings eram formados em economia, em comércio ou ainda em ciências da gestão. Se essa evolução dos perfis acadêmicos de uma parte das elites urbanas pode já parecer antiga (Bardet, 2009, Mazoyer, 2011), a evolução de seus estatutos parece-nos ter passado por uma aceleração muito recente, que ilustra particularmente bem o ranking como objeto de estudo. No início dos anos 2000, opera-se, assim, uma generalização das colaborações entre elites públicas e privadas que são hoje objeto de profundas interrogações (Henry & Pierru, 2012, Bezes, 2012). Tradicionais, essas colaborações se beneficiam então de uma teorização com o sucesso do termo “governança”, que contribui para sua popularização (Healy, 2007). Em Lyon, o serviço de desenvolvimento econômico da Grand Lyon, encarregado desde então pelo estabelecimento de relações privilegiadas com a esfera privada, conduz também as políticas de ranqueamento. Esse serviço se dedica, é claro, à escuta das elites econômicas da aglomeração, é estruturado graças ao recrutamento de agentes com perfis acadêmicos orientados pelo funcionamento dos mercados, mas também, em última instância, como vimos com diversos responsáveis pelas políticas de rankings, é organizador do êxodo de agentes para o setor privado.

Assim, os dois principais agentes que se dedicaram aos rankings aqui estudados criaram desde então sua estrutura privada de consultoria a empresas, mas também a entidades do setor público, que constituem a grande maioria de seus clientes. A “governança” permite, em última análise, não somente que atores privados participem em processos de decisão pública, mas também que os altos quadros do setor público se beneficiem de mais passarelas em direção à esfera privada. A função pública local mostra então que tem tanta dificuldade em manter seus agentes quanto a função pública nas administrações centrais do Estado (Gervais, 2007). No entanto, devemos cuidar para não tirar conclusões apressadas, na medida em que as trajetórias aqui descritas estão justamente na origem de uma renovação das elites públicas. Seria particularmente recomendável ver como os novos agentes do serviço de desenvolvimento econômico da Grand Lyon se posicionam diante dessas questões. Além disso, nem todos os agentes desse serviço ingressaram no setor privado. Ainda assim, esse fluxo bastante regular sinaliza uma aculturação global aos códigos do setor privado produzidos pelo

serviço econômico da Grand Lyon sobre os agentes que ali trabalham. Assim, antes mesmo de seguirem ao setor privado, os agentes da Grand Lyon incorporam particularmente os códigos da “competição entre cidades”. Mas que competição é essa?

A descrição das situações nas quais as elites lionesas se apossaram dos rankings destaca claramente a capacidade das elites urbanas de formatar a competição internacional entre cidades e, de maneira mais global, lembra a capacidade das elites de fabricar as convenções em torno das regras do mercado (Bidet, 2009). Da mesma maneira que a economia não se limita à fixação de um preço, constata-se, finalmente, que as elites urbanas, ao definirem sua estratégia de posicionamento na competição, participam na definição da competição em si. As elites públicas lionesas empenhadas no recurso a um ranking e, em seguida, no lançamento de um novo ranking, dão forma a uma competição entre cidades conforme sua conveniência. O estabelecimento do objetivo “Lyon, **TOP 15**” é, antes de tudo, obra do prefeito de Lyon e de seus colaboradores mais próximos. Esse slogan, justificado pela defesa de um “*modelo barcelonês*”, impõe sobretudo a referência ao ranking de *Cushman & Wakefield*. Esse ranking define a população cuja opinião é levada em conta para a gestão das cidades: os dirigentes de empresas. Mas ele define também a forma como hoje se colocam as questões relativas ao desenvolvimento das cidades: a “rentabilidade” dos investimentos prevista em uma pesquisa como essa é, assim, a mesma desses empresários, que, segundo estudos, dia após dia se orientam para estratégias de curto ou curtíssimo prazo (Richard, 2005). Sob esse ponto de vista, os rankings em Lyon foram menos uma questão de gestão urbana da competição do que uma comunicação política, antes de mais nada para os dirigentes das maiores empresas estabelecidas no território europeu, com vistas a apresentar a cidade de Lyon como uma cidade a investir, a cidade “amiga dos empreendedores”. Essa estratégia permite influenciar o próprio quadro da competição. O episódio Lyon **TOP 15** sugere que ela valeu bastante a pena para seus promotores: a ascensão da cidade de Lyon na classificação *Cushman & Wakefield*, apenas três anos após o lançamento desse slogan, foi notável o suficiente para que o próprio grupo *Cushman & Wakefield* decidisse abrir uma filial na cidade. Menos do que uma ferramenta de gestão dos serviços urbanos, os rankings se apresentam como uma ferramenta de formatação da imagem dos territórios, da qual os atores urbanos conseguem, ao menos pontualmente, se apropriar.

A gênese do ranking **ECER** sugere, sob esse ponto de vista, que foi precisamente ao se dar conta disso que um pequeno grupo de atores lioneses teve a ideia de levar essa lógica ao seu limite, produzindo seu próprio ranking. Os ingredientes do projeto **ECER** foram diretamente inspirados, como vimos, no exemplo de *Cushman & Wakefield*. A lógica subjacente era, efetivamente, idêntica: interessar-se pela representação que os empresários têm do território lionês e dos dispositivos oferecidos por esse território para ajudar no desenvolvimento de sua atividade. Os empresários continuam a ser aqueles a quem se solicita a opinião na orientação da ação urbana, o **ECER** não tendo feito nada mais do que se focalizar sobre os criadores de empresas dentro do seu painel de entrevistados do mundo empresarial. Da mesma forma, a rentabilidade financeira dos investimentos fornece a perspectiva primordial da pesquisa **ECER**, muito embora, também nesse ponto, o questionário permitisse uma maior precisão na descrição dos setores de atividade das empresas ou dos mecanismos específicos à criação de empresas. Certamente, para os promotores do **ECER**, e de forma mais geral para os especialistas em investimentos empresariais, essas diferenças pareciam importantes e remetiam a uma visão estratégica do que poderia ser a competição entre cidades. Mas, para o observador externo, essas diferenças permanecem modestas.

Devemos concluir que os atores públicos urbanos incorporam atualmente as lógicas e estratégias territoriais dos atores privados? Essa enunciação resume uma parte dos fenômenos aqui descritos. Mas nossa tendência seria de reter, mais globalmente, um antigo quadro analítico da sociologia institucional que descreve os fenômenos de reprodução dos mitos sociais em vigor nas sociedades no âmbito das organizações (Meyer & Rowan, 1977). Assim, estaríamos assistindo, mais amplamente, a uma comunhão dos atores urbanos lioneses, públicos e privados, em torno da encenação do mito da competição generalizada entre territórios oferecida pelos rankings urbanos. Uma comunhão cuja dimensão internacional — sugerida pelo papel do modelo barcelonês em Lyon — justificaria, hoje, prolongar a reflexão iniciada sobre a circulação das

- ASHWORTH, G. J., & VOOGD, H. (1990). *Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning*. London & New York: Belhaven Press.
- BARDET, F. (2008). Quand les constructeurs automobiles façonnent la sécurité routière. *Réseaux*, 147(1), 87-113. <https://www.cairn.info/revue-reseaux-2008-1-page-87.htm>
- BARDET, F. (2009). De l'expertise d'État à l'expérience des marchés dans la conception des politiques urbaines lyonnaises. In V. Biau & G. Tapie (Orgs.), *La fabrication de la ville. Métiers et organisations*, pp. 117-128. Marseille: Parenthèses.
- BARDET, F., & JOUVE, B. (1999). Entreprise politique et territoire à Lyon. *Sociologie du travail*, 41(1), 41-61. <https://doi.org/10.4000/sdt.37390>
- BAYARD, F., CAYEZ, P., PELLETIER, A., & ROSSIAUD, J. (2007). *Histoire de Lyon: des origines à nos jours*. Lyon: Éditions lyonnaises d'art et d'histoire.
- BÉAL, V., & PINSON, G. (2009). Du petit chose au « 5th best mayor in the world ». Un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l'action. *Pôle Sud*, 30(1), 7-29. <https://doi.org/10.3917/psud.030.0007>
- BECKER, R. A., DENBY, L., MCGILL, R., & WILKS, A. R. (1987). Analysis of Data from the Places Rated Almanac. *The American Statistician*, 41(3), 169-186. <https://doi.org/10.2307/2685098>
- BELORGEY, N. (2010). *L'hôpital sous pression: enquête sur le «nouveau management public»*. Paris: La Découverte.
- BEZES, P. (2012). État, experts et savoirs néo-managériaux Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193(3), 16-37. <https://doi.org/10.3917/arss.193.0016>
- BIDET, A. (2009). Valoriser la communication: l'appel téléphonique utile. In F. Vatin (Éd.), *Évaluer et valoriser: une sociologie économique de la mesure*, pp. 55-71. Toulouse: Presses universitaires du Mirail.
- BOUINOT, J., & BERMILS, B. (1995). *La gestion stratégique des villes: entre compétition et coopération*. Paris: Armand Colin.
- BOUINOT, J., & LOVI, C. (Éds.) (1987). *L'action économique des grandes villes en France et à l'étranger*. Actes du colloque tenu à Orléans les 11 et 12 décembre 1985. Paris: Economica.
- BOYER, R., SAVAGEAU, D., & BOYER, R. (1981). *Places Rated Almanac: Your Guide to Finding the Best Places to Live in America*. Chicago: Rand McNally & Company.
- BRUNO, I. (2006). *Déchiffrer l'« Europe compétitive »: étude du benchmarking comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie de Lisbonne* (Tese de doutorado). Institut d'études politiques de Paris, França.
- CAMPBELL, A., CONVERSE, P. E., & RODGERS, W. L. (1976). *The Quality of American Life: Perceptions, Evaluations, and Satisfaction*. New York: Russell Sage Foundation.
- DAVEZIES, L. (2008). *La république et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Paris: Éditions du Seuil.
- THOENIG, J.-C., & DURAN, P. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46(4), 580-623. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1996.395082>
- ESPLAND, W. N., & SAUDER, M. (2007). Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds. *American Journal of Sociology*, 113(1), 1-40. <https://doi.org/10.1086/517897>
- FAINSTEIN, S. S., & FAINSTEIN, N. I. (1978). National Policy and Urban Development. *Social Problems*, 26(2), 125-146. <https://doi.org/10.2307/800277>
- GALIMBERTI, D. (2011). Back to the seventies: l'émergence « précoce » des acteurs économiques sur la scène politique locale, Lyon et l'histoire de l'Aderly. Communication à Les élites s'emparent de la ville (XVIII^e-XXI^e siècles): mais que fait la recherche? Des évidences mises à l'épreuve de l'empirique. ARC — Action de recherche concertée « Les élites dans la ville », Université Libre de Bruxelles, 28-30 de Avril.
- GAUDIN, J.-P. (1995). Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? *Revue française de science politique*, 45(1), 31-56. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403501>
- GENIEYS, W. (2005). The Sociology of Political Elites in France: The End of an Exception? *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 26(4), 413-430. <https://www.jstor.org/stable/30039025>
- GENIEYS, W., & SMITH, A. (2010). Qui gouverne les industries? De l'élite métropolitaine aux élites sectorielles. *Pôle Sud*, 32(1), 109-118. <https://doi.org/10.3917/psud.032.0109>
- GERBAUX, F., & MULIER, P. (1992). Les interventions économiques locales. *Pouvoirs*, 60, 99-114. <https://revue-pouvoirs.fr/Les-interventions-economiques.html>
- GERVAIS, J. (2007). *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un «nouveau» corps des ponts et chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XX^e siècle)* (Tese de doutorado). Université de Lyon, Institut d'études politiques, França.
- GUTERBOCK, T. M. (1997). Review: Why Money Magazine's "Best Places" Keep Changing. *Public Opinion Quarterly*, 61(2), 339-355. <https://doi.org/10.1086/297798>
- HAGERTY, M. R., CUMMINS, R. A., FERRISS, A. L., LAND, K., MICHALOS, A. C., PETERSON, M., SHARPE, A., SIRGY, J., & VOGEL, J. (2001). Quality of Life Indexes for National Policy: Review and Agenda for Research. *Social Indicators Research*, 55(1), 1-96. <https://doi.org/10.1023/A:1010811312332>
- HARVEY, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.2307/490503>

- HEALY, A. (2006). La gouvernance urbaine comme discours politique. Le plan technopole de la communauté urbaine de Lyon. In B. Dumons & O. Zeller (Orgs.), *Gouverner la ville en Europe, du Moyen-Âge au XX^e siècle*, pp. 163-179. Paris: L'Harmattan.
- HEALY, A. (2007). *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la « gouvernance métropolitaine » du Grand Lyon (fin du XX^e siècle)* (Thèse de Doctorat). Institut d'études politiques de Lyon, France.
- HEALY, A., & PAYRE, R. (2008). Un cartel nommé Eurocities. Réseaux de villes et stratégies d'internationalisation des gouvernements urbains: Les cas de Manchester et Lyon au sein d'Eurocities. *Communication à des territoires « compétitifs »*. Genèse, usages, pratiques de catégories d'action publique et articulation des niveaux de gouvernement, Strasbourg, 27-28 de Novembre.
- HENRY, O. (2012). *Les guérisseurs de l'économie. Sociogenèse du métier de consultant (1900-1944)*. Paris: CNRS Éditions.
- HENRY, O., & PIERRU, F. (2012). Les consultants et la réforme des services publics. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193(3), 415. <https://doi.org/10.3917/arss.193.0004>
- HOOGE, É. (2009). La cote des villes. *Futuribles*, n° 354, pp. 45-60. Disponible en: <https://www.futuribles.com/fr/revue/354/la-cote-des-villes/>
- JENSEN-BUTLER, C. (1998). Competition between cities, urban performance and the role of urban policy. In C. Jensen-Butler, A. Shachar & J. Van Weesep (Orgs.), *European Cities in Competition*, pp. 3-42. Aldershot: Ashgate Publishing Company.
- KARPIK, L. (2007). *L'économie des singularités*. Paris: Galimard.
- KOTLER, P., HAIDER, D., & REIN, I. (1993). *Marketing Places. Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States and Nations*. New York: Free Press.
- LABASSE, J., & LAFERRÈRE, M. (1960). *La région lyonnaise. Saint-Étienne, Alpes du Nord, Lyon*. Paris: Presses universitaires de France.
- LE BART, C. (1992). *La rhétorique du maire entrepreneur*. Paris: Pédone.
- LE GALÈS, P. (1989). Les politiques de développement économique. In S. Wachter (Éd.), *Politiques publiques et territoires*. Paris: L'Harmattan.
- LE GALÈS, P. (1993). *Politique urbaine et développement local, Une comparaison franco-britannique*. Paris: L'Harmattan.
- LE GALÈS, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45(1), 57-95. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403502>
- LE GALÈS, P. (1995). Regional Economic Policies: An Alternative to French Economic Dirigisme? In J. Loughlin & S. Mazey (Eds.), *The End of the French Unitary State? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, pp. 160. Londres: Frank Cass.
- LE GALÈS, P. (2003). *Le retour des villes européennes? Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris: Presses de la FNSP.
- LEBARON, F. (2000). *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*. Paris: Seuil.
- LEVRATTO, N., & TORRÈS, O. (2010). Le classement européen des villes entrepreneuriales. Méthode, résultats et portée. *Innovations*, 33(3), 1336. <https://doi.org/10.3917/inno.033.0013>
- LINOSSIER, R. (2006). *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005)* (Thèse de Doctorat). Université Lumière Lyon II, Géographie, Aménagement et Urbanisme, França.
- LIU, B.-C. (1974). Quality of life indicators: A preliminary investigation. *Social Indicators Research*, 1(2), 187-208. <https://doi.org/10.1007/BF00302887>
- LOGAN, J. R. (1978). Growth, Politics, and the Stratification of Places. *American Journal of Sociology*, 84(2), 404-416. <https://www.jstor.org/stable/2777855>
- LORRAIN, D. (1993). Après la décentralisation. L'action publique flexible. *Sociologie du travail*, 35(3), 285-307. <https://doi.org/10.3406/sotra.1993.2125>
- LUN, G., HOLZER, D., TAPPEINER, G., & TAPPEINER, U. (2006). The Stability of Rankings Derived from Composite Indicators: Analysis of the "Il Sole 24 Ore" Quality of Life Report. *Social Indicators Research*, 77(2), 307-331. <https://www.jstor.org/stable/27522584>
- MADSEN, H. (1992). Place-marketing in Liverpool: A review*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 16(4), 633-640. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1992.tb00201.x>
- MARSHALL, T. (Ed.) (2004). *Transforming Barcelona: the renewal of an European metropolis*. Londres: Routledge.
- MAZOYER, H. (2011). *Les calculs de la puissance. Socio-histoire d'une science de gouvernement: l'économie des transports (1960-1982)* (Thèse de doctorat). Institut d'études politiques de Lyon, França.
- MEYER, J. W., & ROWAN, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363. <https://www.jstor.org/stable/2778293>
- MOLOTCH, H. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82(2), 309-332. <https://www.jstor.org/stable/2777096>
- MURT, F. (1989). *Le Marketing des Collectivités Locales — Synthèse bibliographique*. Écully: IRE / Groupe ESC Lyon.
- PADDISON, R. (1993). City Marketing, Image Reconstruction and Urban Regeneration. *Urban Studies*, 30(2), 339-349. <https://www.jstor.org/stable/43198070>
- PAYRE, R. (2010). The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government: Lyon and Eurocities (1990—2005). *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(2), 260-280. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00937.x>
- PIERRU, F. (2004). La fabrique des palmarès. Genèse d'un secteur d'action publique, transformations du journalisme et renouvellement d'un genre journalistique: les palmarès hospitaliers. In J.-B. Legavre (Org.), *La presse écrite un objet délaissé. Regards sur la presse écrite française*. Paris: L'Harmattan.
- PIERRU, F. (2007). *Hippocrate malade de ses réformes*. Bellecme-en-Bauges: Éditions du Croquant.
- PINSON, G., & VION, A. (2000). L'internationalisation des villes comme objet d'expertise. *Pôle Sud*, 13(1), 85-102. <https://doi.org/10.3406/pole.2000.1088>

- RICHARD, J.** (2005). Les trois stades du capitalisme comptable français. In M. Capron (Ed.), *Les normes comptables internationales, instruments du capitalisme financier*, pp. 89-119. Paris: La Découverte.
- SASSEN, S.** (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- SMYTH, H.** (1994). *Marketing the City: Flagship Developments in Urban Regeneration*. Londres: Spon.
- SOLDATOS, P.** (1991). Strategic cities alliances: An added value to the innovative making of an international city. *Ekistics*, 58(350/351), 346-350. <https://www.jstor.org/stable/43646780>
- SWYNGEDOUW, E. A.** (1989). The Heart of the Place: The Resurrection of Locality in an Age of Hyperspace. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 31-42. <https://doi.org/10.2307/490505>
- TEXIER, L.** (1989). *La promotion des grandes villes françaises auprès des entreprises: étude préliminaire*. Écully: **IRE** / Groupe **ESC** Lyon.
- TEXIER, L., & RAVIX, C.** (1991). Analyse marketing du technopôle : première approche des produits de ville. Écully: **IRE** / Groupe **ESC** Lyon.
- TEXIER, L., & VALLA, J.-P.** (1991). *Le marketing des villes et des collectivités locales*. Écully: **IRE** / Groupe **ESC** Lyon.
- TREMBLAY, D.-G., & TREMBLAY, R.** (Eds.) (2010). *La classe créative selon Richard Florida. Un paradigme plausible ?* Rennes, Montreal: Presses universitaires de Rennes, Presses de l'Université du Québec.
- VATIN, F.** (2009). *Évaluer et valoriser, une sociologie économique de la mesure*. Toulouse: Presses universitaires du Mirail.
- WILKINSON, S.** (1992). Toward a new city? A case study of image-improvement initiatives in Newcastle upon Tyne. In P. Healey, S. Davoudi, A. Tavsanoglu, M. O'Toole & D. Usher (Orgs.), *Rebuilding the City: Property-led Urban Regeneration*, Londres: Spon.
- WILSON, J. O.** (1967). *The Quality of Life in the United States. An Excursion Into the New Frontier of Socio-Economic Indicators*. Kansas City: Midwest Research Institute.
- WISH, N. B.** (1986). Are We Really Measuring the Quality of Life? Well-Being Has Subjective Dimensions, as Well as Objective Ones. *The American Journal of Economics and Sociology*, 45(1), 93-99. <https://www.jstor.org/stable/3486147>

EXTRAINDO VALOR DA CIDADE: NEOLIBERALISMO E REDESENVOLVIMENTO URBANO

293

O trabalho de valorização

Parte 4

Artigo originalmente publicado em inglês na revista *Antipode* de julho de 2002²⁶⁸. Ver: Weber, R. (2002). Extracting Value from the City: Neoliberalism and Urban Redevelopment. *Antipode*, 34(3), 519-540. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00253>

Rachel Weber

Professora do Departamento de Planejamento e Política Urbana da Universidade de Illinois em Chicago (UIC), ela conduz pesquisas nas áreas de desenvolvimento econômico, setor imobiliário, política urbana e finanças públicas. Ela é co-editora do *Oxford Handbook of Urban Planning*, uma compilação de 40 ensaios escritos por eminentes planejadores urbanos. Seu livro mais recente, *From Boom to Bubble: How Finance Built the New Chicago* (University of Chicago Press)

ganhou o Prêmio de Melhor Livro de 2017 da Urban Affairs Association. Ela é autora de mais de 45 artigos de revistas com seletiva política editorial, assim como de numerosos capítulos de livros e relatórios publicados. Além de suas responsabilidades acadêmicas, ela foi assessora de agências de planejamento, autoridades locais e associações em questões relacionadas a incentivos financeiros, impostos fundiários e renovação urbana.

Traduzido por Ana Iaria

A promessa de perenidade atraiu imperadores, reis, prefeitos e outros megalomaniacos para o ambiente construído. O conjunto físico-técnico das cidades — prédios, rede de esgoto, estradas, monumentos, malhas de transporte — transmite uma impressão de imutabilidade e tenacidade que atrai o desejo político de declarações fortes e perenes. No entanto, com frequência, essas mesmas características lançam desafios para o capital privado que sustenta e possibilita políticas de desenvolvimento urbano. O processo de acumulação experimenta atrito desconfortável quando o capital (ou seja, “valor em movimento”) está preso em vigas de aço e no concreto. Por exemplo, a “exposição” aos riscos do imobiliário requer esquemas elaborados e caros para compensá-los. Investimentos anteriores criam dependências de trajetória que,

268 Por seus comentários sobre rascunhos anteriores, a autora agradece aos participantes da conferência “Neoliberalism and the City” (University of Illinois, Chicago, setembro 2001) e a três revisores anônimos. Laura Swartzbaugh, John Slocum, Lisa Perez, Marc Doussard, Dave Ranney, Neil Brenner e Nik Theodore também contribuíram substancialmente para o produto final.

devido às dificuldades inerentes à modificação de estruturas físicas, restringem investimentos futuros. Os horizontes temporais de investidores, construtoras e residentes raramente coincidem. A própria materialidade do ambiente construído desencadeia lutas entre o valor de uso e o valor de troca, entre aqueles com laços afetivos ao lugar e aqueles sem tais apegos.

Para conciliar o imperativo político de construir respondendo à demanda capitalista por liquidez, os Estados desenvolveram mecanismos para tornar o ambiente construído mais flexível e receptivo aos critérios de investimento do capital imobiliário. Em escala nacional na Europa e na América do Norte, esses esforços incluem tudo, desde o financiamento para a renovação urbana do pós-guerra até os avanços das políticas neoliberais, como a desregulamentação dos mercados financeiros, a commodificação da dívida (por exemplo, através da securitização de hipotecas), a destruição de certas proteções de crédito para habitação e o fornecimento de apoio crescente para consórcios imobiliários. Os Estados no seu nível local produziram seu próprio conjunto de diretrizes, a maioria com o objetivo de absorver os riscos e os custos do desenvolvimento fundiário para que os capitalistas não precisem fazê-lo. As municipalidades justificam tais intervenções estigmatizando estrategicamente os imóveis que são alvo de demolição e redensolvimento urbano. Essas justificativas se apoiam na força das autoridades duais do direito e da ciência para estabilizar conceitos inerentemente ambíguos, como “*blight*” (praga ou, por derivação, degradação física ou moral) e a obsolescência, e criar a aparência de certeza à distância da cacofonia de reivindicações acerca do valor.

Esta pesquisa examina a mudança do papel do Estado na desvalorização de imóveis nos Estados Unidos, buscando, nos detritos do ambiente construído, pistas sobre as mudanças no exercício do poder. Os Estados respondem às necessidades do capital de maneiras histórica e geograficamente contingentes. O grau da “mudança de época” que ocorreu no início da década de 1970 é fortemente contestada (Amin, 1994): nem o desenvolvimento capitalista nem as formas estatais associadas podem ser tão completamente transformadas que não tenham semelhança com as encarnações precedentes. No entanto, certas semelhanças entre as nações industriais ocidentais podem ser detectadas e periodizadas de modo a extrair seus princípios dominantes. As políticas públicas e práticas empregadas para preparar imóveis para a extração de valor nas últimas duas décadas, como o instrumento de financiamento por antecipação dos recursos tributários (*tax increment financing*, **TIF**), são, em muitos aspectos, representativas da virada neoliberal teorizada em mais profundidade por outros autores (Brenner & Theodore, 2002b). O neoliberalismo é um estilo hipermercantilizado de governança (ou seja, *governo através e pelo mercado*) que deprecia o consumo coletivo e as instituições. É também uma fetichização ideológica de mercados puros e perfeitos como mecanismos superiores de alocação para a distribuição de recursos públicos (ver, por exemplo, Brenner & Theodore, 2002a). Embora os movimentos recentes da política neoliberal se baseiem em táticas e discursos anteriores, eles também os remodelam de maneira crítica. Este estudo tenta evitar binarismos grosseiros (ou seja, *fordismo/pós-fordismo*) enquanto explora as mudanças e as continuidades nas estratégias de financiamento do Estado, junto dos discursos a elas associados que influenciam o valor em imóveis urbanos.

Valor no ambiente construído

O capital circula pelo ambiente construído de forma dinâmica e errática. Em vários pontos de sua circulação, o ambiente construído é descartado, abandonado, destruído e reconstruído seletivamente. As estruturas físicas de prédios industriais envelhecidos podem ser ignoradas por décadas antes de serem liberadas para um novo “polo” de alta tecnologia, enquanto as quitinetes perto do distrito comercial central diminuem eficientemente para renascer como condomínios de luxo no prazo de um ano. Marx viu a tendência de que “tudo que é sólido se desmancha no ar” como um fato constitutivo essencial da vida moderna (Berman, 1988). Os estudiosos contemporâneos foram um passo além, analisando a progressão das transformações das matrizes espaço-temporais que revalorizam paisagens desvalorizadas (Bryson, 1997; Harvey, 1989b; Smith, 1996; Zukin, 1982). Nesta seção, traço brevemente o ciclo

de criação e destruição de valor no setor imobiliário antes de abordar o papel não muito analisado do Estado neste ciclo.

Como uma mercadoria espacialmente incrustada, o setor imobiliário expressa um paradoxo crucial. Ele sempre atraiu investidores de vários tipos, desde o pequeno especulador que mora ao lado até as maiores companhias de seguros, uma vez que o investimento produz uma mercadoria alienável cuja associação com um local específico a torna escassa e valiosa (Fainstein, 1994). A plena propriedade de um imóvel dá aos seus detentores o direito legal de capturar os aumentos socialmente produzidos na renda da terra, somado ao valor das melhorias. Se os retornos de aluguéis e vendas futuras forem suficientes para pagar os custos iniciais de incorporação, além de atender às taxas e horizontes de tempo de credores e investidores, novos ciclos de investimento podem ser colocados em movimento.

Por outro lado, o fato de o capital investido no ambiente construído ser imobilizado por longos períodos prejudica a atratividade do imóvel como instrumento de investimento. Os imóveis são ilíquidos, implicam altos custos de transação na venda, requerem garantias de segurança e não são facilmente divisíveis. Períodos de rotatividade mais longos criam barreiras para uma maior acumulação, à medida que o capital fica preso *in situ* até que dê lucro. A tenacidade dos imóveis resiste a modificações frequentes (Hommels 2000). Essas qualidades fazem com que a mercadoria imobiliária seja muito sensível à desvalorização, especialmente em contraste com maquinário e outras formas de capital fixo (Harvey, 1982).

Após a construção, a capacidade do imóvel em gerar rendas depende do valor flutuante de dois elementos distintos: suas benfeitorias e localização no espaço. As rendas fundiárias dependem da demanda por um local específico. Elas podem aumentar à medida que novos empreendimentos surgem nas imediações ou quando o prestígio do bairro melhora. Elas podem diminuir à medida que a demanda regride ou se o local se torna excessivamente adensado em construções. Por esta razão, o capital especializado, ao contrário dos derivativos ou das ações corporativas, tem a (des)vantagem única de ter seu valor refém dos caprichos da proximidade e da sua relação com outros imóveis (Fainstein, 1994; Logan e Molotch, 1987).

O valor da estrutura física também depende do contexto. Assim que são construídos, os edifícios começam a envelhecer. Eles sofrerão com a depreciação física ao longo do tempo, o que, em uma situação em que todo o resto se mantenha constante, reduz seu valor de mercado. Nesse sentido, a deterioração de um edifício não é tão diferente de uma peça de maquinaria ou de outros tipos de capital fixo. O código tributário e a indústria de avaliação privada contam com essa mudança de valor, reconhecendo a depreciação tanto em bens de capital quanto em benfeitorias de edifícios (a terra não se desvaloriza), como uma função da “vida econômica” de um edifício.

No entanto, o valor de uma estrutura consiste em uma função não apenas do tempo decorrido, mas também da decisão consciente de investir e conservar ou, inversamente, de não conservar e desinvestir. Embora o valor do terreno não dependa de sua manutenção, as benfeitorias exigem manutenção contínua. Além da reprodução rotineira do circuito do capital, novos investimentos só serão feitos se os proprietários puderem capturar rendas ou criar lucro excedente por meio da inovação (Schumpeter, 1942). O imóvel pode ser revalorizado por meio da inovação no que se refere aos materiais de construção, à concepção arquitetural e às instalações. Algumas inovações podem melhorar a eficiência no funcionamento dos edifícios. Por exemplo, o rebaixamento dos tetos pode reduzir os custos de aquecimento. Outras inovações se baseiam em um aumento dos valores de signo associados a uma estética moderna. A noção de “destruição criativa” de Schumpeter captura a maneira pela qual a busca inquieta do capital por lucros requer renovação constante por meio de forças tempestuosas que simultaneamente abrem caminho para o novo e desvalorizam o antigo.

O que é deixado para trás pela inovação é considerado “obsoleto”. A obsolescência implica algo fora do tempo — um produto, lugar ou conceito ultrapassado pela modernização e pelo progresso. Nas análises das condições do imóvel, os avaliadores distinguem a obsolescência “funcional” da obsolescência “econômica”, categorias que correspondem aproximadamente a mudanças de valor relativas à localização e às benfeitorias. A obsolescência funcional resulta de mudanças nas práticas modernas de construção e na utilização dos edifícios (Appraisal Institute 2001). Indicadores de obsolescência funcional em moradias incluem

estruturas de tamanho excessivamente grande; equipamentos centrais de uso comum deficientes, especialmente sistemas de água quente sem bombas de circulação; corredores centrais, que aumentam os custos de serviços gerais; tetos altos; layout inconveniente; encanamento ultrapassado; instalações elétricas, incluindo dispositivos antigos e número inadequado de tomadas; luminárias antigas; capacidade inadequada de água quente; fiação elétrica de alumínio pré-1973. (Bullock, 1996, p. 36)

A obsolescência econômica ou externa se refere a fatores externos ao imóvel que reduzem a demanda e neutralizam seu valor. Os edifícios podem se tornar obsoletos à medida que os imóveis adjacentes são reclassificados no zoneamento urbano e os edifícios se tornam inadequados para seus novos arredores.

A obsolescência tende a suprimir a renda do aluguel e os valores de troca, mas não pode diminuir os valores de utilidade ou de uso. Por exemplo, os componentes e arranjos estruturais de um edifício mais antigo podem atender às expectativas e necessidades dos inquilinos. Se os proprietários não puderem capturar rendas suficientes para incentivar a conservação ou o investimento adicional, a obsolescência pode conduzir a um nível menor de manutenção física e eventual deterioração. A utilidade e o valor de troca movem-se em conjunto se a estrutura do edifício se deteriorar a tal ponto que passe a ser inabitável e seja abandonada (Cohen 2001; Sternlieb e Burchell, 1973). Ao ver poucas perspectivas de redesenvolvimento imediato do bairro, os proprietários podem prosseguir com a retirada dos investimentos nos imóveis.

A triagem dos capitalistas desvaloriza os edifícios de acordo com suas próprias categorias temporais. Se o edifício em questão estiver localizado em uma área de pobreza concentrada, ele pode se tornar marginalizado como “retorno de longo prazo” porque o diferencial da renda (*rent gap*) de curto prazo não é suficientemente amplo para justificar uma reabilitação²⁶⁹. Sua carcaça pode ser deixada para saqueadores e usos ilegais, enquanto se transforma em uma ruína e o capital se move para outras oportunidades mais lucrativas. Quando o valor da estrutura diminui mais rápido do que as rendas fundiárias aumentam, no entanto, ela se torna uma “rotatividade curta” e a demolição — um ajuste espacial potente — prepara o terreno para a gentrificação e a modernização da construção. Fronteiras espaço-temporais “restringem os efeitos da desvalorização, do declínio econômico e da perda patrimonial a bairros claramente circunscritos e protegem a integridade das hipotecas em outras áreas” (Smith, 1996, p. 192). O desenvolvimento desigual prepara o cenário para o movimento de capital em um ambiente construído relativamente fixo, à medida que novas oportunidades de valor surgem das cinzas dos desvalorizados.

Estados e destruição criativa

O cálculo empregado pelos capitalistas para identificar valor no ambiente construído não é padronizado nem imutável. Eles dependem fortemente das determinações feitas por comunidades de técnicos especialistas, como avaliadores e analistas de mercado, mas a especulação, a sorte, a influência política e a resistência de classe também conspiram para transformar o processo de criação e destruição de valor em uma de intensa luta sociopolítica (Brenner & Theodore, 2002a). Também seria um erro ver a destruição criativa do ambiente construído como puramente determinada pelo mercado, um processo desencarnado e sobredeterminado que progride de forma linear e é catalisado por cada retirada e subsequente injeção de capital. O mecanismo de preços por si só não determina se e quando os edifícios serão desvalorizados, demolidos ou renascidos. Com frequência, o mercado imobiliário privado não pode fornecer todas as condições necessárias para a extração de valor (Feagin, 1998). Dentro de cada localidade, uma rede de instituições estatais e não estatais — espessa e hierárquica em alguns lugares, fina e efêmera em outros — influencia o valor no ambiente construído.

As intervenções nos mercados imobiliários exigem que os Estados conciliem dois deveres contraditórios: “manter ou criar as condições em que a acumulação lucrativa do capital seja possível” e, ao mesmo tempo, gerir as potenciais repercussões políticas (O'Connor, 1973, p. 6). Equilibrar a acumulação e a legitimação é uma tarefa

269 Os diferenciais de renda (*rent gap*) se materializam quando os valores dos imóveis não capitalizam totalmente sua renda fundiária potencial.

difícil: a extensão do Estado ao mercado torna visíveis as bases políticas, econômicas e jurídicas da legitimidade corporativa, o que a torna vulnerável a interrogações e resistências (Habermas, 1973). Os atores estatais podem “mistificar (suas) políticas chamando-as por algo que não são” ou “tentar escondê-las (por exemplo, tornando-as questões administrativas e não políticas)” (O’Connor, 1973, p. 6). Eles podem solicitar apoio popular para políticas orientadas para o crescimento, garantindo alguns benefícios (por exemplo, empregos, base tributária expandida ou impostos mais baixos) e promovendo uma cultura política mais colaborativa.

Além do obscurecimento e da redistribuição, os Estados podem neutralizar parte do conflito em torno do valor no ambiente construído, trazendo diferentes tipos de experiência para lidar com questões que dividem as posições na esperança de alcançar alguma aparência de “interdição” à ideologia. Historicamente, os Estados se valem de autoridades do direito e da ciência, que colaboram com eles, para legitimar diferentes regimes regulatórios. Tanto o direito quanto a ciência compartilham um compromisso geral com a resolução de conflitos por meio da descoberta de verdades. As leis convertem o poder do Estado em rotinas profundamente enraizadas, cuja legitimidade depende da percepção da racionalidade envolvida nos procedimentos estabelecidos, da aparência de neutralidade administrativa e da aceitação, de fato, de uma ordem de autoridade por parte de seus sujeitos (Weber, 1978). A ciência promete um domínio semelhante sobre o irracional, o contestado e o ambíguo. À medida em que o conhecimento que justifica as políticas estatais pode ser interpretado como natural, as “verdades” científicas desempenham a tarefa de reproduzir os valores e a credibilidade das instituições estatais (Callon, Law e Rip, 1986; Wynne, 1989).

Encontrar valor ou a sua falta no ambiente construído é um processo arbitrário e irregular no qual o Estado, particularmente na esfera local, oferece sua assistência. Os discursos dos Estados criam, codificam e ordenam o significado do lugar por meio de políticas e práticas que, muitas vezes, são vantajosas para o capital (Beauregard, 1993). Como a presença ou a ausência de valor está longe de ser evidente, os Estados tentam criar uma convergência de pensamento em torno de questões cruciais, como a vida econômica dos edifícios, a prioridade dada a diferentes componentes de valor, as fontes de desvalorização e as inter-relações entre edifícios e bairros. Ao enfatizar a natureza discursiva das intervenções estatais, não quero dizer que o discurso da desvalorização seja uma mera ficção, distinta tanto do valor objetivamente rebaixado no ambiente construído que descrevi na seção anterior quanto das políticas que descreverei nas seções seguintes. As narrativas são frequentemente indistinguíveis das principais identidades empíricas de edifícios, bairros e cidades inteiras (Shields, 1991)²⁷⁰.

Além disso, o discurso se altera em conjunto com as mudanças nas lógicas de mercado de (des)investimento imobiliário, à medida que as palavras assumem novos significados e novos temas moldam as táticas espaciais. O Estado de Bem-estar Social Keynesiano do imediato pós-guerra permitiu que formas específicas de regulação financeira predominassem em escala nacional, o que influenciou tanto a natureza e disponibilidade de capital nos mercados imobiliários locais quanto as prioridades de redensolvimento urbano dos municípios. Com diferentes graus de certeza, os pesquisadores identificaram uma ruptura no modo de acumulação de capital no início dos anos 1970, uma quebra que sustentou mudanças importantes nas finanças imobiliárias e sua governança (Aglietta, 1979; Amin, 1994). Os bancos, por exemplo, encontraram sua primazia desafiada por novas fontes de capital globalizado circulando rapidamente, enquanto as inovações na securitização e nas tecnologias de negociações tornaram o produto do setor imobiliário mais líquido e alienável. Os modos de produção fordistas e as formas estatais keynesianas foram desmantelados, porém, resta ver exatamente quais formas de acumulação e governança financeira os substituirão. Alguns classificaram o período após a crise no fordismo por uma busca institucional e ajustes temporários (Peck & Tickell, 2002). O neoliberalismo ou preencheu o vazio como um regime sucessor ou representa novas tendências de crise em ação. Nas páginas seguintes, considero como essas mudanças moldaram as práticas espaciais urbanas do Estado.

270 Para uma exemplificação, basta nos atermos ao caso da depreciação, que descreve tanto uma perda real de valor com a idade e o uso quanto representa uma invenção discursiva de um sistema tributário que recompensa a propriedade imobiliária com deduções pela desvalorização “esperada”. Os avaliadores, guardiões privados do valor, usam normas informadas pelo código tributário federal para a identificação da verdadeira depreciação nas edificações.

A praga da degradação e a renovação urbana

No período pós-guerra, o Estado nacional forneceu um porto seguro no qual os fornecedores nacionais de capital imobiliário (principalmente bancos) concederam hipotecas de longo prazo a taxas de juros fixas para incorporadoras, investidores, construtores e compradores de casas (Downs, 1985). A disponibilidade de crédito, salários relativamente altos e subsídios nacionais — particularmente para as parcelas crescentes das classes médias brancas na forma de seguros (para depósitos bancários e hipotecas) e contratos de proteção — ajudaram a alimentar uma expansão da construção nos subúrbios. Despovoadas de seus residentes de renda média e alta, as cidades se tornaram o lar de concentrações de imigrantes pobres e migrantes afro-americanos que viviam e trabalhavam em um ambiente construído em decadência. Em meados do século, o governo federal tinha a receita tributária e a vontade política necessárias para intervenções robustas em nível nacional (Teaford, 1990). Começando com a Lei de Habitação de 1949 e da sua revisão de 1954, as cidades receberam um fluxo crescente de ajuda federal para comprar imóveis no centro da cidade para o redesenvolvimento urbano e a renovação. Para receber os fundos federais para aquisição de terras, eles foram obrigados a elaborar planos urbanos de desenvolvimento, formar agências de renovação encarregadas de novos poderes legais e criar mecanismos para, rapidamente, tomar posse do imóvel desvalorizado (von Hoffman 2000). Quantidades maciças de fundos federais fluíram para as cidades dos **EUA** durante a década de 1970, subsidiando incorporadoras e trabalhadores da construção sindicalizados com terras limpas a preços muito baixos (ou seja, “subavaliados”).

Para dispor de imóveis desvalorizados e preparar o espaço para novas rodadas de investimento durante esse período, o Estado nacional colaborou com o Estado local para criar métodos quasicientíficos de identificação da “praga da degradação” (*blight*). A linguagem da destruição urbana evoluiu da obsessão pelo vício, dos anos 1910 e 1920, para uma linguagem técnica específica no terço médio do século. Relatos históricos da política urbana da época apontam a praga da degradação como a principal justificativa para a destruição criativa (Beauregard, 1993; Fogleson 2001; Página, 1999). Nas legislações locais e estaduais sobre a renovação que correspondem a esse período, a sua definição é vaga: ela é enquadrada como uma causa de deterioração física e um estado em que o ambiente construído se encontra deteriorado ou fisicamente prejudicado para além do uso normal. O discurso da praga se apropriou de metáforas da patologia das plantas (“*blight*”, em inglês, caracteriza uma doença que provoca a descoloração da vegetação, fazendo com que murche e, finalmente, morra) e da medicina (“*blighted areas*” eram frequentemente chamadas de “pragas”, “cânceres” ou “úlceras”). A base científica dessa noção chamou a atenção para os corpos físicos que habitam a cidade, bem como para as condições sanitárias anti-higiênicas que esses corpos “criaram”.

As autoridades federais e locais elaboraram normas de reconstrução urbana que foram incluídas na lei. Como pré-condições para o uso de poderes locais de desapropriação, essas normas permitiam que eles discernissem o que valia a pena preservar daquilo que exigia a destruição imediata. Armadas com listas de verificação das características espaço-temporais atribuídas à praga da degradação (ou seja, “fatores da praga”), algumas das quais foram desenvolvidas na década de 1950 pela Associação Americana de Saúde Pública (*American Public Health Association*), as técnicas padronizadas dos planejadores escondiam motivos e vieses subjacentes. As listas de verificação incluíam fatores como a idade dos edifícios (sua “vida útil”, estimada entre quarenta e cinquenta anos na maioria dos casos), densidade, ganho ou perda populacional, excesso de construção em lotes, falta de ventilação e de luz e deterioração estrutural. Os critérios permitindo o uso da designação “*blight*” às vezes se referiam a estatísticas de saúde pública, como as taxas de mortalidade por tuberculose e sífilis (ver, por exemplo, *Morris v. District of Columbia Redevelopment Land Agency* 117 F. Supp. 705, 1953). Muitos dos indicadores da praga da degradação envolviam algum tipo de mistura ou indefinição de limites: uma miscelânea envolvendo usos da terra e raças ou etnias dos residentes. Como Swartzbaugh (2001) observa em seu estudo histórico sobre a racialização em Chicago, mesmo que os edifícios no lado sul negro não fossem tão antigos quanto os dos lados norte e oeste da cidade, eles eram categorizados com mais frequência como impróprios ou abaixo do padrão. A degradação era identificada de forma mais desproporcional nas vizinhanças não brancas. Uma das

listas de verificação incluía até mesmo a “porcentagem de negroides” (Chicago Plan Commission, 1942, citado em Swartzbaugh 2001, p. 9) como uma das três indicações da praga da degradação.

As primeiras legislações de redesenvolvimento e as suas regulamentações municipais se destacam por três aspectos fundamentais: primeiro, os valores de uso comprometidos dos moradores que vivem em bairros e edifícios deteriorados; segundo, o foco na construção de novas moradias de baixa renda para substituir o estoque deteriorado; e terceiro, as justificativas para a intervenção do Estado gerencial em defesa da eliminação ou prevenção das condições prejudiciais à saúde pública, à segurança, à moral ou ao bem-estar. Em meio às contestações jurídicas que se seguiram, a praga da deterioração foi entendida como uma pré-condição legítima para a demolição e a construção de novas habitações, porque produzia dificuldades para os residentes e gerava o crime e a doença (Quinones, 1994). A obsolescência, por outro lado, limitou principalmente a lucratividade dos proprietários e foi uma justificativa mais questionável para o uso dos poderes policiais urbanos (ou seja, do “propósito de interesse público”). Embora os interesses empresariais do centro da cidade e suas amizades no governo municipal tenham definido a praga da deterioração como uma condição econômica na qual o valor de mercado do imóvel é perdido (Beauregard, 1993), os tribunais tentaram — sem sucesso, em muitos casos — traçar uma linha entre o valor de uso e o valor de troca para impedir que as cidades ajudassem indiscriminadamente o capital. Em sua tentativa de defender um bairro mais antigo das retroescavadeiras, um tribunal foi tão longe a ponto de observar o seguinte:

sua culpa é não conseguir atender o que se chama de padrões modernos. Suponhamos que seja atrasado, estagnado, com layout inadequado, economicamente do século XVIII — qualquer coisa, exceto prejudicial à saúde, segurança ou moral. Suponhamos que seus donos e ocupantes gostem assim. Suponhamos que eles sejam antiquados, prefiram moradias unifamiliares, assim como pequenos jardins de flores, acreditem que um pedaço de terra é o lugar para criar crianças, prefiram ar fresco ao condicionado, sol à luz fluorescente. Em muitos círculos, todas essas visões são consideradas “atrasadas e estagnadas”. Assim, quem as carrega são degradados (*blighted*)? Não podem nem mesmo ser donos de um imóvel? A escolha pelo antigo é um direito de propriedade... O lento, o velho, o pequeno em ambição, o devoto daquilo que é antiquado não têm menos direito de propriedade do que o rápido, o jovem, o agressivo e o modernista ou futurista. (Morris v. *District of Columbia Redevelopment Land Agency*, 1953, 38)

No contexto do capitalismo do bem-estar americano típico, visar a praga da degradação em vez da obsolescência permitiu ao Estado destruir com um propósito de interesse público — o louvável objetivo das cidades “saúdáveis” —, de modo que os tons morais referentes à degradação obscureciam os limites entre responsabilidade pública e privada.

As soluções oferecidas para lidar com esse problema mudaram em meados do século. Antes da Lei de Habitação de 1954, a abordagem da retroescavadeira prevaleceu. Como equipes de cirurgiões, os governos municipais removeram as concentrações de deterioração, enquanto o governo federal assumia o papel de seguradora, absorvendo os custos de demolição e preparação da terra. Impedindo a possibilidade de alternativas, poderes públicos locais e interesses imobiliários fizeram campanha contra o “mal” da reabilitação, rotulando-a como equivocada e ilegítima. “Guard Against Unwarranted Rehabilitation” (Proteja-se contra a reabilitação injustificada), era um slogan da época, pois “apenas perpetuaria padrões ruins de uso da terra” e “não traria uma solução duradoura” (Swartzbaugh 2001, p. 14). O imóvel seria melhor higienizado e revalorizado se estivesse vazio, eliminando, assim, a possibilidade do retorno da praga. Dos prefeitos liberais e tecnocratas de cidades como Chicago e São Francisco aos negócios da construção e os sindicatos de funcionários públicos, de grandes urbanistas como Robert Moses e Ed Logue aos bancos locais, grupos díspares foram colocados no mesmo projeto para justificar a destruição e a reconstrução. Os governos locais expandiram sua força de trabalho para acomodar o aumento da atividade e estender as redes de patrocínio, enquanto o governo federal os protegeu dos sérios desafios jurídicos impostos por residentes e seus defensores.

A lei de 1954 substituiu o termo “renovação urbana” (*urban renewal*) por “redesenvolvimento urbano” (*urban redevelopment*) para indicar a abordagem mais abrangente do governo federal e sinalizar sua aceitação da conservação das estruturas existentes como um meio de estancar a praga (von Hoffman 2000). À medida que as cidades se afastaram da erradicação dos cortiços e da construção de moradias, elas também expandiram a abrangência da noção de praga para incluir as áreas e imóveis que tinham o *potencial* de se degradar. A praga da degradação foi retratada como uma epidemia — disfuncional, corrosiva e inerentemente móvel. Esse movimento permitiu que as cidades atendessem à elite cultural com projetos comerciais como o Lincoln Center, em Nova York, e subsidiassem espaços de escritórios ostensivamente lucrativos para sedes corporativas e distritos industriais, visando conter a fuga das famílias brancas para os subúrbios (Ranney 2001). Os fundos federais foram complementados pelos contribuintes locais, que forneceram grandes quantias para o financiamento da dívida municipal, uma grande parte dela utilizada em favor de instituições públicas — campi urbanos de universidades estaduais, hospitais, instalações governamentais — que não tinham seus próprios valores de troca, mas que impulsionavam os dos imóveis vizinhos. Nesse sentido, o keynesianismo municipal dependia das cidades como nós de produção, onde o aumento da produtividade industrial e os laços estreitos com o governo federal garantiriam um crescimento sustentado.

A renovação urbana pulverizou o centro da cidade em meados do século, canalizando bilhões de dólares federais para custosos projetos comerciais no centro da cidade, rodovias e panoramas viários higienizados. Entre 1949 e 1965, um milhão de pessoas, em sua maioria de baixa renda, foram despejadas em nome da eliminação e contenção da praga da degradação (Hall, 1996). Em última análise, greves de aluguel, protestos generalizados, Black Power, Jane Jacobs e vários processos cruciais ajudaram a substituir os fundos de renovação por subsídios para o desenvolvimento de grupos comunitários (*Community Development Block Grants*) e espalhar o poder das agências de renovação para uma rede mais ampla de bairros e atores estatais. A oposição à renovação foi bem-sucedida em parte porque as organizações e ações judiciais desafiaram a base científica e jurídica do discurso da degradação, desequilibrando o significante do referente. Friedman (1968, p. 159) observou: “Encontrar a praga da degradação significa apenas definir um bairro que, por um lado, não pode efetivamente contra-atacar, e, por outro, desagrada a vista ou se encontra bem localizado para algum projeto de construção específico envolvendo importantes interesses.” O discurso da degradação foi denunciado como uma fórmula mágica conveniente para a legitimação do uso dos poderes de intervenção urbana para projetos que já estavam planejados. No entanto, embora a resistência aos planos de demolição e redesenvolvimento fosse organizada e poderosa o suficiente para desacelerar a escavadeira federal, os esforços para minar a legitimidade do discurso da “praga da degradação” não removeram totalmente a ideia ou seu legado do léxico empregado na formulação de políticas urbanas.

A neoliberalização do imóvel desvalorizado

A década de 1970 trouxe alta inflação, um contexto de investimento cada vez mais global e uma inundação de capital da indústria de base para o setor imobiliário e outros investimentos especulativos. Os mesmos fenômenos que aceleraram o desaparecimento do fordismo também reduziram, em relação a outras categorias de ativos, os retornos ajustados ao risco do capital investido no ambiente construído. Do lado da demanda, os capitalistas concluíram que a acumulação seria melhor atendida pela movimentação rápida dos recursos financeiros dentro do sistema, em vez do comprometimento com custos irrecuperáveis que exporiam o capital a grandes riscos (Dow, 1999).

Desde a década de 1970, os tempos de implantação e rotatividade de capital têm-se acelerado, assim como os fluxos de informações e sinais em geral (Lash e Urry, 1987; Virillio, 1986). Do lado da oferta, para atrair capital à procura de grandes mercados comerciais líquidos, a mercadoria do setor imobiliário se tornou progressivamente desmaterializada e desterritorializada. O setor imobiliário perdeu seu status de classe de ativos distinta e peculiar, tornando-se no decorrer do processo mais

separado do lugar e mais sujeito ao poder disciplinador dos mercados de capitais globais e seus cronogramas acelerados.

O governo federal acomodou ativamente o impulso de liquidez no setor imobiliário com novas formas de propriedade e incentivos para o investimento no setor imobiliário por meio de políticas fiscais, como regimes específicos, deduções e créditos tributários. Ao criar um mercado hipotecário secundário através de instituições quase públicas (por exemplo, Fannie Mae, criada em 1968), o Estado aumentou o tamanho total dos fluxos de capital com o objetivo inatingível de reduzir a instabilidade cíclica do capital imobiliário. Essas instituições compram hipotecas, agrupam-nas e garantem seus pagamentos com a participação do governo que apoia os títulos lastreados em hipotecas detidos por outras instituições, como fundos de pensão. A securitização conecta os mercados de crédito imobiliário aos mercados de capitais em geral da nação e cria mais liquidez no sistema (Budd, 1999). O mercado hipotecário secundário também possibilita que investidores de uma parte do país invistam em hipotecas originadas em outra região, encerrando efetivamente a segmentação geográfica do crédito (Schill, 1999). Essas inovações, mediadas pelo desenvolvimento de novas tecnologias de negociação eletrônica, aumentaram o ritmo das transações financeiras para que o capital não ficasse imobilizado por muito tempo.

O governo federal também desregulamentou as instituições de poupanças e de empréstimos na década de 1970 e suspendeu os limites das taxas de juros. Menos regulamentados, investidores institucionais (por exemplo, fundos mútuos e de pensão) e seguradoras se envolveram em atividades semelhantes às dos bancos, deslocando-os dos mercados de crédito que antes dominavam. Promulgando uma mudança nos regimes fiscais específicos em 1981, a administração Reagan efetivamente reforçou o papel dos gestores de ofertas públicas de ações, como fundos de investimento imobiliário (REITs), inundando os mercados com capital. A superacumulação resultante levou à superconstrução dos anos 1980 (Fainstein, 1994), particularmente no setor de escritórios do Sunbelt, e à pior crise da indústria imobiliária desde a Grande Depressão.

Claramente, as finanças não estão apenas “suspensas acima do resto da economia política, por assim dizer, como uma força dominante e abstrata enquanto fazem parte de uma ordem [...] do neoliberalismo” (Gill, 1997, p. 72). Novos aspectos das finanças e da forma monetária nas escalas nacional e global são diretamente relevantes para a governança local, estabelecendo as regras de mercado para (des)investimento no ambiente construído (Christopherson, 1993). A desregulamentação financeira e a crescente securitização de imóveis removem os proprietários das estruturas reais e afastam o valor determinado localmente do imóvel subjacente. Determinar o verdadeiro valor de um imóvel requer conhecimento detalhado do mercado imobiliário local (Warf, 1999). Fisicamente distantes, os capitalistas só investirão se o imóvel for identificável para além de seu caráter único embutido no espaço e se puder gerar retornos de curto prazo. Quando essas condições são atendidas, a particularidade de um edifício é transformada na uniformidade de um “instrumento” financeiro, e o lugar fica subordinado a “um domínio mais elevado de ordenação para além do territorialismo: a velocidade” (Douglas, 1999, p. 146).

Se estas condições não forem cumpridas, pode ocorrer desinvestimento. Os distantes investidores, que operam em várias jurisdições, muitas vezes, não têm conhecimento profundo ou familiaridade com os mercados em que operam. Por esse motivo, o distanciamento espacial dos investimentos imobiliários pode favorecer a demolição dos imóveis desvalorizados em detrimento de sua reabilitação. Embora cada localização no espaço seja única e exija conhecimento específico (por exemplo, da demanda por imóveis locais, regulamentos de zoneamento) para a avaliação de seu valor, o terreno sem benfeitorias é mais inteligível para a lógica abstrata e utilitária dos mercados de capitais. A reabilitação e a modernização dos edifícios requerem conhecimentos adicionais (de empreiteiros e materiais de construção) que, com frequência, faltam aos investidores distantes. Em comparação, o espaço é mais maleável e potencialmente mais valorizável para os investidores quando está vazio. Se graus mais altos de conhecimento local forem necessários, ou os lucros terão que ser maiores para compensar essas inflexibilidades (Clark e O'Connor, 1997) ou outras partes, como o Estado, terão que assumir uma parte desses custos adicionais.

A globalização do capital imobiliário e a desmaterialização da propriedade imobiliária criaram novos desafios para o Estado em nível local. Os municípios estão

sujeitos a uma dependência fiscal altamente territorializada e operam em um espaço mais delimitado e competitivo do que os regimes nacionais. Além disso, sua capacidade de aumentar as receitas para com elas atrair o investimento privado em licitações se encontra controlada por ordens mais altas de governo, como limites de dívida impostos pelo governo federal. Em vez de recuar na formulação de políticas públicas, as últimas duas décadas viram uma proliferação de regulações municipais cada vez mais ativas na criação de paisagens suscetíveis à rápida extração de valor (Swyngedouw, 1997). Cortar fontes nacionais de assistência, como recursos da renovação urbana e subvenções a programas de desenvolvimento, agravou a concorrência interterritorial, aumentando as apostas e incentivando esforços mais desesperados para fixar capital circulando cada vez mais rápido.

Enquanto as burocracias nacionais e locais do Estado keynesiano formaram uma densa estrutura de poder organizado em torno da renovação urbana, as estratégias locais agora emanam de um Estado “contratual” vazio por dentro (Jessop, 1998; Strange, 1996). As funções do governo local foram vendidas a licitantes mais baratos: a empresas de consultoria privada (que elaboram planos de bairro), avalistas de títulos (que ajudam os municípios a privatizar o desenvolvimento e a gestão de infraestrutura e, em seguida, subscrevem os títulos para pagar por essas atividades) e organizações sem fins lucrativos (que constroem e gerenciam habitação e serviços sociais para os deslocados da habitação social de propriedade pública). Considerando que as cidades estavam presas às pressões temporais do governo federal durante a renovação urbana, elas agora dependem dos horizontes de curto prazo dos **REITs** e dos investidores institucionais que compram títulos municipais. O Estado contratual opera por meio de parcerias descentralizadas com capitalistas imobiliários, e o que resta da estrutura do poder público local foi remodelado para se assemelhar ao setor privado, com ênfase no atendimento ao cliente, velocidade e empreendedorismo. De fato, a narrativa do empreendedorismo tem sustentado as práticas de gestão da cidade desde o final da década de 1980, à medida que os governos locais tentam projetar autoimagens modernas e adotar táticas inovadoras para refazer antigos espaços em face da concorrência global (MacLeod, 2002)²⁷¹.

As ideologias mercantilizadas do neoliberalismo, tal como aparecem articuladas nas práticas empreendedoras das cidades, ressaltam diferentes justificativas para a estigmatização do espaço necessária para sua revalorização. As metáforas agrícolas e médicas podem ter sido apropriadas para a sociedade em rápida urbanização de meados do século **XX**, com suas raízes rurais e relativa legitimidade burocrática. No entanto, o movimento dos direitos civis, a dissolução do administrativismo keynesiano e as numerosas disputas judiciais forçaram as cidades a serem mais cautelosas ao lembrar do paternalismo do Estado de bem-estar social. As cidades tentaram contornar esse campo ideológico minado de duas maneiras que se relacionam entre si. Primeiro, elas se distanciaram ainda mais daquelas áreas de “retorno de longo prazo” da cidade onde as necessidades de intervenção são grandes, mas a probabilidade de investimento privado e a extração de valor adicional são baixas. Em segundo lugar, embora as cidades continuem a evocar a praga da degradação para estigmatizar o espaço, eu argumentaria que algumas das associações assistencialistas do conceito foram neutralizadas pela narrativa abrangente do empreendedorismo municipal e sua antítese, a narrativa da obsolescência. A obsolescência se tornou um álibi neoliberal para a destruição criativa e, portanto, um componente importante nos processos contemporâneos de acumulação espacializada do capital.

Não há nada de novo quanto à obsolescência. As preocupações de que a cidade se tornasse obsoleta enquanto modelo de assentamento foram expressas nas primeiras décadas do século (Beauregard, 1993), e a obsolescência é frequentemente citada como um dos muitos “fatores da praga da degradação” no redensenvolvimento urbano a partir da década de 1930. A obsolescência representa uma ameaça maior aos valores de troca do que aos valores de uso, enquanto a praga da degradação ameaça a ambos. Um edifício obsoleto, por exemplo, com tetos excessivamente altos, não é fisicamente inutilizável, mas não pode ser usado de forma tão lucrativa quanto um com

271 O empreendedorismo é definido amplamente como uma combinação de estratégias de desenvolvimento econômico local competitivas e orientadas para o crescimento, íntimas colaborações público-privadas e ações de promoção (*boosterism*) (Harvey 1989a; Jessop 1998).

tetos mais baixos e sistemas de aquecimento modernos. Um processo legal recente sobre as atividades de uma agência de redesenvolvimento observou que: “O edifício deixar de ser funcional ou ser obsoleto para seu uso nas condições atuais de mercado não quer dizer que ele seja inseguro ou inabitável para fins humanos... [Tais edifícios] não geram doenças ou crimes; eles falham por não estarem à altura de seu potencial de uso máximo em termos de desejo econômico, social, arquitetônico ou cívico” (*Friends of Mammoth v. Town of Mammoth Lakes Redevelopment Agency* 98 Cal. Rptr. 2d 334, 2000, p. 553).

A prova de obsolescência, portanto, exige que o expositor demonstre uma perda objetiva de valor de troca, em vez de comentar subjetivamente a perda de utilidade para os atuais moradores de um edifício. Avaliadores, construtoras e autoridades locais apontam para certos indicadores, como preços de aluguel inferiores ao custo de demolição ou à depreciação acumulada (Urban Land Institute, 1996). Edifícios de escritórios obsoletos podem então ser recuperados como lofts, zoneamento e códigos construtivos obsoletos podem ser renovados para que sejam de mais fácil aplicação, e espaços industriais obsoletos podem ser demolidos para aumentar a oferta de terras potencialmente desenvolvíveis. Ou, como um jornalista animado observou sobre a cidade de Nova York, “depois de definhar pelos cantos como os acanhados do setor imobiliário, prédios industriais fora de moda, inabitados por anos, têm se tornado alvos de investidores e incorporadoras que estão lucrando ao vesti-los com nova roupagem e fazê-los dançar por aí novamente” (Charles, 1998, p. 1).

As justificativas para o redesenvolvimento na linguagem da obsolescência permitem que as cidades empreendedoras se esquivem da responsabilidade sobre os componentes menos comodificados do bem-estar, como saúde, segurança e moral, que eram antes assumidos (pelo menos discursivamente) pelo Estado administrativista inicial. Na superfície, a obsolescência parece moral e racialmente neutra, como se o social tivesse sido removido de uma questão inteiramente técnica. Enquanto o Estado keynesiano enquadrava a eliminação da habitação degradada e insalubre como uma responsabilidade do governo de assistência aos moradores-vítimas, as políticas urbanas empreendedoras usam matrizes discursivas que não atribuem culpa nem responsabilidade. O que é responsável pela obsolescência? Em primeiro lugar, o tempo. Os edifícios envelhecem no que é enquadrado como um processo natural, inevitável e irreversível. Eles são substituídos por estruturas sucessivamente mais modernas. A obsolescência funcional é simplesmente a espacialização do tempo de rotação do capital; é o tempo que dá a expressão material no espaço físico. A obsolescência tira do proprietário-investidor-locador o poder de agir e o realoca no próprio bem.

Os mercados também são responsáveis pela obsolescência, embora, em virtude de sua falta de atuação, não arquem com o ônus moral pelo resultado de um desenvolvimento desigual. A inovação e a mudança na demanda do consumidor, segundo a lógica, criarão excesso de capacidade produtiva em qualquer mercado à medida que novos bens se tornem desejáveis e os mais antigos caiam em desuso (por exemplo, as áreas suburbanas ainda verdes versus as áreas cinzas industriais abandonadas). Os mercados são a expressão direta da vontade popular e “uma vez que os mercados são o produto de nossas escolhas, autorizamos, grosso modo, o que quer que o mercado nos faça” (Frank 2001, p. 5). Como o correlato da gentrificação, a obsolescência apela às noções individualistas de gosto e preferência que orientam o consumo e superam quaisquer explicações estruturais ou sociais para a desvalorização em larga escala (Smith, 1996). O mercado é visto como um árbitro onisciente e neutro de valor, com a soberania do consumidor sendo o elo entre a liberdade e o capitalismo.

Intervenções empreendedoras

Embora os mercados conduzam e impulsionem a obsolescência, as instituições estatais continuam a prestar assistência na identificação de sua presença e na sua reintegração. Os executivos do setor imobiliário insistem que “não há alternativa à extensa intervenção do governo para incentivar a renovação ou a substituição de estruturas obsoletas” (Lueck, 1994, capítulo 3), e muitos desses mesmos executivos são membros das comissões que desenham as estratégias destinadas a fornecer essa assistência. A renovação urbana foi muito bem-sucedida em lançar as bases para a desvalorização e revalorização do capital, e muitas de suas táticas, como

a redução dos valores declarados dos terrenos, permanecem em uso ainda hoje. No entanto, a governança neoliberal do desenvolvimento urbano permitiu que outras práticas espaciais germinassem e novas relações politizadas e mercantilizadas se reunissem em torno do financiamento, da construção, da destruição e da reconstrução do ambiente construído.

Um dos desdobramentos de maior interesse tem sido o ressurgimento de enclaves fiscais na escala sublocal, dentro dos limites da cidade, com acesso a fontes de financiamento fora do alcance da cidade como um todo institucional, e que competem entre si pela atenção do investimento privado e do mercado de títulos. Esses enclaves incluem distritos financiados pela antecipação de sua contribuição fiscal (*tax increment financing* ou **TIF districts**), distritos para o desenvolvimento dos negócios empresariais (*business improvement districts*) e empresas para fins especiais de desenvolvimento urbano (*special-purpose development corporations*), todos, em certa medida, com raízes nos mais antigos distritos de avaliação especial (*special assessment districts*). O **TIF** será o foco do restante deste artigo, pois, como uma forma redimensionada do poder da cidade, está muito envolvido na classificação da obsolescência e é particularmente ilustrativo da virada neoliberal.

O **TIF** evoluiu a partir de um método usado para combinar repasses federais específicos na década de 1950, mas foi usado apenas por alguns estados (particularmente da Costa Oeste) até a década de 1970. Na década de 1990, o **TIF** tornou-se o meio mais popular de financiamento do redesenvolvimento urbano nos **EUA** (Briffault, 1997). O **TIF** cria uma jurisdição tributária especial em torno de uma área direcionada para o redesenvolvimento e destina as futuras receitas do imposto sobre a propriedade imobiliária para pagar os custos iniciais de intervenção. A área em questão deve atender à definição de “blight” que caracteriza a “praga da degradação” na legislação pública pertinente. No entanto, a existência de tal praga é mais frequentemente demonstrada pela presença de estruturas e usos do solo obsoletos e por valores de imóveis que não aumentaram na mesma velocidade que alguns parâmetros de referência (geralmente a taxa média de crescimento do município como um todo)²⁷². Incorporadoras e consultores, em conjunto com o município, elaboram um estudo para documentar a situação dos imóveis no que se refere a sua deterioração, a sua idade, as suas designações de zoneamento e uso do solo, a sua desocupação e a alteração de seus valores. Esses critérios se assemelham a alguns dos usados para identificar a praga da degradação durante a renovação urbana, embora tenham sido eliminadas todas as referências a raça, saúde ou higiene.

Quando os municípios tentaram demonstrar a praga da degradação nos últimos anos, apontando para valores de uso comprometidos, como haviam feito durante a renovação urbana, eles enfrentaram protestos populares e ações judiciais. Por exemplo, o subúrbio de Addison, em Chicago, tentou demonstrar a existência da degradação apontando para “a poeira nos peitoris das janelas, a falta de suportes para rolos de papel higiênico, as pequenas rachaduras no piso de linóleo... e os pratos não lavados nas pias da cozinha” (*Hispanics United of DuPage County v. Village of Addison* 958 F. Supp. 1320, 1994, p. 27). O município planejava usar o **TIF** para demolir 827 unidades habitacionais em dois bairros pobres e predominantemente latinos, mas só derrubaram oito construções geminadas com quatro unidades antes que um processo judicial e três anos de negociações intensas os forçassem a parar. Os municípios tiveram mais sorte em demonstrar a deterioração e se engajar em atividades de redesenvolvimento quando não buscaram implicar valores de uso, mas, sim, se concentrar nas áreas onde os diferenciais de renda (*rent gap*) são amplos e o potencial de revalorização é grande. Isso ocorre porque o **TIF** depende, não dos níveis absolutos de impostos sobre a propriedade, mas do “incremento” ou da diferença entre os impostos sobre a propriedade entre o ano de designação do distrito e os anos subsequentes (em Illinois, o período é de vinte e três anos). Em outras palavras, o excedente de valor só é revertido para o poder público local e, por extensão, para o mercado quando os ativos têm seus preços reavaliados para cima. A introdução de imóveis que eram de propriedade pública (por

272 Conforme a legislação do **TIF** em Indiana, por exemplo, os municípios devem demonstrar que “a incorporação e a ocupação normais são indesejáveis ou impossíveis devido à falta de desenvolvimento, à cessação do crescimento, à escassez de benfeitorias, ao caráter da ocupação, ao padrão dos edifícios abaixo do esperado ou à presença de outros fatores que prejudicam os valores ou impedem a atividade normal de incorporação imobiliária” (citado em Michel 1996, p. 460).

exemplo, um complexo de habitação social), adquiridos por meio de domínio eminente ou destruídos por meio de demolição em um mercado imobiliário suficientemente quente, cria o enorme aumento nos valores de propriedade necessários para justificar a despesa inicial e pagar as dívidas mobiliárias.

Como resultado, as cidades usaram o **TIF** principalmente para projetos de re-desenvolvimento em grande escala no centro da cidade e em bairros em processo de gentrificação, ignorando as partes da cidade de retornos lentos, onde há pouca esperança na geração de impostos adicionais sobre a propriedade. O **TIF** apoiou o envolvimento do Estado empreendedor no marketing territorial, no turismo, na preservação do patrimônio histórico e no embelezamento urbano. Tais esforços muitas vezes buscam alterar o valor de signo de edifícios e lugares desvalorizados por meio da comodificação de um tipo de nostalgia higienizada. Chicago, por exemplo, gastou US\$ 60 milhões em fundos **TIF** para renovar vários teatros do centro da cidade (Neighborhood Capital Budget Group, 1999). Essas estruturas históricas puderam ser consideradas obsoletas porque, na década de 1970, não mais apresentavam musicais da Broadway, mas mostravam filmes de artes marciais para um público de baixa renda.

Intervir no momento certo é fundamental para o sucesso ou fracasso. Se o distrito for designado **TIF** no (a) nadir da curva de valor e (b) quando houver interesse especulativo inicial nas propriedades, a designação pode maximizar o excedente apropriado pelo bem imobiliário. Apenas uma coalizão de representantes municipais e capitalistas imobiliários associados detêm tanto o conhecimento local quanto os poderes de polícia para serem os primeiros a agir em uma pequena janela de oportunidade. O conflito normalmente ocorre à medida que essas coalizões tentam manter de fora outros especuladores (porque eles podem fazer com que as avaliações aumentem prematuramente) até que o processo **TIF** possa ser colocado em movimento com segurança. Após a designação **TIF**, a cidade toma emprestado o fluxo potencial de receitas futuras, com vistas a absorver o custo presente do desenvolvimento fundiário, das melhorias de infraestrutura, dos reagrupamentos das propriedades e da demolição para que os construtores não tenham que o fazer.

A co-construção da obsolescência permite que o Estado e as incorporadoras privadas depreciem os valores dos imóveis e acelerem a rotatividade do capital no ambiente construído. Quando propriedades específicas experimentam desvalorização significativa, a administração pública local pode recorrer à sua própria autoridade técnica e legal para colocar em ação rapidamente o seu poder de expropriação. Imóveis que não recolhem impostos, “incômodos” e abandonados — muitas vezes agrupados como “locais temporariamente obsoletos, abandonados ou desocupados” (temporarily obsolete, abandoned or derelict sites — **TOADS**) — tornam-se parte do extenso estoque de imóveis da cidade (Greenberg, Popper e West, 1990).

No entanto, a ideologia neoliberal descarta a maioria das formas de propriedade pública, considerando-as como improdutivas tanto do ponto de vista social quanto privado. De acordo com essa lógica, quando a propriedade está nas mãos do governo, a propriedade é fiscalmente estéril, e não há motivo de lucro ou controle institucional sobre a dissipação do valor potencial pelos gestores-burocratas. De fato, a intenção das estratégias neoliberais de desenvolvimento urbano, incluindo o **TIF**, era privatizar os imóveis da cidade e aumentar o ritmo de sua aquisição e de seu descarte subsequente. As cidades, como o capital financeiro que as apoia, tendem a resistir ao papel de proprietário de longo prazo. Normalmente, os imóveis desvalorizados não ficam em mãos públicas por muito tempo antes de serem reintroduzidos na circulação. Eles são presenteados ou leiloados a incorporadoras privadas, “abutres” do imobiliário ou especuladores. Com o fim da habitação social pública e a transferência segura da titularidade de imóveis anteriormente em situação de inadimplência tributária, as cidades na década de 1990 se encontraram no topo de uma mina de valor que foi vendida aos proponentes com as ofertas mais altas²⁷³. Dessa forma, como observa Smith (1996, p. 70), ao “agrupar propriedades imobiliárias a um valor justo de mercado e devolvê-las às incorporadoras a preços de avaliação mais baixos, o Estado arca com o custo dos

273 Em Chicago, as autoridades locais admitem que o uso excessivo do **TIF** pela cidade (com mais de 113 distritos nos quais mais de 12% da base tributária da cidade está vinculada) os pressiona a devolver o maior número possível de propriedades aos cadastros tributários, de preferência em uma forma mais valorizada (entrevista com o Departamento de Edifícios da Cidade de Chicago, julho de 2001).

últimos estágios de desvalorização do capital, garantindo então que os construtores recuperem altos retornos sem os quais a reabilitação ou o redensenvolvimento não ocorreriam.” A cidade desempenha um papel crucial na circulação de capital como uma estrutura de retenção de curto prazo para propriedades desvalorizadas.

Os impostos sobre imóveis não são simplesmente concedidos às empresas como abatimentos ou deduções, como eram durante uma fase anterior de “desmantelamento” da política urbana (Peck e Tickell neste volume). Em vez disso, o **TIF** cria instituições para colocar as receitas fiscais “em jogo” nos mercados mundiais de capital, onde são vinculadas a obrigações financeiras e arbitradas de maneira irreconhecível. Por exemplo, a cidade de Chicago colocou um **TIF** em torno de seu complexo de habitação social mais famoso, Cabrini Green, na preparação para sua demolição e reincorporação, em um submercado imobiliário extremamente caro, como projeto habitacional sob o princípio da mistura de residentes com diferentes rendimentos (Ranney 2001). A cidade desenvolveu um complexo esquema de financiamento para garantir os títulos do **TIF** devido aos riscos políticos inerentes ao projeto (por exemplo, no momento da venda dos títulos, estava pendente uma ação judicial que foi ajuizada em nome dos moradores e buscava interromper o projeto de reincorporação). Ela pagou uma grande taxa ao Banco do Canadá em troca de garantias para os títulos e recorreu ao Nations Bank para que este se envolvesse em um *swap* de taxa de juros que concedia ao banco privado o direito de investir nos incrementos de impostos. Foi somente com essas garantias onerosas para anular o risco político que as seguradoras direcionaram seus fundos para a aquisição dos títulos de **TIF**.

Assim como a acumulação flexível parece mais financiar o capital do que a empresa fordista o fazia, os Estados empreendedores dependem mais fortemente dos mercados da dívida pública e das participações do capital financeiro no setor imobiliário do que dependia o Estado keynesiano. A dependência dos mercados financeiros contribui para a perda de soberania temporal do setor público, uma vez que os investidores têm horizontes temporais muito mais curtos do que os Estados. Alguns poucos estabelecimentos altamente especializados nas subscrições de títulos **TIF** tornaram-se agentes importantes nas redes de governança fiscal urbana. Tais “boutiques” podem cobrar *spreads* mais altos pela dívida **TIF** devido aos riscos especulativos envolvidos. Enquanto isso, as cidades cortejam agências de notação de títulos com exageradas reivindicações de desempenho na esperança de garantir uma melhor nota — e, portanto, uma dívida mais barata. Apesar do mercado em alta, no entanto, vários títulos **TIF** entraram em inadimplência na década de 1990 e, para cada inadimplência, houve uma centena de situações que não acabaram mal por um triz, colocando sob pressão a capacidade de gestão fiscal do Estado contratual (Johnson, 1999).

À medida que a economia dos repasses federais que financiava os esforços de renovação urbana foi desmantelada, as cidades empreendedoras procuraram se distanciar dos compromissos do bem-estar social anteriores, retomar espaços obsoletos e encontrar maneiras inovadoras de fazer com que dispendiosos projetos de redensenvolvimento fossem “pagos por si mesmos”. A descentralização estatal tornou as cidades mais dependentes de receitas próprias, quer dizer, dos impostos sobre a propriedade imobiliária, o que, por sua vez, as tornou também mais dependentes daqueles que criam valor: o mercado imobiliário privado. As políticas neoliberais de redensenvolvimento representam um pouco mais do que especulação imobiliária e doações públicas para orientar o lugar e o ritmo da atividade especulativa. Dessa forma, a miniaturização do espaço fiscal por meio de estratégias como o **TIF** auxilia o Estado local na preparação da propriedade urbana para a escavação profunda do valor.

A dependência que o Estado em seu nível municipal possui em relação à sua própria base de propriedades imobiliárias e sua vontade de sujeitar essa base à regra de mercado explicam o zelo renovado com que estigmatiza o espaço. Edifícios obsoletos se desmancham no ar, tornando mais fácil para o Estado combinar investidores distantes com os espaços vazios e desterritorializados deixados para trás. No entanto, depender de mercados de capitais erráticos para revigorar propriedades desvalorizadas muitas vezes coloca em risco a saúde fiscal das cidades. Em nenhum lugar isso é mais evidente do que no contexto do **TIF**, em que as cidades se confrontam com

enormes somas para aquisição e desenvolvimento de terrenos baseadas em promessas tênues de geração de valor futuro. Tais riscos especulativos expõem o quanto o controle é oneroso em regimes neoliberais em que o valor no ambiente construído depende da circulação de dinheiro rápido e fictício e de uma indisciplinada rede de relações politizadas e mercantilizadas.

- AGLIETTA, M. (1979). *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*. Londres: New Left Review
- AMIN, A. (Org.). (1994). *Post-Fordism: A Reader*. Oxford: Blackwell
- Appraisal Institute (Org.). (2001). *The Appraisal of Real Estate* (12^a ed.). Chicago: Appraisal Institute
- BEAUREGARD, R. A. (1993). *Voices of decline: The postwar fate of US cities*. Oxford: Blackwell.
- BERMAN, M. (1988). *All that is solid melts into air: The experience of modernity*. New York: Penguin Books
- BRENNER, N., & THEODORE, N. (2002a). Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism". In *Spaces of Neoliberalism* (p. 132). John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781444397499.ch1>
- BRENNER, N., & THEODORE, N. (Eds.). (2002b). *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Blackwell Publishing. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/book/10.1002/9781444397499>
- BRIFFAULT, R. (1997). The law and economics of federalism: The rise of sublocal structures in urban governance. *Minnesota Law Review*, 82, 503-534.
- BRYSON, J. R. (1997). Obsolescence and the Process of Creative Reconstruction. *Urban Studies*, 34(9), 1439-1458. <https://doi.org/10.1080/0042098975501>
- BUDD, L. (1998). Globalisation and the crisis of territorial embeddedness in international markets. In R. L. Martin (Org.), *Money and the space economy* (p. 115-138). Londres: John Wiley & Sons.
- BULLOCK, S. R. (1996). Appraising low-investment-grade apartments. *The Appraisal Journal*, 64(1), 34.
- CALLON, M., LAW, J., & RIP, A. (Eds.). (1986). *Mapping the dynamics of science and technology: Sociology of science in the real world*. Basingstoke: MacMillan.
- CHARLES, E. (1998, 4 de Janeiro). With space tight, outdated factories find new roles. *The New York Times*, 11-1.
- CHRISTOPHERSON, S. (1993). Market rules and territorial outcomes: The case of the United States. *International Journal of Urban and Regional Research*, 17(2), 274-288.
- CLARK, G. L., & CONNOR, K. (2011). *The Informational Content of Financial Products and the Spatial Structure of the Global Finance Industry*. In K. Cox (Org.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, pp. 89-114. New York: Guilford
- COHEN, J. R. (2001). Abandoned housing: Exploring lessons from baltimore. *Housing Policy Debate*, 12(3), 415-448. <https://doi.org/10.1080/10511482.2001.9521413>
- DOUGLAS, I. R. (1999). Globalization as governance: Toward an archaeology of contemporary political reason. In J. A. Hart & A. Prakash, *Globalization and Governance*. New York: Routledge.
- DOW, S. (1999). The Stages of Banking Development and the Spatial Evolution of Financial Systems. In R. Martin (Org.), *Money and the Space Economy*. Londres: John Wiley & Sons.
- DOWNS, A. (1985). *The revolution in real estate finance*. Washington: Brookings Institution Press.
- FAINSTEIN, S. S. (1994). *The city builders: Property, politics, and planning in London and New York*. Cambridge: Blackwell.
- FEAGIN, J. R. (1998). *The new urban paradigm: Critical perspectives on the city*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- FOGELSON, R. M. (2001). *Downtown: Its rise and fall, 1880-1950*. New Haven: Yale University Press
- FRANK, T. (2001, abril). The God That Sucked. *The Baffler*, 14. <https://thebaffler.com/salvos/the-god-that-sucked>
- FRIEDMAN, L. M. (1968). *Government and slum housing: a century of frustration*. Chicago: Rand McNally.
- GILL, S. (1997). Finance, Production and Panopticism: Inequality, risk and resistance in an era of disciplinary neo-liberalism. In S. Gill (Ed.), *Globalization, Democratization and Multilateralism* (p. 51-75). Basingstoke: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1007/978-1-349-25555-9_3
- GREENBERG, M. R., POPPER, F. J., & WEST, B. M. (1990). The TOADS: A New American Urban Epidemic. *Urban Affairs Quarterly*, 25(3), 435-454. <https://doi.org/10.1177/004208169002500306>
- HABERMAS, J. (1973). *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- HALL, P. (1996). *Cities of Tomorrow*. Oxford: Blackwell.
- HARVEY, D. (1982). *The Limits to Capital*. Oxford: Basil Blackwell.
- HARVEY, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.2307/490503>
- HARVEY, D. (1989b). *The Urban Experience*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- HOMMELS, A. (2000). Obduracy and Urban Sociotechnical Change: Changing Plan Hoog Catharijne. *Urban Affairs Review*, 35(5), 649-676. <https://doi.org/10.1177/10780870022184589>
- Housing Act (1949). Public Law nº 81—171, 63 Stat. 413 (1950)
- Housing Act (1954). Public Law nº 83—560, 68 Stat. 590 (1955)
- JESSOP, B. (1998). The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: Place marketing and the entrepreneurial city. In T. Hall & P. Hubbard (Orgs.), *The Entrepreneurial City*, pp. 77-99. West Sussex: Wiley.
- JOHNSON, C. L. (1999). Tax Increment Debt Finance: An Analysis of the Mainstreaming of a Fringe Sector. *Public Budgeting & Finance*, 19(1), 47-67. <https://doi.org/10.1046/j.0275-1100.1999.01156.x>
- LASH, S., & URRY, J. (1987). *The End of Organized Capitalism*. Madison: University of Wisconsin Press.
- LOGAN, J., & MOLOTOCH, H. (1986). *Urban Fortunes*. Berkeley: University of California Press.
- LUECK, T. (1994). Giuliani plans inducements to revive Wall Street area. *The New York Times*, 16 de Dezembro, A1.

- MACLEOD, G. (2002). From Urban Entrepreneurialism to a "Revanchist City"? On the Spatial Injustices of Glasgow's Renaissance. In *Spaces of Neoliberalism* (p. 254-276). John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781444397499.ch11>
- MICHAEL, C. (1996). Brother, Can You Spare a Dime: Tax Increment Financing in Indiana. *71 Indiana Law Journal* 457 (1996), 71(2). <https://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol71/iss2/6>
- Neighborhood Capital Budget Group (1999). *Chicago TIF Encyclopedia*. Chicago: **NCBG**.
- O'CONNOR, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's.
- PAGE, M. (1999). *The Creative Destruction of Manhattan, 1900-1940*. Chicago: University of Chicago Press.
- PECK, J., & TICKELL, A. (2002). Neoliberalizing Space. In *Spaces of Neoliberalism* (p. 335-7). John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781444397499.ch2>
- QUINONES, B. (1994). Redevelopment Redefined: Revitalizing the Central City with Resident Control. *University of Michigan Journal of Law Reform*, 27(3), 689-772. <https://repository.law.umich.edu/mjlr/vol27/iss3/6>
- RANNEY, D. (2001). Global Decisions, Local Collisions: Combating the New World Order (não publicado).
- ROSS, G., & WITTICH, C. (Eds.) (1978). *Max Weber. Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- SCHILL, M. (1999). The Impact of the Capital Markets on Real Estate Law and Practice. *John Marshall Law Review*, 32, 269-312. https://chicagounbound.uchicago.edu/journal_articles/1933
- SCHUMPETER, J. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper and Row.
- SHIELDS, R. (1991). *Places on the Margin: Alternative Geographies of Modernity*. Londres: Routledge.
- SMITH, N. (1996). *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. New York: Routledge.
- STERNLIEB, G., & BURCHELL, R. (1973). *Residential Abandonment: The Tenement Landlord Revisited*. New Brunswick: Rutgers University Center for Urban Policy Research.
- STRANGE, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press
- SWARTZBAUGH, L. (2001). Sifting, Sorting, and Relocating: Racial Formation in Early 20th-Century Chicago (não publicado).
- SWYNGEDOUW, E. (1997). Neither global nor local: "Glocalization" and the politics of scale. In K. Cox (Ed.) *Spaces of Globalization*, pp. 137-166. New York: Guilford.
- TEAFORD, J. (1990). *The Rough Road to Renaissance: Urban Revitalization in America, 1940-1985*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- URBAN Land Institute (1996). *New Uses for Obsolete Buildings*. Washington: **ULI**.
- VIRILLO, P. (1986). *Speed and Politics*. New York: Semiotexte.
- VON HOFFMAN, A. (2000). A study in contradictions: The origins and legacy of the housing act of 1949. *Housing Policy Debate*, 11(2), 299-326. <https://doi.org/10.1080/10511482.2000.9521370>
- WARE, B. (1999) The hypermobility of capital and the collapse of the Keynesian state. In R. Martin (Org.) *Money and the Space Economy*, pp. 227-240. Londres: Wiley.
- WYNNE, B. (1989). Establishing the rules of laws: Constructing expert authority. In R. Smith & B. Wynne (Orgs.) *Expert Evidence: Interpreting Science in the Law*, pp. 23-55. New York: Routledge.
- ZUKIN, S. (1982). *Loft Living: Culture and Capital in Urban Change*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

A CRIAÇÃO DE LUCRO PELOS INCORPORADORES IMOBILIÁRIOS. ESTUDO SOBRE O TRABALHO EMPREENDEDORISTA DE QUALIFICAÇÃO DE BENS

Artigo originalmente publicado em francês na *Revue française de sociologie* do primeiro trimestre de 2017²⁷⁴. Ver: Coulondre, A. (2017). La création de profit par les promoteurs immobiliers. Étude sur le travail entrepreneurial de qualification des biens. *Revue française de sociologie*, 58(1), 41—69. <https://doi.org/10.3917/rfs.581.0041>

Alexandre Coulondre

Doutor em sociologia e economia pela Universidade de Paris-Dauphine PSL e pesquisador associado ao LATTTS — École des Ponts ParisTech, ele é membro fundador da empresa de consultoria Data Immobilier Territoire, dedicada ao apoio e formação de atores da cidade. Seu trabalho de pesquisa se

concentra nos processos de valorização econômica dos territórios. Ele se interessa pelo funcionamento dos mercados imobiliários e pelo trabalho dos atores que os estruturam. O desafio é compreender os mecanismos que condicionam a geografia dos mercados imobiliários e o valor dos territórios.

Traduzido por Julia Vidile

Este artigo se propõe a questionar os modos de criação de lucro pelos atores econômicos, tomando como caso de estudo os incorporadores imobiliários. Seguindo as análises de Max Weber, podemos dizer que a formação do lucro baseia-se em uma abordagem racional respaldada por ferramentas contábeis que comparam “um resultado expresso em dinheiro com um investimento avaliado em dinheiro” ([1904] 2007, p. 13).

Essa leitura se aplica ao caso da incorporação imobiliária. O incorporador é aquele que concebe e executa as diferentes etapas de produção de um edifício. Ele pensa e realiza os edifícios (ou encomenda seu projeto e realização a um terceiro).

274 O autor gostaria de agradecer a Julien Brailly, François Cusin, Guillaume Favre e Hugo Lefebvre por suas sugestões e seus conselhos na elaboração deste artigo. Esses agradecimentos se estendem aos revisores anônimos da *Revue française de sociologie* por seus comentários construtivos e estimulantes.

Para possibilitar essas realizações, ele deve dispor de um volume importante de capital a fim de adquirir os terrenos e pagar a construção da obra. O incorporador pode encontrar esse capital de incorporação dentro de sua organização ou fora dela, junto a parceiros financeiros. Uma vez o dinheiro reunido e os edifícios construídos, a propriedade do conjunto é transferida para um ou vários compradores. Estes podem ser proprietários-ocupantes ou investidores, intervindo estes últimos segundo uma lógica de investimento financeiro. Eles adquirem os imóveis com o propósito de receber os aluguéis pagos pelos locatários. Sob o ponto de vista do incorporador, essa cessão é a ocasião de rentabilizar o capital utilizado na incorporação. Ao vender por um preço superior às despesas, ele espera obter uma margem de incorporação. Essa margem, acompanhada por ferramentas contábeis, encarna o lucro gerado no decorrer de um projeto imobiliário. O incorporador fica com essa quantia caso tenha utilizado seu próprio capital. Inversamente, caso tenha contado com parceiros financeiros, ele lhes cede a margem, descontados os honorários por seu trabalho de valorização do capital. Nos dois casos, o incorporador visa a constituição dessa margem.

A questão que se coloca então é saber como é produzida a diferença entre o volume de dinheiro inicial e o volume de dinheiro final. Essa questão faz ecoar longos debates das ciências econômicas e sociais (ver a síntese de Zalio, 2015). No caso do setor imobiliário, foi a obra de David Harvey (1985, 1989) que estruturou a discussão. Adotando uma postura marxista, esse autor argumenta que a mobilidade dos capitais exige que as cidades e seus governantes se posicionem em um universo competitivo para atrair os detentores de fundos. A fim de trazer o capital para a cidade, as políticas urbanas concentram-se na criação de um ambiente favorável aos investidores (Smith, 1987, 1996). É por meio dessa submissão das escolhas políticas aos interesses econômicos que os capitais encontram caminhos nas cidades e um lucro é gerado.

A questão do lucro é então tratada em um nível macroscópico, sem uma descrição precisa da maneira como o capital se encarna em construções na origem de um valor agregado. Para isso, é necessário recorrer a outras obras marxistas que se concentrem na figura do incorporador, em particular as de Christian Topalov (1974). Assim, o lucro é visto como a consequência de uma relação de poder com os proprietários de terrenos (públicos ou privados) no momento da fixação dos valores fundiários. Os projetos só são realizados quando o incorporador é capaz de obter terrenos por um preço baixo o suficiente para garantir um valor agregado ao capital de incorporação.

Em nossa opinião, seria aconselhável relativizar o predomínio sistemático dos detentores de capital sobre os outros atores que fabricam a cidade. Embora a lógica financeira seja central na produção urbana contemporânea, a encarnação do capital nas construções requer um conjunto de intermediações (David e Halbert, 2014 ; Halbert e Attuyer, 2016). Como mostram os estudos sobre a “governança urbana”, (Pinson, 2009 ; Le Galès, 2011), a entrada do capital na cidade é “negociada” (Theurillat, 2011). Consequentemente, o incorporador não deve ser considerado como aquele que impõe a finança, mas sim como aquele que busca tornar aceitável o projeto que comanda aos olhos dos diferentes protagonistas de um sistema de atores que inclui não só investidores, mas também políticos locais, proprietários de terras e locatários.

Para encorajar a participação dessa pluralidade de parceiros, o incorporador pode jogar com os preços (dos terrenos, dos aluguéis, da cessão aos investidores), mas nesse caso ele entra em uma lógica de concorrência tarifária que pode comprometer sua capacidade de criar uma margem. Respaldados por diversos trabalhos de sociologia econômica (Mallard, 2011 ; Callon, 2013 ; Vatin, 2013), desejamos mostrar, neste artigo, que a estratégia empresarial do incorporador baseia-se principalmente em um jogo em torno da definição das características da oferta imobiliária. Ao atuar sobre as particularidades dos edifícios em construção, o incorporador pode estimular o envolvimento de seus interlocutores estratégicos e, ao mesmo tempo, criar uma margem. Não é com a imposição de uma forma urbana qualquer, mas sim ajustando um projeto a seus destinatários ao longo de sua realização que o incorporador implanta o capital na cidade e gera um lucro. Dessa forma, o lucro resulta de um trabalho empreendedor que consiste em qualificar uma oferta no seio de um sistema de atores.

Para demonstrar isso, propomos descrever um projeto imobiliário desde a concepção até a revenda a um investidor. Trata-se do projeto Lunéa, um grande centro

comercial construído na França pela empresa Muris²⁷⁵. Após uma revisão da literatura sobre a incorporação imobiliária, lançaremos mão de uma pesquisa qualitativa²⁷⁶ que permitirá descrever a história desse projeto, seus diferentes protagonistas, assim como a atividade da empresa imobiliária que se encarregou dele. A originalidade de nossa proposta está em associar, a essa descrição, uma análise das projeções financeiras redigidas pelo incorporador²⁷⁷. Em oito ocasiões, esse último estabeleceu estimativas de despesas e receitas. A margem contábil formada pela diferença entre esses valores é um indicador do lucro que o incorporador se propôs a aumentar. Analisando em conjunto a evolução desse indicador e a história do projeto, descreveremos como uma estratégia empresarial de qualificação de bens conduz à criação de lucro. Por fim, discutiremos o escopo teórico desse estudo de caso.

O que faz, em teoria, o incorporador imobiliário?

Os trabalhos acadêmicos que lançam luz sobre a atividade do incorporador são poucos e, frequentemente, circunscritos. Eles datam principalmente da década de 1970 e ao desenvolvimento de uma sociologia urbana de inspiração marxista (Lefebvre, 1970 ; Lipietz, 1974 ; Topalov, 1974). Esse tema de pesquisa reaparece mais recentemente como parte de uma literatura enraizada no campo da sociologia política (Pinson, 2009 ; Pollard, 2009). Esses diferentes trabalhos permitem traçar dois retratos diferentes do incorporador. Vamos apresentá-los antes de sugerir um outro arcabouço para entender a ação desse ator econômico em busca de lucro.

Explorar os valores fundiários e imobiliários

A incorporação imobiliária foi o objeto privilegiado de uma sociologia urbana marxista encarnada, na França, por C. Topalov. Em um livro dedicado aos incorporadores (1974), ele nota que o capital é abundante nas economias capitalistas, mas que a disponibilidade dos recursos fundiários é um obstáculo a sua implantação nas cidades, assim como a solvência da demanda local, o que pode comprometer sua rentabilização. Dessa forma, o incorporador imobiliário deve ser considerado como um agente de ligação que associa, pela duração do projeto, o proprietário do terreno, o dono do capital e o usuário dos edifícios, visando agregar valor ao capital.

O raciocínio econômico do incorporador se baseia em um “cálculo reverso”. Ele determina, primeiro, o volume de receitas que pode obter com a venda dos elementos de seu projeto. Esse volume depende do tamanho do programa imobiliário, do histórico das transações e do estado da concorrência na localidade. O incorporador pode então prever os custos da construção, que derivam do preço de venda esperado. Com efeito, um nível de preços elevado só se justifica com uma oferta cuidadosamente concebida. Esses custos de construção serão subtraídos do volume de receitas. O incorporador retira, ao mesmo tempo, a margem de incorporação que espera atingir com o projeto (e que traz a rentabilidade que ele almeja para o capital). Em seguida, ele deduz também uma série de despesas, como os honorários dos prestadores de serviços ou os juros bancários (caso tenha feito um empréstimo para completar o capital de incorporação). No caso de ele ser um simples prestador de serviços que rentabiliza capitais que não lhe pertencem, deve também subtrair a remuneração pelo seu próprio trabalho. Assim, a quantia disponível após essa longa subtração representa o montante que ele pode destinar para a compra do terreno.

Na lógica do cálculo reverso, o preço dos lotes é a variável de ajuste na qual o incorporador se baseia para garantir a remuneração do capital de incorporação. C. Topalov pressupõe, portanto, que o comportamento dos incorporadores não tem influência na demanda imobiliária nem na oferta de capitais. Por outro lado, os incorporadores têm um poder significativo sobre o mercado fundiário, pois intervêm na definição do preço dos terrenos. Se conseguem organizar um uso futuro dos terrenos bastante intensivo, o cálculo reverso lhes permite fazer uma proposta de preço

275 Para garantir o sigilo dos dados, os nomes do projeto e dos protagonistas foram alterados.

276 Ela consiste em 14 entrevistas semi-estruturadas e dados de arquivos coletados ao longo de um período de observação não participante de 60 dias dentro da empresa Muris.

277 Essas projeções financeiras foram recolhidas nos arquivos da empresa Muris.

interessante para o proprietário e, assim, liberar os lotes, garantindo ao mesmo tempo uma remuneração suficiente para os capitais²⁷⁸.

Essa proposta teórica abriu o caminho para uma literatura sobre “a articulação do fundiário e do imobiliário” (ver a síntese de Granelle e Vilmin, 1993). Essas pesquisas, na encruzilhada entre a sociologia e a economia, discutem a noção de cálculo reverso. A questão que se coloca é saber se, através da ação do incorporador, existe uma subordinação dos valores fundiários em relação aos valores imobiliários (preço dos bens, nível dos aluguéis).

A ideia de uma resistência dos preços fundiários foi defendida então por Thierry Vilmin (1991, 1993). De fato, o custo representado pelo terreno em um projeto imobiliário não está ligado somente à sua aquisição. É necessária toda uma série de transformações para torná-lo construtível (despoluição, estudo geológico, etc.). Muitas vezes, os incorporadores só adquirem os lotes após essas operações. No contexto dos grandes projetos urbanos, elas são realizadas pelos governos locais através das sociedades de economia mista (**SEM**)²⁷⁹. Os incorporadores imobiliários são então obrigados a aceitar o preço do terreno como um custo de produção mínimo. Sua margem de manobra consiste, antes, em repercutir essa despesa no preço de venda dos edifícios. Assistimos nesse caso a um cálculo “direto”.

Apesar de suas divergências, os estudos sobre a articulação entre o fundiário e o imobiliário compartilham certos pontos em comum. Ao mergulhar na atividade concreta do incorporador, eles se afastam da imagem neoclássica que pressupõe um universo no qual as magnitudes econômicas não podem ser modificadas pelas empresas. O incorporador é visto como um estrategista que tem influência nos mercados que integra. Sua ação consiste, justamente, em jogar com essa influência. Quer submeta os preços dos terrenos aos preços da construção ou vice-versa, o incorporador se caracteriza por sua abordagem calculadora. Sua atividade lucrativa resulta de uma série de antecipações e de formatações dos valores de troca.

Participar na ação pública local

Trabalhos mais recentes retomaram a temática da incorporação imobiliária, relegando a segundo plano a questão dos procedimentos de cálculo. A ação dos incorporadores é considerada de um ponto de vista político. A ênfase é posta sobre as relações que estabelecem com os governantes dos territórios nos quais seus projetos estão inseridos.

Esses trabalhos se inscrevem em uma literatura de sociologia política que descreve a passagem de um registro de “política pública” a um registro de “ação pública” (Hassenteufel, 2011). No caso das cidades, Patrick Le Galès (1995) mostra que o modelo do “governo urbano”, caracterizado por suas regras burocráticas e sua forte dependência do Estado centralizado, está dando lugar ao modelo da “governança urbana”. A ação política local começa com a constituição de um ator coletivo associando partes interessadas públicas e privadas (Pinson, 2006).

Nesse sentido, Julie Pollard (2009, 2011) mostra que uma parte significativa da atividade dos incorporadores é desempenhada junto aos agentes políticos. As empresas imobiliárias são chamadas a intervir, coletiva ou individualmente, na elaboração e implementação das decisões públicas que moldam a produção urbana. J. Pollard propõe, assim, considerar os incorporadores como um “grupo de interesse” atuando na escala local. Isso consiste, primeiro, em ativar, junto aos governantes locais, a implementação dos dispositivos regulamentares elaborados em nível nacional. Isso implica principalmente em intervir naquilo que pode ser definido localmente. Assim, as prefeituras chamam a atenção dos incorporadores, pois dispõem de competências capazes de estimular a instauração de projetos imobiliários (prerrogativas de expropriação, posse de terras públicas, emissão de alvarás de construção).

278 Outras abordagens marxistas insistiram no caráter conflituoso da partilha do valor entre o proprietário do terreno e o incorporador imobiliário. É o caso dos trabalhos de Alain Lipietz (1974), que revisitam a noção de “renda fundiária” por meio da noção de “tributo fundiário urbano”.

279 As **SEM** (sociedades de economia mista) são empresas de direito privado detidas majoritariamente por capitais públicos. Elas constituem uma ferramenta operacional para os governos locais durante a implementação dos projetos urbanos.

Essa imagem do incorporador também é encontrada nos estudos anglo-saxões sobre os “regimes urbanos” (Stone, 1989, 1993). Esses estudos mostram que a manutenção de um conjunto de interações com os prefeitos é um componente central do trabalho dos incorporadores, que buscam se tornar assim atores de pleno direito no processo local de governança. Essa capacidade de intervir nas decisões locais é ainda mais forte atualmente, já que as cidades tendem a concentrar mais seu desenvolvimento na realização de “megaprojetos” imobiliários (Fainstein, 2008).

Mas nesse caso o incorporador deve integrar em sua lógica de ação, ao menos em parte, as expectativas veiculadas pelos atores políticos locais. Thierry Theurillat (2011) insiste nessa ideia em seu modelo de “cidade negociada”. Os políticos locais podem, com efeito, desejar que um projeto urbano beneficie certas empresas locais, ou ainda que os desejos de certos grupos de residentes sejam respeitados. Os incorporadores devem levar em conta muitos dados informais quando pretendem intervir em um território. O operador imobiliário aparece, assim, como um “empreendedor relacional” que se respalda em uma incrustação (encastrement)²⁸⁰ na esfera política local para estimular o lançamento de projetos.

Essa leitura da incorporação imobiliária afasta o raciocínio contábil e os procedimentos de cálculo que levam à realização do lucro. Por outro lado, ela destaca as condições para a possibilidade desse cálculo e desse lucro, esclarecendo a forma como os atores imobiliários são associados a um projeto. Sem um trabalho relacional, os incorporadores não seriam capazes de lançar projetos e, portanto, de articular os mercados fundiários e imobiliários para gerar um ganho.

Qualificar uma oferta no âmbito de um sistema de atores

Em nossa opinião, é necessário ultrapassar a oposição entre, por um lado, uma esfera econômica feita de cálculos e preços e, por outro, uma esfera política que se limita a fornecer condições de possibilidade para a ação econômica. Seria aconselhável considerar, antes de mais nada, a incorporação imobiliária como uma atividade de coordenação de um sistema de atores envolvendo protagonistas com estatutos e interesses heterogêneos.

Para concretizar um projeto, o incorporador deve reunir recursos dispersos em nível local. Se pusermos de lado os recursos obtidos junto a prestadores de serviço (arquitetos, empresas de construção), o incorporador deve lidar com três grupos de interlocutores estratégicos. Temos, em primeiro lugar, os atores urbanos (proprietários de terras, políticos locais, **SEM**) junto aos quais o incorporador busca terrenos para construir e autorizações para poder usá-los. Vêm em seguida os locatários das construções, que ele solicita para a assinatura dos contratos de aluguel. Por fim, há os investidores cujo capital é cobiçado na perspectiva da transferência da propriedade construída. O sucesso dos projetos depende da capacidade do incorporador de coordenar a movimentação dos recursos de que dispõem esses atores heterogêneos. Dessa forma, o incorporador pode ser visto como o ator de um “sistema” (Crozier e Friedberg, 1977) ou, mais precisamente, como o ator central de um sistema, na medida em que sua atividade consiste em garantir a coordenação desse sistema.

Assim, surge a questão das modalidades de “recrutamento”²⁸¹ dos atores no sistema. Como o incorporador consegue associar esses interlocutores estratégicos ao projeto de maneira durável? Primeiro, ele pode lançar mão dos preços. Por exemplo, quando o terreno é de propriedade pública, a oferta tarifária feita para a compra pode incentivar os governantes locais a se envolverem e a liberarem os recursos de que dispõem. O mesmo vale para a relação que associa o incorporador e o investidor (ou o locatário). A modulação do preço de venda da construção (ou do aluguel) pode afetar a propensão do investidor a se envolver na operação. Uma parte importante da atividade do incorporador imobiliário consiste justamente em formular esse tipo de proposta tarifária.

280 [NE]: Optamos por uma das possibilidades de tradução mais utilizadas em português para a noção de “embeddedness”, muito associada na sociologia econômica à contribuição de Karl Polany.

281 O conceito de recrutamento é entendido aqui como o processo pelo qual um papel é definido e atribuído a um ator que o aceita (Callon, 1986).

Mas esse modo de funcionamento, previsto pela economia dita “padrão”, reduziria a capacidade de gerar lucro. Os governantes locais deveriam poder contar com a existência de concorrentes para forçar o incorporador a aumentar o valor de sua proposta para a compra dos lotes. Da mesma maneira, os locatários e investidores deveriam poder se utilizar da ameaça de retratação para forçar, respectivamente, uma baixa dos aluguéis e do preço de venda. Nesse modelo, o projeto só se concretizaria se o incorporador aumentasse suas despesas e diminuísse suas receitas; ou seja, se a margem de incorporação convergissem a zero.

Assim, para entender a estratégia empresarial do incorporador, precisamos olhar em outra direção. Na nossa opinião, ela se encaixa em uma definição tática das características do projeto. Por exemplo, os políticos locais podem ser sensíveis às dimensões arquitetônicas, ao menos tanto quanto o preço de venda dos terrenos que controlam. O mesmo vale para os locatários ou os compradores, para os quais as características da vizinhança são um critério importante para a escolha. O recrutamento dos atores no projeto pode, assim, ser impulsionado por um trabalho de qualificação do bem, para usarmos o termo de Michel Callon e seus coautores (2000; Callon, 2013). Ao construir o programa com base em uma arquitetura capaz de remediar um problema de reputação enfrentado por um território, o incorporador pode obter o recrutamento dos políticos locais, mesmo que sua proposta tarifária para o terreno seja inferior ao que um outro operador poderia fazer. O mesmo se aplica à sua relação com os locatários ou os compradores. Ao garantir, por exemplo, um enclave socialmente homogêneo buscado por certos ocupantes, ele pode conquistar sua aprovação, mesmo com preços elevados. Em suma, ao agir sobre a definição do bem imobiliário ou sobre a apresentação de suas características, o incorporador pode singularizá-lo aos olhos de seus interlocutores, ou seja, torná-lo multidimensional e incommensurável. Ao fazê-lo, ele pode obter seu engajamento no projeto sem se ver obrigado a aumentar suas despesas e diminuir suas receitas. Assim, ele é capaz de formar uma margem de incorporação.

Para compreender como se forma o lucro, é preciso então abandonar a ideia de um sistema de atores regulado unicamente por valores de troca. É necessário considerar que o recrutamento dos protagonistas no projeto pode se basear em uma diversidade de critérios e que a estratégia empresarial do incorporador consiste justamente em impor essa pluralidade.

A ideia de uma regulação pelas “qualidades” tem sido, até agora, empregada pela sociologia para explicar a troca: seja a troca de produtos incertos (Karpik, 2007) ou as trocas sucessivas de um produto que atravessa diferentes universos mercantis (Escala, 2013). Para explicar o lucro, é preciso transpor essa questão a uma escala sistêmica. Há lucro quando as trocas realizadas com diversos parceiros de status heterogêneos (fornecedores, usuários, compradores) permitem distinguir uma margem. A construção estratégica das qualidades se inscreve, portanto, em um sistema de ação. A oferta não é qualificada unicamente para uma clientela, mas simultaneamente para diversos tipos de destinatários. São essas qualificações concomitantes relacionadas a um mesmo bem que convêm então ser estudadas. Nesse contexto, e ao contrário dos trabalhos sobre a articulação do fundiário e do imobiliário, não se trata mais de saber se existe, como regra geral, uma submissão dos valores fundiários aos valores imobiliários. Trata-se de ver, em um projeto dado, em qual interface do sistema o incorporador é capaz de implementar um trabalho sobre as qualidades que permita relativizar a importância do preço no recrutamento do protagonista. Assim, a fronteira entre a esfera política e a esfera econômica se apaga. Os políticos locais são atores estratégicos “a recrutar”, tanto quanto os outros atores, embora a maneira de jogar com as qualidades para seu recrutamento seja mais específica, como veremos.

Um estudo de caso:

o projeto do centro comercial Lunéa

Para descrever essas estratégias empresariais de criação de lucro no setor imobiliário, desenvolveremos um estudo de caso. No contexto de uma pesquisa de campo sobre a criação de centros comerciais na França (Coulondre, 2015), tivemos a oportunidade de acessar os arquivos de um grande projeto. Trata-se do

centro comercial “Lunéa”, realizado há muitos anos pela empresa imobiliária “Muris”²⁸². Associando documentos de arquivo a entrevistas com os principais protagonistas (dentro e fora da empresa), pudemos reconstituir a história dessa operação e de seu sistema de atores²⁸³. Propomos detalhá-la e explicar como a dinâmica do lucro pode ser apreendida cruzando o histórico levantado com as projeções financeiras (coletadas igualmente nos arquivos do incorporador). Ao passo que os trabalhos acadêmicos sobre a incorporação imobiliária têm geralmente se concentrado na produção de moradias, veremos como um estudo de caso específico do imobiliário comercial permite lançar nova luz sobre a atividade lucrativa dos incorporadores.

Lunéa: um projeto imobiliário em dois tempos

O projeto Lunéa encontra sua origem em uma iniciativa pública, quando os governantes eleitos em uma conurbação francesa de várias centenas de milhares de habitantes decidem urbanizar terras agrícolas localizadas nos arredores da região central da principal municipalidade. Para isso, eles implementam um instrumento de zoneamento (zone d'aménagement concerté ou **ZAC**) para a realização de equipamentos comerciais e de lazer.

O planejamento urbanístico dessa área é confiado à Semo, uma **SEM** ligada à instituição de cooperação intermunicipal local (Établissement public de coopération intercommunale, **EPCI**)²⁸⁴ e ao governo de sua cidade central. A Semo inicia uma fase de intervenção fundiária baseada em procedimentos de expropriação. Em paralelo, ela cria uma empresa de estudos chamada Deam. Esta última tem a missão de definir os contornos do futuro projeto comercial e de planejar seu andamento. Por razões financeiras, a Deam se abre a parceiros que desejam apoiar o projeto. É assim que a empresa de incorporação imobiliária Muris entra em seu capital. Ela o faz com a condição de se tornar o prestador exclusivo dos estudos. Seu raciocínio é o seguinte: mesmo se o projeto não se realizar, ela recupera parte de sua participação na forma de honorários pelos serviços de consultoria. Se ele se concretizar, o operador imobiliário responsável deverá adquirir a Deam, assim como seus estudos, permitindo que a Muris ainda obtenha algum lucro como acionista. Uma operação econômica, portanto, de baixo risco, mas que acima de tudo possibilita a essa incorporadora imobiliária se aproximar do desenvolvimento de um projeto já anunciado como ambicioso.

Essa proximidade com as instâncias de tomada de decisão da **ZAC** coloca a empresa de incorporação em uma posição favorável para responder ao concurso organizado pela **EPCI** para a escolha do futuro responsável pelo desenvolvimento do projeto. Com base nas especificações do edital fornecidas pela Semo e um conhecimento profundo das expectativas desse comanditário, a Muris elabora uma proposta e é escolhida dentre os cinco candidatos do concurso para executar a realização do centro comercial, agora batizado como Lunéa.

A Muris formula então uma primeira projeção financeira dos custos e das receitas que poderiam ser obtidas com um projeto desse tipo (figura 1). A empresa de incorporação apresenta em seguida um dossiê a fim de obter um alvará de construção, bem como uma autorização da “comissão departamental”²⁸⁵, que decide sobre as maiores instalações comerciais. Esse dossiê prevê 68.000 m² de superfície comercial, incluindo

282 Para garantir o sigilo dos dados analisados neste artigo, usamos nomes fictícios para os centros comerciais e empresas. Dado que poucos projetos de centros comerciais são realizados em um ano, também substituímos os marcadores temporais por um sistema que vai de “N - 1” a “N + 11”.

283 Usamos como base uma série de 14 entrevistas semi-estruturadas realizadas com membros da empresa de incorporação (6), comerciantes-locatários (4), políticos locais (2) e membros de seu **SEM** (2). Os documentos de arquivo compilados são suportes de comunicação (10) e atas de reunião (30). Também nos baseamos em recortes de artigos publicados nos jornais regionais (40 artigos).

284 [NE]: O texto original cita uma “*communauté d'agglomération*”, que é uma das instituições de cooperação intermunicipal (**EPCI**) com poder executivo sobre áreas de conurbação urbana na França. Em ordem de importância, as **EPCI** existentes são as seguintes: *métropole*, *communauté d'agglomération*, *communauté urbaine* e *communauté de communes*.

285 Desde a lei “Royer” de 1973, um urbanismo específico determina a realização de comércios na França. Os maiores espaços de vendas devem obter uma autorização emitida por uma “comissão do departamento”. Essas comissões ad hoc reúnem os chefes do poder executivo local interessados no projeto, assim como representantes dos comerciantes e dos consumidores (Bondue, 2008).

um hipermercado de 14.000 m² e uma galeria comercial de 54.000 m² (ou seja, um tamanho muito maior do que a média regional).

Em paralelo, a Muris lança uma consulta para encontrar um investidor interessado em adquirir a galeria comercial quando sua realização for concluída²⁸⁶. Os potenciais locatários do futuro centro comercial também são procurados nesse momento. Nessas discussões, a galeria comercial é separada do hipermercado, o qual não se tornará propriedade de um investidor mas de um grupo de distribuição. Por essa razão, é feita ao mesmo tempo uma consulta junto aos distribuidores. Essas discussões levam a Muris a realizar mais duas projeções financeiras.

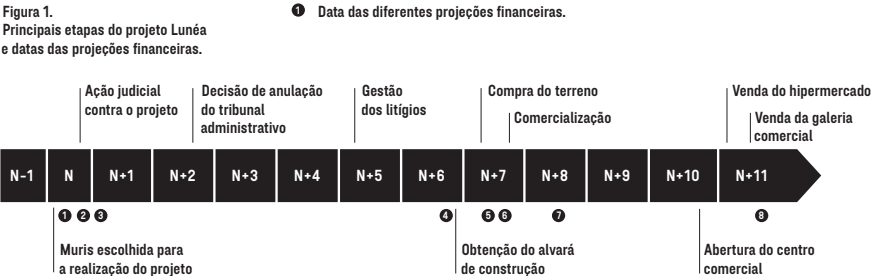
Mediatizado, o projeto Lunéa atrai opositores. Os comerciantes independentes do centro da cidade se reúnem em uma “federação de defesa” com 400 membros. Essa mobilização encontra apoio na Câmara de Comércio e Indústria (CCI) local, bem como junto à empresa imobiliária Coris, proprietária do centro comercial Soléo, localizado a poucos quilômetros do projeto. Inúmeras ações judiciais são apresentadas. Elas visam as autorizações que foram emitidas durante esse período ao incorporador pelas autoridades locais (alvará de construção, autorização da comissão departamental), assim como o plano de ocupação do solo (POS) recentemente modificado pela prefeitura para permitir o desenvolvimento do projeto.

Ao longo do ano N + 2, o tribunal administrativo valida a pertinência de certas ações. Embora isso não interrompa o projeto, a decisão causa um grande atraso, pois implica refazer os procedimentos administrativos. A chegada consecutiva das eleições municipais distrai os políticos locais dessa questão controversa e impõe uma parada momentânea. Nesse meio tempo, a promessa de venda dos terrenos assinada entre a Semo e a Muris chega à data de expiração. Assim como o protocolo de compra da galeria comercial, que a Muris havia conseguido negociar com o investidor Libra.

Durante o ano N + 3, a equipe municipal é reeleita por uma grande maioria e volta a se envolver no projeto. Começa então um período no qual o incorporador deixa de lado a parte econômica de sua atividade e, ao lado dos políticos eleitos, inicia conversas com seus opositores para resolver a disputa. A concertação leva a um acordo. Ele estipula que os opositores devem retirar todas as ações judiciais existentes contra o Lunéa e renunciar a qualquer ação futura. Em contrapartida, a Muris se compromete em reduzir em 30% a superfície de seu projeto. O incorporador realiza então uma nova projeção financeira integrando esses elementos. Um novo dossiê é apresentado para o alvará de construção e a comissão departamental, desta vez com uma superfície de 42.000 m², e não mais 68.000 m². Essas autorizações são emitidas pelas autoridades locais alguns meses depois. Em seguida, no início do ano N + 7, a Semo cede os terrenos à Muris, que inicia os trabalhos de construção.

Ao mesmo tempo, a Muris chega a um acordo com um grupo de distribuição para a compra do espaço do hipermercado. Uma quinta projeção financeira é realizada. Enquanto isso, é iniciada a “comercialização” para recrutar os 90 locatários previstos na galeria comercial, bem como uma nova concertação com investidores para a aquisição dessa galeria. As negociações durariam dois anos. O bastante para realizar mais duas projeções financeiras.

Figura 1.
Principais etapas do projeto Lunéa e datas das projeções financeiras.



286 Trata-se de um procedimento chamado de “venda em futuro estado de conclusão” (*vente en l’état futur d’achèvement*, ou **VEFA**). É uma venda antecipada (ou venda na planta) na qual o futuro proprietário se compromete a adquirir o imóvel caso ele corresponda às características anunciadas. O pagamento pode ser feito na assinatura ou na entrega.

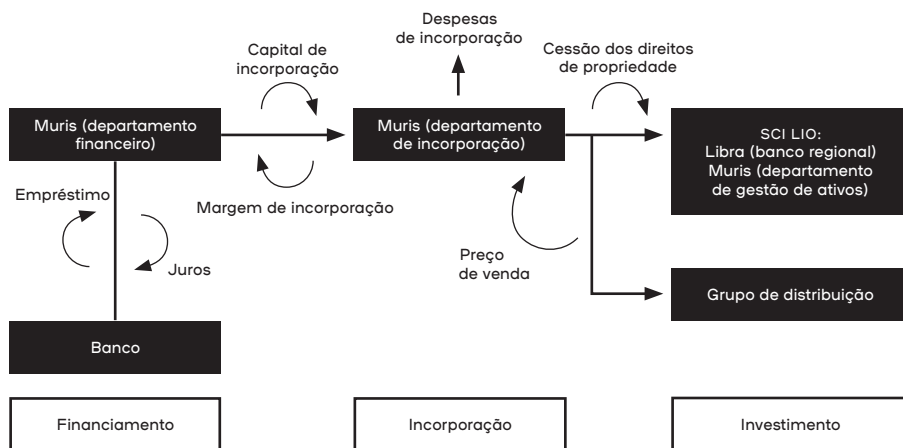
O Lunéa finalmente abre as portas ao público, dez anos após o início do projeto. A cessão das áreas ao investidor e ao grupo de distribuição ocorre no ano seguinte. Essa venda encerra a fase de incorporação imobiliária. O incorporador estabelece uma oitava e última projeção financeira de sua ação.

Nessa descrição histórica, dois elementos devem atrair nossa atenção. Primeiro, o fato de que o incorporador imobiliário se envolveu com o projeto desde muito cedo, no momento da elaboração das especificações do edital do projeto pelas autoridades locais. Em seguida, o fato de que o Lunéa se desenvolve em dois tempos, antes e depois de um contencioso jurídico resolvido graças a uma redefinição das características do programa. Esses dois elementos, aos quais voltaremos mais tarde, ilustram a importância do trabalho de qualificação do bem realizado pelo incorporador.

Acompanhar o lucro através das projeções financeiras

Sob o ponto de vista financeiro, o projeto Lunéa envolve um conjunto complexo de fluxos (figura 2). A sociedade Muris está no centro desse conjunto. Ao conduzir as realizações com seu próprio capital, ela garantiu tanto a incorporação quanto o financiamento. Apesar disso, ela fez um empréstimo bancário para complementar seus fundos e precisou desembolsar os juros sobre esse empréstimo. Além do grupo de distribuição que adquiriu o local do hipermercado, o outro ator importante da montagem financeira é o investidor que decidiu adquirir a galeria comercial. Este não é totalmente estranho à empresa Muris, mas se confunde com ela apenas parcialmente. De fato, o comprador da galeria é uma estrutura jurídica criada especialmente para a ocasião: a **SCI LIO**²⁸⁷. Ela reúne uma grande empresa de investimento (Libra), um banco regional e também a empresa Muris (através de seu serviço de gestão de ativos).

Figura 2.
Os fluxos financeiros do projeto Lunéa.



Essa montagem permite estudar a especificidade da criação de lucro na fase de incorporação. Ao participar do financiamento, a Muris não é uma simples prestadora a serviço do capital, mas se beneficia diretamente de cada euro acumulado na margem de incorporação. Por outro lado, sendo apenas um investidor minoritário, para ela é preferível vender a um preço elevado em vez de fazer com que a **SCI LIO** compre a um preço baixo. As incitações para a criação de lucro no momento do projeto atingem o seu máximo.

Sob o ponto de vista da Muris, essa questão do lucro pode se resumir ao indicador “margem de incorporação”. Uma forma efetiva de estudar como essa margem é criada consiste em analisar aquilo que os incorporadores chamam de “projeções financeiras”, ou o que poderíamos chamar de “contas de resultado transitórias”.

287 As estruturas jurídicas que adquirem um bem imobiliário em nome de diversos investidores são, geralmente, sociedades civis imobiliárias (SCI). Este é o caso aqui, vindo daí o nome fictício “SCI” LIO.

Raramente tomados como objeto de estudo pela sociologia, esses documentos contábeis constituem um material precioso para penetrar nas lógicas de ação dos atores econômicos. Seu interesse vem do fato de eles não serem relatórios de uma atividade já realizada. São previsões sobre o que deveria ser o ganho futuro caso os parâmetros conhecidos no momento de sua redação se estabilizassem. As primeiras projeções financeiras só incluem suposições. Os estudos seguintes integram cada vez mais elementos imutáveis, pois já concretizados. É o caso, por exemplo, da compra de terrenos. No início, o preço atribuído a essa rubrica orçamentária é apenas uma estimativa feita pelo incorporador. Uma vez comprados os terrenos, ela já não é mais alterada. Assim, somente o último desses documentos constitui um “balanço” no sentido literal do termo. Em nosso estudo, recolhemos e analisamos cada uma das oito projeções financeiras redigidas pela sociedade Muris durante o projeto (figura 1).

As rubricas orçamentárias do projeto Lunéa

Antes de serem utilizadas na análise, as projeções financeiras devem ser traduzidas. Uma transformação dos números se faz inicialmente necessária para torná-los comparáveis. Deve-se considerar que os balanços do Lunéa foram estabelecidos em duas moedas diferentes (o franco e depois o euro) e que os fenômenos de inflação também podem gerar uma variação nos números sem que a história do projeto seja responsável por isso. Os coeficientes de conversão fornecidos pelo Insee foram assim utilizados para fazer corresponder todos os valores a euros do ano $N + 10$. Para além disso, as muitas rubricas orçamentárias contidas nesses documentos precisavam ser reunidas em categorias mais inteligíveis. As projeções financeiras traduzidas dessa forma dividem-se assim em três partes: uma que atesta os gastos (as “despesas”), outra que relaciona as receitas (os “produtos”) e uma terceira que agrupa os “ganhos”, ou seja, a diferença entre as duas primeiras. Essas três partes englobam dezesseis rubricas orçamentárias distintas (tabela 1).

Algumas explicações são necessárias para melhor compreender tais rubricas orçamentárias. Como descrevemos na Tabela 1, as “despesas de comercialização” são gastos ligados à remuneração do trabalho dos encarregados de recrutar os locatários da galeria comercial (os “comercializadores”). Muitas empresas de incorporação dispõem dessas competências internamente e não preveem esses custos. Outras externalizam essa parte e a preveem na projeção. A remuneração concedida aos terceirizados compreende então uma parte fixa e uma parte variável (geralmente entre 5% e 10% do valor dos aluguéis anuais estipulados com os comerciantes). Em nosso caso, a Muris não dispunha dessas competências até o $N + 6$. A partir dessa data, a empresa expandiu-se, criando um departamento dedicado a realizar esse trabalho. Mas ela conservou o prestador de serviços, de maneira a duplicar sua capacidade de ação. Do ponto de vista contábil, as linhas orçamentárias foram mantidas. Todavia, tudo o que não foi pago ao prestador de serviços foi reintegrado ao final do estudo, como se fosse uma receita produzida pelo serviço interno. Após o ano $N + 6$, o ganho em um projeto decompunha-se assim em uma “margem” e um “fluxo de caixa”. O fluxo de caixa é o ganho total obtido pela Muris, ou seja, a soma da margem e dos honorários que a empresa virtualmente paga a si mesma.

Aliás, é preciso notar que a rubrica orçamentária “aluguéis” só diz respeito à galeria comercial, já que o hipermercado é vendido a um proprietário-ocupante. Cabe ao incorporador (ou a seu prestador de serviços) fixar o montante desses aluguéis. Esses valores locativos não formam uma receita propriamente dita, já que a galeria se destina à venda após a inauguração. Ainda assim, é um elemento central, já que influencia o preço pelo qual o incorporador poderá vender a galeria a um investidor. Isso porque o investidor adquire a galeria comercial para remunerar um investimento financeiro. A rentabilidade desse investimento é a relação entre o volume de aluguéis que ele pode retirar anualmente e o preço pelo qual adquire a galeria. Se o incorporador consegue aumentar o total dos aluguéis, ele poderá vender a construção a um preço maior ou oferecer um rendimento mais elevado ao investidor.

Tabela 1.
Descrição das rubricas orçamentárias
do projeto Lunéa.

Tipo	Item	Descrição
Despesas	Aquisição da empresa de estudos	Orçamento alocado à aquisição da empresa de estudos Deam, criada pela Semo com o objetivo de estabelecer a programação do projeto
	Estudos	Montante dedicado aos estudos econômicos, técnicos e estudos de impacto ambiental
	Fundiário	Soma alocada à compra do terreno
	Urbanização	Montante destinado às operações de terraplanagem e à realização dos estacionamentos e dos espaços verdes.
	Construção	Soma destinada a remunerar a empresa de construção que realiza a obra. Esta rubrica integra igualmente as despesas relacionadas ao alvará de construção e as despesas de adequação interior das instalações concedidas a determinados locatários.
	Honorários	Orçamento dedicado aos honorários dos arquitetos, notários e advogados.
	Custos acessórios	Despesas relacionadas ao seguro que cobre o canteiro de obras, aos custos administrativos e a todos os gastos incorridos no momento da abertura do centro comercial (publicidade, cerimônia de inauguração)
	Custos de comercialização	Soma destinada a remunerar o prestador de serviços responsável por recrutar os locatários da galeria comercial
	Custos financeiros	Montante dedicado aos juros de empréstimo cobrados pelo banco que fornece uma parte do capital de incorporação. Essa rubrica inclui também os "imprevistos" e as "provisões". Trata-se de despesas (ligadas, por exemplo, aos contenciosos jurídicos) que podem ocorrer ou não, mas que são integradas com antecedência às projeções financeiras.
Produtos	Aluguéis	Soma que as lojas instaladas na galeria comercial pagarão anualmente ao proprietário
	Venda da galeria comercial	Montante pelo qual a Muris pretende vender a propriedade da galeria comercial ao investidor
	Venda do hipermercado	Montante pelo qual a Muris pretende vender o local comercial destinado ao hipermercado a um grupo de distribuição
	Taxa de capitalização	Coefficiente de rendimento outorgado ao investidor quando da venda da galeria comercial (tendo em conta o preço de venda e o montante dos aluguéis anuais previstos)
	Revisões, atualizações, riscos	Rendimentos obtidos indiretamente: seja pela não realização de eventos que haviam sido previstos, seja pelo reembolso de adiantamentos feitos a determinados locatários durante sua instalação
Ganhos	Margem	Diferença entre a soma das receitas e das despesas
	Fluxo de caixa	Ganho total para o incorporador pelo projeto. O fluxo de caixa é composto, em grande parte, pela margem, mas deve-se acrescentar também os rendimentos recebidos pela Muris pelas atividades de comercialização realizadas por parte de seu pessoal (ver explicações no texto)

Instaura-se então uma oposição entre esses dois atores econômicos para a partilha do valor. Essa oposição se organiza em torno de um indicador chamado "taxa de capitalização"²⁸⁸. Esse é o coeficiente de retorno concedido ao investidor no momento

288 "Taxa de capitalização" é o termo utilizado pelo incorporador. O investidor fala de "taxa de retorno". Essa taxa é calculada dividindo-se a soma dos aluguéis arrecadados anualmente pela galeria comercial pelo preço a que o incorporador vende a galeria ao investidor. Por exemplo, se a galeria gera 1000 unidades monetárias de aluguel a cada ano e Muris a vende por 20.000 à SCI LIO, a taxa de capitalização terá sido de 5%.

da compra da galeria comercial. A Muris tem, portanto, interesse econômico em estabelecer uma transação com a **SCI LIO** pela menor taxa de capitalização possível. Na prática, as discussões desses atores são menos sobre o preço de venda do que sobre a taxa, já que, com uma taxa fixa, o aumento do valor dos aluguéis beneficia a ambos. Assim, a rubrica orçamentária “venda da galeria comercial” é apenas a resultante mecânica das duas variáveis acima mencionadas: o valor dos aluguéis negociados com os locatários e a taxa de capitalização decidida com o investidor.

A criação de lucro no projeto Lunéa

Vejam, agora, como essas diferentes rubricas orçamentárias evoluem ao longo do tempo e como essas evoluções permitem identificar os aspectos do trabalho de incorporação que conduzem à formação do lucro. Na história do Lunéa, o intervalo entre as projeções 3 e 4 é particularmente interessante. É nesse momento que as dimensões do futuro centro comercial são reduzidas. Esse acontecimento é uma oportunidade para distinguir as alavancas ativadas pelo incorporador para gerar a margem de incorporação. A Muris reagirá à redução das superfícies compensando-a com os valores fundiários? Com o valor dos aluguéis? Ou, ainda, com outros parâmetros? São muitas as questões às quais podemos responder se analisarmos conjuntamente a história do projeto e a evolução das projeções financeiras.

Uma modulação conjunta de valores fundiários, locativos e venais

Sob um ponto de vista contábil, a transição entre as projeções 3 e 4 constitui uma ruptura. Se considerarmos os gastos fundiários, notamos que, quando as superfícies comercializáveis passam de 68.000 a 42.000 m², a soma prevista para a compra de terrenos também é ajustada para baixo. Desse modo, a curva formada pela evolução do custo da terra corresponde quase perfeitamente à curva das superfícies (**figura 3**). Já basta para validar a hipótese do cálculo reverso do incorporador. O diretor de operações da empresa Muris concorda:

“Nós determinamos o [valor] fundiário em relação à sua capacidade de gerar uma valorização. Se pensamos que podemos construir 50.000 m² de comércios em um terreno, seremos capazes de oferecer um alto valor. Caso contrário, diremos: ‘Seu terreno não vale nada.’ É de fato a análise da viabilidade econômica e financeira realizada que determinará o que somos capazes de pagar pelo terreno. É assim que se valoriza um terreno, é pela resultante.”

Tendo em vista o tamanho do projeto, a Muris calcula uma tabela locativa provisória que resulta em um volume de aluguéis possível de ser atingido quando da inauguração da galeria comercial. A partir daí, ela estima os valores fundiários por um cálculo reverso no qual são subtraídos os diferentes custos de construção e a margem que garante uma rentabilidade ao capital de incorporação. Por conseguinte, quando as superfícies do projeto diminuem, o montante alocado para a aquisição dos lotes também é reduzido.

Mas será que isso quer dizer, como sugere C. Topalov (1974), que o aspecto fundiário é a única variável de ajuste disponível para o incorporador? A história contábil do Lunéa sugere o contrário. Se considerarmos a evolução das receitas locativas, constatamos que o montante total dos aluguéis mostra uma baixa entre as projeções 3 e 4 (**figura 3**). Menos superfície para alugar implica menos receitas locativas. Mas essa baixa é desproporcional com o choque sofrido pela curva dos valores fundiários. Além disso, o montante total dos aluguéis volta a aumentar a partir da projeção 5. Assim, constatamos que as receitas do projeto imobiliário não são fixas. A conta reversa estabelecida para a proposta de compra de terras é feita em função de valores locativos hipotéticos, mas não determinados. Isso basta para validar, nesse caso, a ideia de um cálculo direto. O incorporador parece, assim, ter a capacidade de modular tanto os valores fundiários quanto os locativos. Dessa forma, ele dispõe de duas modalidades de criação de margem.

Há também uma terceira modalidade à sua disposição. Para entender isso, precisamos considerar a relação que o une aos compradores das construções (**figura 4**). Primeiro, notamos que o preço de venda do hipermercado aumenta constantemente ao

longo das projeções, atingindo um nível de 5 milhões de euros acima do ponto de partida. Em seguida, podemos ver que a evolução do preço de venda da galeria comercial será um componente essencial na criação da margem. Devemos lembrar que a galeria é vendida em função do montante dos aluguéis e da taxa de capitalização estabelecida. Nesse caso, as primeiras projeções são realizadas com uma taxa muito alta (desfavorável ao incorporador). Mas, ao longo do projeto, essas proporções serão ajustadas. Elas passam de 8,5% a 5,5%, o que aumenta na mesma medida as previsões de receitas sobre a venda. Ao ceder a construção após sua realização, a mudança dos valores locativos para os valores venais constitui uma terceira modalidade de criação de lucro.

Sob o ponto de vista contábil, podemos dizer que existe lucro se, por comparação, o preço do terreno, o preço dos aluguéis e o preço de cessão revelam uma diferença suficiente para exceder os custos de incorporação. No caso Lunéa, a diferença é produzida por uma evolução concomitante e progressiva desses três valores de troca. Ao fazer isso, o incorporador consegue aumentar o lucro ao longo da operação, apesar da redução da superfície do projeto que ocorre entre as projeções 3 e 4 (figura 5).

Figura 3.
Evolução dos valores fundiários
e locativos do projeto Lunéa.

Fonte: Arquivos da empresa Muris;
elaborado pelo autor.

● Área de superfície comercial
■ Terreno
▲ Aluguéis

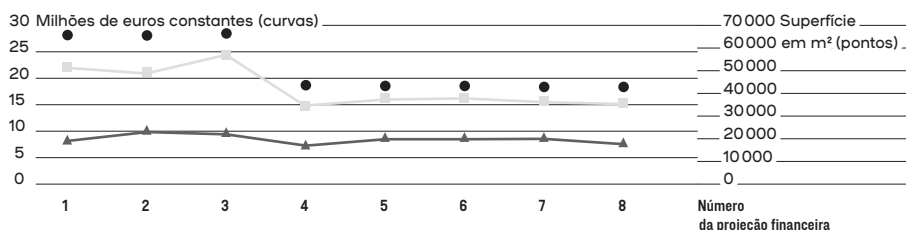


Figura 4.
Evolução dos valores venais e da taxa
de capitalização do projeto Lunéa.

Fonte: Arquivos da empresa Muris;
elaborado pelo autor.

● Taxa de capitalização
■ Venda do hipermercado
▲ Venda da galeria comercial

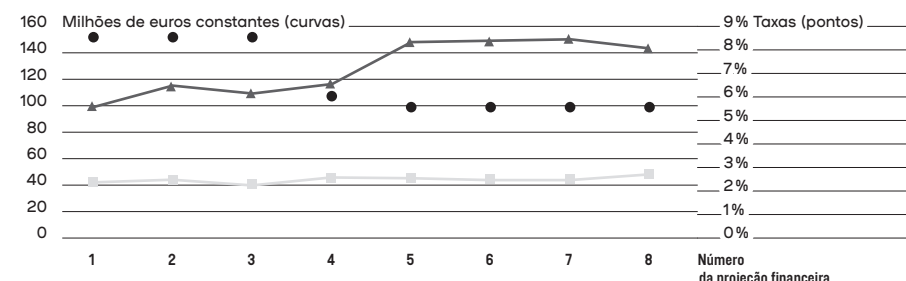
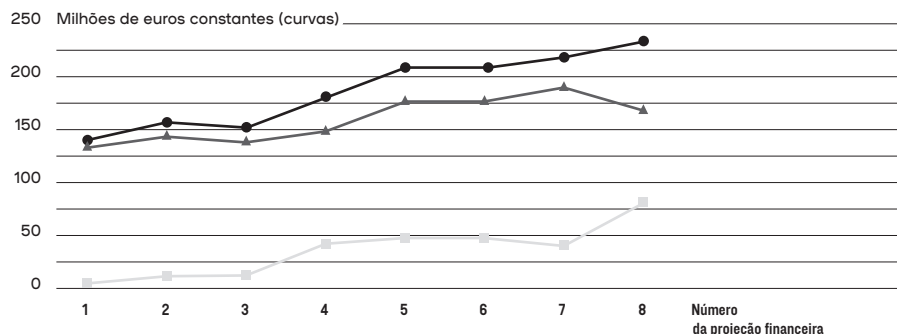


Figura 5.
Evolução das despesas, das receitas
e do lucro no projeto Lunéa.

Fonte: Arquivos da empresa Muris;
elaborado pelo autor.

● Total das receitas
■ Fluxo de caixa
▲ Total das despesas



Esse resultado contradiz as conclusões dos estudos marxistas. Ao passo que esses últimos explicam a criação de lucro com base na ideia de exploração dos valores fundiários e concentrando-se na relação entre o incorporador e o proprietário dos terrenos no momento da definição do valor dos lotes, o caso Lunéa mostra que a margem de incorporação é criada tanto no momento da aquisição dos terrenos quanto durante a comercialização para os locatários ou a revenda para os investidores.

Uma estratégia empreendedora de valorização

Em que se baseia essa evolução concomitante dos valores fundiários, locativos e venais no projeto Lunéa? Antes de mais nada, é preciso mencionar que parte disso se deve à prudência das primeiras projeções financeiras. No início do projeto, o incorporador faz estimativas contábeis exagerando os custos e subestimando as receitas. A ideia é saber se é possível ter ganho em um contexto de hipóteses pessimistas. Ainda assim, essas previsões devem ser realistas, já que formam a base sobre a qual o incorporador estabelecerá suas primeiras negociações com seus interlocutores estratégicos (políticos locais, locatários, investidores). Assim, se os valores fundiários, venais e locativos evoluem significativamente ao longo do projeto Lunéa, isso não pode ser totalmente atribuído a essa prudência contábil inicial.

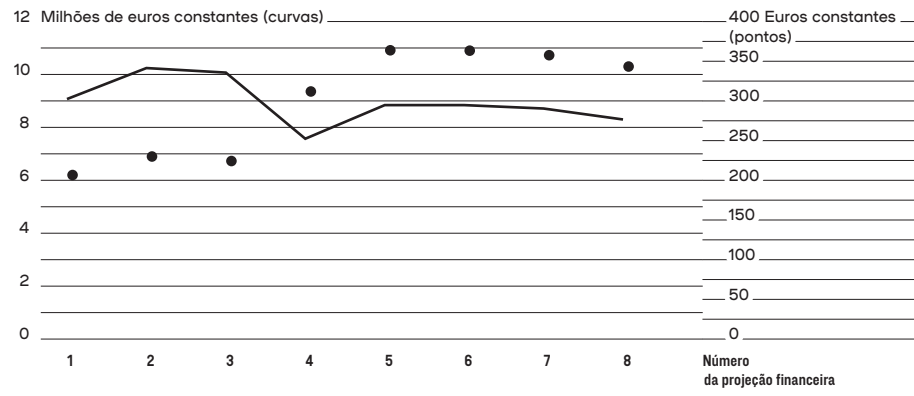
A pesquisa de campo mostra que a evolução desses valores se inscreve em uma estratégia empreendedora de valorização realizada pela empresa imobiliária. Por “valorização”, entende-se um trabalho realizado nos momentos produtivos com vistas a aumentar o valor da mercadoria aos olhos de seus destinatários (Vatin, 2013).

Se considerarmos o caso dos valores locativos, já observamos anteriormente que a curva dos aluguéis acusa uma baixa entre as projeções 3 e 4, e depois volta a subir. Os rendimentos locativos provisórios, reduzidos de 10 para 7 milhões de euros entre as projeções 3 e 4, se elevam novamente a 9 milhões. A análise contábil mostra que essa alta está ligada ao aumento do aluguel anual médio por metro quadrado (figura 6). A Muris pretendia, até a projeção 3, alugar as instalações comerciais por 203 euros por metro quadrado por ano em média, mas ela finalmente conseguiu recrutar locatários por um aluguel unitário de 343 euros. Constatamos aqui os efeitos de um trabalho de valorização do bem imobiliário em projeto.

Figura 6.
Evolução dos valores locativos
do projeto Lunéa.

Fonte: Arquivos da empresa Muris;
elaborado pelo autor.

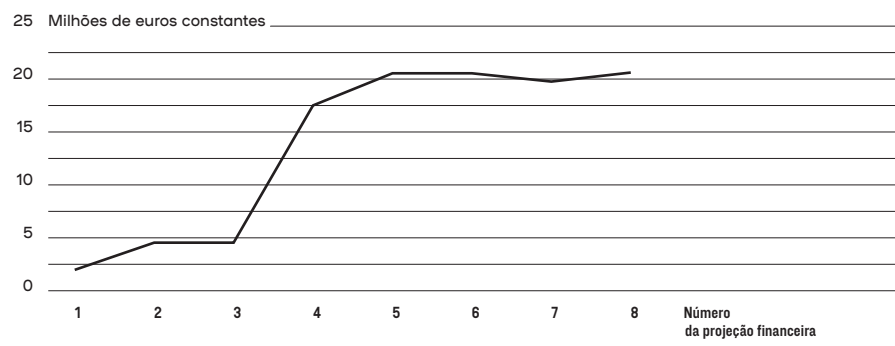
● Aluguel médio / m²
— Aluguéis



O momento da comercialização é a pedra angular dessa atividade de valorização. Nesse momento, o incorporador dispõe de uma oportunidade de se empenhar na recepção de seu bem junto aos locatários e, em última instância, agir sobre a margem de incorporação. O incorporador é claramente consciente dessa capacidade. As despesas de comercialização são previstas desde as primeiras projeções (figura 7). Isso reflete a vontade da Muris de estruturar suas capacidades de ação no mercado locativo. Mas, acima de tudo, podemos ver que essas despesas aumentam consideravelmente (de 4 a 20 milhões de euros) a partir da projeção 4, ou seja, quando a superfície do projeto é reduzida. Isso mostra como o incorporador compensou a redução das dimensões do projeto com um trabalho mais diligente de colocação de seu bem imobiliário no mercado.

Figura 7.
Evolução das “despesas
de comercialização” do projeto Lunéa.

Fonte: Arquivos da empresa Muris;
elaborado pelo autor.



Um fenômeno similar de valorização é perceptível na relação do incorporador com os investidores que adquirem a propriedade do programa e com os governantes locais que cedem os terrenos. Surge então uma questão: como a empresa imobiliária pode modular os valores de troca estabelecidos no sistema de atores sem provocar a defecção dos participantes? Por que os locatários e os investidores permanecem envolvidos, quando as tarifas lhes são cada vez mais desfavoráveis? Por que o terreno é vendido pelo EPCI apesar de uma proposta de compra com um preço reduzido?

Como apresentamos na parte sobre a qualificação da oferta, se postularmos um sistema regulado apenas pelos preços, o fenômeno da valorização não pode ser explicado. Com efeito, o incorporador conseguiria recrutar atores mais facilmente se reduzisse seus ganhos. Mas a história contábil do Lunéa seria, nesse caso, a história

de uma redução da margem, e não o contrário. É por isso que propusemos considerar o lucro como uma estratégia empresarial de valorização centrada em um trabalho de qualificação do bem imobiliário. Ao definir as características do projeto e apresentá-las da melhor maneira possível, o incorporador pode tornar o centro comercial único e atrair a aprovação de seus interlocutores estratégicos sem que as modulações tarifárias comprometam o engajamento desses últimos. Vamos descrever esse trabalho em mais detalhes, bem como os dispositivos²⁸⁹ que o respaldam.

A qualificação arquitetônica do projeto junto aos governantes locais

No projeto Lunéa, o trabalho de qualificação realizado pelo incorporador junto aos governantes locais baseia-se essencialmente na dimensão arquitetônica. No entanto, é necessário identificar duas fases. Na primeira, o incorporador se empenhou em propor um equipamento emblemático, capaz de reforçar a estratégia urbana de atratividade adotada pelos governantes eleitos. Na segunda fase, o incorporador agiu novamente sobre a dimensão arquitetônica, mas dessa vez para permitir aos governantes eleitos tornar aceitável sua política de desenvolvimento urbano aos olhos dos moradores que a contestavam.

Lembramos que o município em que o Lunéa está implantado é a cidade central de uma área urbana de dimensão média. No momento do projeto, o prefeito do Partido Socialista está no cargo há diversos mandatos e preside igualmente a **EPCI** que reúne as municipalidades na conurbação dessa cidade. Essa gestão cruzada de dois níveis territoriais competentes nas questões de urbanismo permite a ele estabelecer uma política de desenvolvimento urbano baseada no lançamento de projetos imobiliários e na utilização do marketing territorial. Havendo um crescimento demográfico contínuo, o que se busca é posicionar o território como uma centralidade regional, pelo desenvolvimento de sua atratividade junto aos residentes e aos turistas nos momentos de lazer.

Presente desde as primeiras horas do projeto através da empresa de estudos Deam, a Muris aculturou-se a essas expectativas políticas. Por meio dos estudos preparatórios, o incorporador participou indiretamente da especificação do edital do concurso do projeto urbano. Assim, no momento de apresentar a sua proposta a esse concurso, a Muris fez do montante proposto para a aquisição do lote um critério menor. Por outro lado, a empresa deu importância maior à arquitetura. Com efeito, esse é um critério capaz de marcar um território e de apoiar a estratégia de atratividade adotada pelos governantes locais. Como analisa o diretor de incorporação da Muris: “Podemos fazer um belo edifício que não funciona e também algo muito feio que funciona. A arquitetura é secundária, mas está lá para ganhar o concurso e dar segurança aos governantes.”

Nesse contexto, o futuro centro comercial foi concebido como um templo das “compras como prazer”. Essa maneira de qualificar a oferta imobiliária fundamentou-se, na prática, em vários dispositivos. Em primeiro lugar, a Muris apresentou um dossiê no qual estavam reunidos esboços das construções previstas. Esses desenhos insistiam na alternância entre galerias cobertas e galerias ao ar livre. Essa era uma maneira de sugerir a originalidade do projeto em comparação com as instalações comerciais climatizadas e isoladas de seu entorno. O espaço de consumo se aproximava assim de um espaço de lazer. Uma maquete demonstrava essa estratégia específica de representação visual do projeto. Ela insistia nos toques de vegetação exótica previstos, bem como no apelo visual produzido pelas fachadas coloridas em meio a um ambiente urbano representado por meio da cor cinza. Uma apresentação escrita vinha ampliar esse esforço de representação do projeto. Referências ao campo lexical da descoberta e da viagem foram associadas ao futuro centro comercial. As praças foram batizadas com o nome de ilhas longínquas, e as galerias cobertas, como cavernas famosas. Ao participar da qualificação da propriedade, esses dispositivos acentuaram a singularidade da proposta feita pela Muris. Eles deixavam adivinhar que as particularidades do centro comercial poderiam dar apoio às apostas de desenvolvimento urbano definidas pelos destinatários políticos.

289 A noção de “dispositivo” remete aos pontos de apoio materiais e aos discursos que acompanham a colocação das ofertas no mercado, participando assim da qualificação dessas ofertas (Dubuisson-Quellier, 2009).

Mais tarde, quando os membros do governo local já havia atribuído o projeto à Muris, a empresa imobiliária voltou a intervir sobre as características do centro comercial de forma a manter o envolvimento dos responsáveis locais. Trata-se do momento em que os comerciantes históricos da cidade se mobilizaram contra a criação do Lunéa. Como recordamos, a Muris concedeu então aos requerentes uma redução substancial da superfície de seu projeto. Essa concessão representa uma outra forma de qualificação estratégica do bem imobiliário. Como, as ações judiciais só diziam respeito aos vícios de forma, o incorporador poderia ter conseguido concretizar o projeto sem esse remanejamento. Se ele reduziu a superfície de 68.000 para 42.000 m², foi antes de mais nada para perpetuar o envolvimento das autoridades eleitas, permitindo-lhes legitimar sua estratégia local de desenvolvimento junto aos residentes. Ao traçar um perfil de centro comercial que respondesse a esse novo desafio político, o incorporador afastou a **EPCI** ainda mais da questão tarifária. Ele obteve assim uma renegociação dos acordos de venda dos terrenos, o que lhe permitiu, como vimos, não somente compensar a perda de receita como também aumentar o ganho.

A qualificação territorial e comercial do projeto junto aos locatários e aos investidores

A qualificação estratégica do bem imobiliário também se desenvolveu dirigindo-se aos comerciantes-locatários e aos investidores. Nesse caso, a ação da Muris consistiu em representar a singularidade do projeto quanto a sua “área de influência” e a sua programação comercial.

Devemos notar que os comerciantes integram os centros comerciais não somente para dispor de um local, mas sobretudo para ter acesso a uma nova clientela. Como relata o responsável pelo desenvolvimento de uma marca internacional presente no Lunéa: “Quando existem importantes centros comerciais em que estamos ausentes, sabemos que precisamos estar lá, não é necessário fazer estudos para saber disso [...] Por outro lado, vamos analisar, nos projetos, os estudos um pouco mais aprofundados sobre os dados econômicos da cidade.”

Para o incorporador, o recrutamento de locatários envolve então um trabalho de persuasão quanto à presença de uma demanda substancial no local no momento da inauguração (Brailly e Coulondre, 2016). Por sua vez, o investidor gere um risco financeiro, avaliado em função da capacidade dos locatários de pagar os aluguéis anualmente. Indiretamente, portanto, ele também está atento à potencial clientela do centro comercial.

Assim, a Muris empenhou-se em dar destaque ao potencial particularmente elevado da “área de influência” do projeto Lunéa. Para isso, ela encomendou um estudo de mercado a um escritório especializado. Os resultados desse estudo foram incluídos em uma brochura sucinta que resumia os pontos fortes do local. Ela especifica que Lunéa atrairá dois milhões de visitantes por ano e que eles gastarão 380 milhões de euros nas lojas e restaurantes. A brochura termina com um mapa representando visualmente a área de influência através de uma sucessão de círculos concêntricos iniciados no projeto e estendendo-se até cidades localizadas a 150 quilômetros. Esse dispositivo de lançamento no mercado mostra como a Muris se dedicou a fazer do Lunéa o projeto de um território regional. O programa não aparece mais como um centro comercial igual a outros tantos, mas sim como aquele capaz de estruturar o consumo desse território nos anos seguintes.

A singularização do projeto junto aos locatários e investidores também se baseou em uma estruturação do conteúdo comercial. No mundo do comércio, certas marcas são conhecidas por dispor de um grande poder de atração sobre os consumidores. Tratam-se principalmente de marcas internacionais que desenvolvem lojas em grandes formatos. Os profissionais do setor falam de “locomotivas”. Para os outros lojistas, a presença de locomotivas representa uma oportunidade ligada à captação dos fluxos que elas produzem. Como explica o responsável por uma loja de roupas presente na galeria comercial do Lunéa: “[No início] nosso envolvimento é condicionado pela presença de algumas outras marcas. Se nos dizem que haverá H&M, Zara ou Apple, nós assinamos com condições suspensivas. Se elas não vierem, não assinamos nas mesmas condições [tarifárias]. Não falamos de Promod, Bershka, Étam. Mas realmente das grandes locomotivas geradoras de tráfego, como Zara, H&M ou Apple.”

Do lado dos investidores, a presença dessas locomotivas reduz o risco financeiro, já que elas são consideradas mais duradouras e menos sujeitas à falta de pagamento. Por causa disso, a Muris empenhou-se em envolver um número significativo de marcas internacionais reconhecidas por sua atratividade. As cartas de intenção que a empresa imobiliária conseguiu obter junto à H&M e à Zara foram sistematicamente apresentadas nas negociações com os parceiros em potencial (tanto locatários quanto investidores). Acima de tudo, a originalidade do conteúdo comercial foi construída sobre a vinda anunciada da marca Apple Store, que ainda não tinha nenhum ponto de venda regional. A Muris ofereceu condições favoráveis em termos de aluguel e de disposição das instalações a esse varejista de prestígio para que sua presença se tornasse, em seguida, um critério de singularidade valorizável. Esses diferentes elementos permitem compreender que, se os locatários se mantêm solidários ao projeto, embora os aluguéis unitários aumentem ao longo das projeções, é porque o incorporador conseguiu, em parte, deslocar a coordenação para longe da questão dos preços. Uma vez que outros elementos além do valor do aluguel foram aceitos pelos comerciantes, foi possível ao incorporador implementar um processo de valorização.

O que vale para a relação com os comerciantes também vale para a relação entre o incorporador e os investidores. Como lembra o gerente financeiro da empresa Muris: “A taxa de capitalização não é matemática. Ela se negocia. O analista financeiro, ou diretamente o investidor que deseja comprar, ou o incorporador que deseja vender, decide que, no caso em questão, a taxa de capitalização, em um contexto, pode ser essa, mas muitos parâmetros entram em conta.” Ao lado das variáveis exógenas que condicionam a fixação da taxa de capitalização (rendimento dos outros investimentos, número de centros comerciais em venda naquele período), a Muris agiu sobre as características do bem para influenciar na definição desse índice. A formalização do potencial da área de influência e da oferta de lojas repercutiu na avaliação do risco financeiro pelo investidor e, por fim, no preço de compra que ele seria capaz de aceitar pela galeria comercial.

Essa descrição da atividade realizada pela Muris e dos dispositivos em que ela se baseou mostra como a valorização contábil tem raízes em um trabalho de qualificação do bem imobiliário. Foi graças a uma atividade de singularização dos edifícios que a Muris pôde afastar, em parte, o envolvimento de seus interlocutores estratégicos da questão dos preços e modular simultaneamente a seu favor os valores fundiários, locativos e venais para a formação do lucro.

Alcance teórico do caso Lunéa

Seria possível que as especificidades do caso Lunéa tenham condicionado os resultados que acabamos de apresentar? Responder a essa pergunta equivale a questionar a particularidade do mercado imobiliário comercial em comparação com o setor no qual se concentrou, até agora, a maioria dos trabalhos acadêmicos: o mercado imobiliário residencial.

Devemos então notar que, no imobiliário comercial, a formação dos valores locativos e dos valores venais é específica. Não existe, como pode ser o caso no mercado de habitação, um preço médio reconhecido e divulgado para cada bairro. Os centros comerciais de uma cidade podem servir como referência para fixar um intervalo de preços que será aplicado. Mas o que esses locatários buscam é poder atingir uma clientela. O volume e o perfil desses clientes determinam seu volume de negócios e, portanto, sua propensão a pagar um determinado nível de aluguel. Ainda mais porque os locatários são empresas que, na maior parte do tempo, pertencem a um grupo nacional ou internacional. Sua solvência não é problemática, como pode ser o caso das famílias que ocupam as habitações. Da mesma maneira, os investidores podem adquirir os centros comerciais por preços muito diferentes segundo a identidade dos comerciantes presentes ou a qualidade percebida de suas áreas de influência. No imobiliário comercial, bem mais do que no residencial, os valores locativos e venais são recalculados a cada projeto. Nessa situação, o incorporador pode impor mais facilmente a seus parceiros a qualidade como variável de ajustamento. Isso explica por que, no projeto Lunéa, o lucro é formado por uma modulação conjunta dos valores fundiários, locativos e venais.

Essa particularidade do imobiliário comercial revela-se, finalmente, heurística, pois permite observar toda a amplitude da estratégia empresarial dos incorporadores.

Durante certas realizações, sobretudo para os centros comerciais, os incorporadores poderão recrutar de uma só vez os atores urbanos, os locatários e os investidores graças a um trabalho de qualificação dos bens. Ao relativizar a questão dos preços em três relações de troca, eles dispõem de uma fonte tripla de criação de margem. Em outros projetos, por exemplo, de habitações, esse trabalho talvez só possa ser realizado em uma ou duas relações de troca. Nesse caso, haverá menos fontes de lucro.

Entretanto, a margem não será necessariamente menor. Imaginemos, por exemplo, um território de periferia pouco atraente para residentes, mas governado por um prefeito ávido por construir e que deseja favorecer a chegada de um novo tipo de morador em seu município. Nesse caso, o incorporador talvez precise aceitar uma baixa significativa nos preços para atrair ocupantes, mas certamente poderá realizar uma ação sobre as qualidades junto ao decisor político. Se o objetivo do prefeito consiste em atrair uma população de estudantes, o incorporador poderá, por exemplo, propor residências especializadas passíveis de atrair essa população e obter, em troca, lotes por um preço baixíssimo, ou mesmo nulo.

Em nossa pesquisa, fomos conduzidos ao encontro de vários diretores de programas imobiliários residenciais, principalmente dentro de empresas que realizam operações mistas incluindo tanto comércios quanto habitações. Um deles nos confiou: “Se você tem um produto e vai procurar o terreno perfeito para ele, é muito redutor. Não fariamos muitas habitações dessa maneira. Geralmente, partimos do terreno. Eles são raros o bastante para que a coisa funcione nesse sentido. Partimos do terreno e criamos o projeto em função do contexto.” Essa citação indica como, em outros setores da indústria imobiliária, a ação sobre as qualidades revela-se igualmente importante na estratégia empresarial dos incorporadores. Na habitação, assim como no comércio, não se trata de fazer uma construção qualquer, mas sim de agir de maneira estratégica sobre os atributos dos edifícios. Ao fazê-lo, o incorporador pode tornar o preço um critério de envolvimento secundário aos olhos de alguns de seus interlocutores e formar o lucro.

O estudo aprofundado de um projeto imobiliário foi a ocasião de mostrar que a estratégia empresarial dos incorporadores se baseia em um trabalho de qualificação das ofertas no seio de um sistema de atores. Para realizar um projeto, os incorporadores devem estabelecer localmente relações entre diferentes interlocutores (proprietários de terras, políticos locais, locatários, investidores) e conseguir mobilizar os recursos de que eles dispõem (terrenos para construção, autorizações administrativas, compromissos locativos, capitais para investimento). Para gerar lucro, os incorporadores precisam conseguir fazê-lo sem que os preços (dos lotes, dos aluguéis, da venda) constituam as únicas variáveis de coordenação do sistema. Com esse fim, eles implementam uma definição tática dos edifícios em construção. Ao longo do projeto, as expectativas dos diferentes atores do sistema são incorporadas às propriedades do bem imobiliário, de modo que as modulações tarifárias que levam ao lucro não ponham em causa o envolvimento desses protagonistas.

Esses resultados confirmam o interesse dos estudos que consideram o lucro como resultado de um “trabalho empreendedorista” (Giraudeau, 2007; Chauvin *et al.*, 2015). Mas, ao contrário do que mostram diversas monografias questionando esse trabalho (Barth, 1978; Peraldi, 2001), a atividade dos empresários não consiste, aqui, em fazer transitar mercadorias de uma esfera social a outra para lucrar com os diferenciais de valor pré-existent. Os incorporadores produzem as diferenças tarifárias. A criação dessas diferenças tem raízes no processo de concepção dos bens. Nesse sentido, nosso artigo amplia as conclusões dos estudos que mostram que o que está em jogo nos universos econômicos é menos a definição de preços para bens já existentes do que a formação de qualidades para os bens ainda não totalmente existentes (Callon *et al.*, 2013). Na esteira dos trabalhos sobre a “valorização” (Vatin, 2013), nossa contribuição relativiza a distinção entre esfera produtiva e esfera comercial. No imobiliário, a troca é preparada desde as primeiras etapas do processo produtivo. A estratégia empresarial dos incorporadores não consiste em produzir uma oferta e em seguida tentar transformar as preferências da demanda para que ela reconheça seu caráter singular, como fazem os artesãos (Jourdain, 2010) ou, de modo mais geral, os produtores de

"bens simbólicos" (Bourdieu, 1977). Ela consiste em conceber um bem a partir de um contato estreito com a demanda, a fim de impregnar a mercadoria com as especificidades de seus destinatários.

A originalidade de nosso estudo está em esclarecer o caráter sistêmico do trabalho de qualificação na origem do lucro. A formulação estratégica da oferta destina-se a diferentes atores do sistema de ação empresarial. O lucro pode se basear em uma singularização da oferta tanto junto aos usuários quanto junto aos compradores ou aos fornecedores (neste caso, de terrenos). Essa multiplicidade amplia as oportunidades de criação de margem. Mas ela também pode ser fonte de tensões, já que as diferentes formas de definição da oferta podem entrar em contradição. Se, no caso Lunéa, a construção da singularidade concentrou-se sobre a questão arquitetônica na interlocução com os governantes locais e sobre os aspectos comerciais e territoriais na interlocução com os locatários e investidores, em outros casos, os responsáveis políticos também podem apresentar expectativas em relação ao conteúdo comercial. A qualificação do bem assumiria então um rumo conflituoso. A orientação do processo de definição das ofertas depende, nesse caso, da importância relativa dos recursos de cada um dos protagonistas do sistema de atores. Se muitos investidores desejam entrar em um território e os recursos fundiários pertencem a um único representante do poder político local, o incorporador estará mais disposto a dar prioridade às expectativas políticas. Esse foi, em particular, o caso do projeto Bercy Village, elaborado em Paris durante a década de 1990 (Coulondre, 2016). Assim, para compreender os modos de criação de lucro no imobiliário, é preciso articular, caso a caso, um estudo do trabalho de qualificação e um estudo do sistema de atores.

Essa abordagem local e sistêmica da produção imobiliária mostra finalmente que, ao contrário do que preveem os estudos urbanos marxistas (Harvey, 1985, 1989), o distanciamento do Estado da gestão das cidades não sujeita necessariamente os políticos locais aos interesses empresariais. Em conformidade com diversos trabalhos recentes (Pinson, 2006; Le Galès, 2011), demonstramos que, embora os atores privados (sobretudo financeiros) tenham adquirido um papel central na gestão das cidades, os agentes políticos dispõem de recursos (terrenos de construção, autorizações administrativas) que podem ser mobilizados no desenvolvimento de projetos que impulsionem seus interesses específicos.

- BARTH, F.** (1978). Economic Spheres in Darfur. In R. Firth (Ed.), *Themes in Economic Anthropology*, pp. 149-174. Londres: Tavistock Publications.
- BONDUE, J.-P.** (2008). Commission départementale d'Urbanisme commercial, Commission départementale d'équipement commercial. In R.-P. Desse, A. Fournié, A. Gasnier, N. Lemarchand, A. Metton & J. Soumagne (Orgs.), *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*. Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- BOURDIEU, P.** (1977). La production de la croyance. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 13(1), 343. <https://doi.org/10.3406/arss.1977.3493>
- BRAILLY, J., & COULONDRE, A.** (2016). Le travail de construction d'une place de marché : Centres commerciaux et salons de professionnels. *Revue française de socio-économie*, 16(1), 161-181. <https://doi.org/10.3917/rfse.016.0161>
- CALLON, M.** (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction : La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'Année sociologique (1940/1948-)*, 36, 169-208. <https://www.jstor.org/stable/27889913>
- CALLON, M.** (2013). Qu'est-ce qu'un agencement marchand ? In M. Callon, M. Akrich, S. Dubuisson-Quellier, C. Granclément, A. Hennion, B. Latour, A. Mallard, C. Meadel, F. Muniesa & V. Rabeharisoa, *Sociologie des agencements marchands. Textes choisis*, pp. 325-455. Paris: Mines ParisTech.
- CALLON, M., AKRICH, M., DUBUISSON-QUELLIER, S., GRANCLÉMENT, C., HENNION, A., LATOUR, B., MALLARD, A., MEADEL, C., MUNIESA, F., & RABEHARISOA, V.** (2013). *Sociologie des agencements marchands. Textes choisis*. Paris: Mines ParisTech.
- CALLON, M., MÉADEL, C., & RABEHARISOA, V.** (2000). L'économie des qualités. *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 13(52), 211-239. <https://doi.org/10.3406/polix.2000.1126>
- CHAUVIN, P.-M., GROSSETTI, M., & ZALIO, P.-P.** (2014). Introduction. In P.-M. Chauvin, M. Grossetti, & P.-P. Zalio (Éds.), *Dictionnaire sociologique de l'entrepreneuriat*, pp. 11-32. Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.chauv.2015.01.0011>
- COULONDRE, A.** (2015). *Faire une place au marché. La création des centres commerciaux en France par les promoteurs immobiliers* (Tese de doutorado em sociologia). Université Paris-Dauphine, France.
- COULONDRE, A.** (2016). Le centre commercial comme levier des politiques urbaines d'attractivité. *Espaces et sociétés*, 164165(1), 211-225. <https://doi.org/10.3917/esp.164.0211>

- CROZIER, M., & FRIEDBERG, E. (1977). *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Le Seuil.
- DAVID, L., & HALBERT, L. (2014). Finance Capital, Actor-Network Theory and the Struggle Over Calculative Agencies in the Business Property Markets of Mexico City Metropolitan Region. *Regional Studies*, 48(3), 516-529. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.756581>
- DUBUISSON-QUELLIER, S. (2009). La consommation comme pratique sociale. In P. Steiner, F. Vatin (Orgs.), *Traité de sociologie économique*, pp. 727-776. Paris: Presses universitaires de France.
- ESCALA, T. (2013). Les valeurs de la carcasse. In F. Vatin (Ed.), *Évaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure*, pp. 197-210. Toulouse: Presses universitaires du Mirail.
- FAINSTEIN, S. S. (2008). Mega-projects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 768-785. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00826.x>
- GIRAudeau, M. (2007). Le travail entrepreneurial, ou l'entrepreneur schumpetérien performé. *Sociologie du travail*, 49(3), 330-350. <https://doi.org/10.4000/sdt.22250>
- GRANELLE, J.-J., & VILMIN, T. (1993). *L'articulation du foncier et de l'immobilier*. Paris: ADEF.
- HALBERT, L., & ATTUYER, K. (2016). Introduction. The Financialisation of Urban Production: Conditions, Mediations and Transformations, *Urban Studies*, 53, 7, p. 1347-1361.
- HARVEY, D. (1985). *The Urbanization of Capital*. Oxford: Blackwell Publishers.
- HARVEY, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.2307/490503>
- HASSENTEUFEL, P. (2011). *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- JOURDAIN, A. (2010). La construction sociale de la singularité. Une stratégie entrepreneuriale des artisans d'art. *Revue française de socio-économie*, 6(2), 13-30. <https://doi.org/10.3917/rfsp.006.0013>
- KARPIK, L. (2007). *L'économie des singularités*. Paris: Gallimard.
- LEFÈVRE, H. (1970). *La révolution urbaine*. Paris: Gallimard.
- LE GALÈS, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45(1), 5795. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403502>
- LE GALÈS, P. (2011). Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance. Paris: Presses de Sciences Po.
- LIPITZ, A. (1974). *Le tribut foncier urbain*. Paris: Maspéro.
- MALLARD, A. (2011). *Petit dans le marché. Une sociologie de la Très Petite Entreprise*. Paris: Presses des Mines.
- PERALDI, M. (Org.) (2001). *Cabas and containers. Activités marchandes informelles et réseaux migrants transfrontaliers*. Paris: Maisonneuve et Laros.
- PINSON, G. (2006). Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes. *Revue française de science politique*, 56(4), 619-651. <https://doi.org/10.3917/rfsp.564.0619>
- PINSON, G. (2009). *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris: Presses de Sciences Po.
- POLLARD, J. (2009). Acteurs économiques et régulation politique: Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et de Madrid (Tese de Doutorado). Institut d'études politiques de Paris, France.
- POLLARD J., 2011, Les groupes d'intérêt vus du local, *Revue française de science politique*, 61, 4, p. 681.
- SMITH, N. (1987). Gentrification and the Rent Gap. *Annals of the Association of American Geographers*, 77(3), 462-465. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1987.tb00171.x>
- SMITH, N. (1996). *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Londres: Routledge.
- STONE, C. N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University of Kansas Press.
- STONE, C. N. (1993). Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1-28. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.1993.tb00300.x>
- THEURILLAT, T. (2011). La ville négociée: entre financiarisation et durabilité. *Géographie, économie, société*, 13(3), 225-254. <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2011-3-page-225.htm>
- TOPALOV, C. (1974). *Les promoteurs immobiliers. Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris: Mouton.
- VATIN, F. (2013). *Évaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure*. Toulouse: Presses universitaires du Mirail.
- VILMIN, T. (1991). Marché foncier, marché immobilier. *Études foncières*, 53.
- VILMIN, T. (1993). Postface. L'impact de l'articulation des marchés fonciers et des marchés immobiliers sur les raisonnements "aménageur" et "promoteur". In J.-J. Granelle & T. Vilmin (Orgs.), *L'articulation du foncier et de l'immobilier*. Paris: ADEF.
- WEBER, M. (2007). *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. Paris: Pocket. (Original publicado em 1904)
- ZALIO, P.-P. (2014). Profit. In P.-M. Chauvin, M. Grossetti, & P.-P. Zalio (Orgs.), *Dictionnaire sociologique de l'entrepreneuriat*, pp. 448-462. Paris: Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.chauv.2015.01.0448>

MERCADOS FINANCEIROS, INCORPORADORAS E AS GEOGRAFIAS DA HABITAÇÃO NO BRASIL: UMA CONSIDERAÇÃO PELO LADO DA OFERTA

Artigo originalmente publicado em inglês no site da revista *Urban Studies* em junho de 2015²⁹⁰. Ver: Sanfelici, D., & Halbert, L. (2016). Financial markets, developers and the geographies of housing in Brazil: A supply-side account. *Urban Studies*, 53(7), 1465-1485. <https://doi.org/10.1177/0042098015590981>

Daniel Sanfelici

É professor da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisador do CNPq. É doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Ele realiza pesquisas na área de estudos

urbanos e geografia econômica. Atualmente, ele está coordenando um projeto de pesquisa sobre o papel dos investidores financeiros e econômicos no mercado imobiliário comercial brasileiro.

Ludovic Halbert

Doutor em geografia econômica e urbana (Paris-1 Panthéon-Sorbonne), ex-aluno da École normale supérieure, é pesquisador do CNRS. Seus trabalhos tratam da transformação dos sistemas produtivos (globalização, informatização, financeirização) e nas novas geografias urbanas, particularmente nas metrópoles. Seu trabalho atual se concentra nos circuitos de financiamento, sistemas de atores e

na governança da produção do ambiente construído urbano. Ele estuda principalmente as cidades europeias (especialmente na região de Paris) e as cidades asiáticas (especialmente em Bangalore, na Índia). Em 2016, ele editou um número especial da revista *Urban Studies* dedicado a esses temas e publicou *L'avantage métropolitain*, publicado pela PUF em 2010.

290 O artigo resulta de uma pesquisa financiada pela **CAPES** (nº 99999.001546/2014-07) e pela **FAPESP** (nº 2009/14613-9). Versões preliminares deste artigo foram apresentadas durante os seminários do laboratório de pesquisa **LATTS** em Paris e no congresso anual da **AAG** de 2015 em Chicago. Nós gostaríamos de agradecer aos comentários recebidos nessas ocasiões. Queremos agradecer também a Antoine Guironnet e Félix Addison (ambos do **LATTS**) pelos seus comentários úteis na versão final do artigo; aos três examinadores anônimos pelas críticas construtivas e sugestões; e ao editor da *Urban Studies* pelos comentários e sugestões igualmente úteis.

A literatura que trata da financeirização do ambiente urbano construído dedica atenção à onipresença dos mercados financeiros e a como isso afeta o acesso à propriedade da habitação, o endividamento das famílias, os preços da habitação e os padrões geográficos dos empréstimos hipotecários. No entanto, esse foco no acesso à propriedade residencial e suas implicações sociais e espaciais ignora como os mercados financeiros influenciam o lado da oferta do setor imobiliário — ou seja, a indústria de incorporação imobiliária, suas estratégias de negócios e a natureza e localização de seus produtos. Seguindo essa agenda de pesquisa, o artigo tem como objetivo analisar as interrelações em evolução entre os mercados financeiros e o setor de incorporação imobiliária, além de como essas interrelações contribuem para a redefinição das geografias da produção habitacional nas cidades brasileiras.

Contrastando com um “conceito mecânico e relacional da economia” (Froud et al. 2006, p. 69), o artigo questiona a visão de que as estratégias das incorporadoras e as geografias da habitação resultantes seriam uma personificação direta das “lógicas” do valor do acionista (*shareholder value*). Em vez disso, combinando duas vertentes de abordagens ainda não relacionadas aos mercados financeiros (economia cultural e economia das convenções), o artigo desenvolve o conceito de *ressonância* para compreender as interações entre um determinado setor econômico (incorporação imobiliária, neste caso) e os mercados financeiros. Considerando a perspectiva da economia cultural de Froud et al., em que a teoria do valor do acionista é uma “retórica maleável” (2006), o artigo presta atenção às narrativas de empresas individuais que são fruto da coautoria entre a comunidade do mercado de ações (investidores, analistas, imprensa de negócios, etc.) e os gestores de empresas. Embora tais narrativas sejam performativas no sentido de que os gestores do mundo corporativo têm que fazer movimentos estratégicos, não há nada pré-determinado no conteúdo de tais movimentos. Assim, os diretores de incorporadoras recebem de volta o poder de agir que perderam em contas mais mecanicistas. No entanto, para entender como as narrativas fragmentadas e os movimentos estratégicos relacionados a cada empresa individual podem contribuir para remodelar as geografias da habitação, é preciso analisar seus resultados agregados. Isso exige uma perspectiva complementar em um nível meso que enfatize como as representações sociais compartilhadas (ou convenções) sustentam a coordenação dos atores financeiros. A economia das convenções ajuda a superar a descrição das narrativas peculiares a certas organizações individuais e a analisar como os mercados financeiros adotam convenções dominantes de avaliação e de interpretação, que afetam um grupo de empresas consideradas em conjunto por compartilharem características semelhantes (como as pertencentes a um mesmo setor econômico). No entanto, há uma necessidade de um conceito unificador para conciliar ambas as vertentes da literatura. O artigo apresenta o conceito de *ressonância* para explicar as interações pelas quais 1) narrativas fragmentadas sobre empresas individuais e seus movimentos estratégicos ao final vibram em uníssono e se estabilizam em uma representação sobre o destino de um setor compartilhada e, reciprocamente, 2) como as convenções evoluem à medida que os resultados financeiros divergem das narrativas dominantes e exigem movimentos estratégicos alternativos dos gestores. A *ressonância* não fundamenta a análise apenas nas práticas econômicas efetivas, em contraste com as contas da economia macropolítica, mas também contribui para uma literatura que tenta ir além das restritivas distinções binárias (entre os níveis micro e meso, entre as comunidades do mercado de ações e a gestão da empresa). Portanto, o conceito é uma ferramenta heurística para analisar as interações entre mercados financeiros e incorporadoras, as mudanças relacionadas no setor habitacional brasileiro e seus impactos potenciais no ambiente urbano construído e na sua geografia.

O foco no Brasil proporciona um ponto de vista único para esclarecer tais relações, uma vez que, até recentemente, o setor habitacional era composto principalmente por pequenas empresas familiares. Foi somente após uma onda de IPOs em meados dos anos 2000 que um grupo de incorporadoras passou a sofrer pressão da comunidade do mercado de ações. Com base em uma análise qualitativa, o artigo explora (1) como uma convenção centrada no crescimento (de produtos e receita) tomou

forma à medida que essas empresas abriram seu capital entre 2005-2007; (2) como essa convenção se desfez entre 2010-11 à medida que os resultados financeiros divergiram das expectativas compartilhadas, levando a tensões crescentes entre os atores envolvidos; e, finalmente, (3) quais foram as consequências do surgimento e da dissolução dessa convenção centrada no crescimento para as geografias da provisão habitacional no Brasil.

A primeira seção do artigo discute a literatura relacionada ao nexo financeirização/ambiente urbano construído. A seção 2 desenvolve o conceito de ressonância para explicar as interações entre a comunidade do mercado financeiro, as estratégias de mudança das incorporadoras e os impactos resultantes nas geografias da habitação. Após uma visão geral da evolução do setor de incorporação imobiliária do Brasil (seção 3), a seção 4 faz um paralelo com a rápida consolidação das antigas incorporadoras de propriedade familiar durante os anos 2005-2010, com a ascensão ao mercado financeiro. Os impactos dessa trajetória de crescimento sobre as geografias das moradias nas cidades brasileiras são analisados na seção 5. A seção 6 retrata como narrativas fragmentadas em favor do crescimento, que foram concebidas pelas incorporadoras, ressoaram gradualmente em uma convenção endossada pela comunidade do mercado financeiro. A seção 7 examina a quebra da convenção em 2010-11 com resultados inferiores ao esperado, que levaram a tensões entre os atores e abriram espaço para uma nova convenção. A última seção é a conclusão.

Financeirização, habitação e incorporadoras: o caso de uma análise do lado da oferta

“Centrar a habitação na economia política”: autores como Aalbers e Christophers (2014), ou Schwartz e Seabrooke (2008), têm enfatizado como os sistemas de financiamento da habitação são fundamentais na compreensão da economia política atual, no mínimo porque as habitações são um importante ativo financeiro na maioria das economias (*ibid.*, p. 238). Com a crescente importância das hipotecas e, em sistemas residenciais “liberais”, a securitização dessas hipotecas (*ibid.*, bem como Rolnik, 2013), tanto a habitação e a financeirização são consideradas intrinsecamente ligadas, quanto as famílias e suas casas se tornam sujeitos financeirizados (Langley, 2007, Forrest, 2015). A gênese, a política, o *modus operandi* e as consequências espaciais, sociais e raciais resultantes do empréstimo de *subprime* ilustram claramente tais interdependências crescentes entre finanças e habitação (ver as contribuições de Aalbers, 2012, bem como Asthon, 2009, Carruthers e Stinchcombe, 1999 e Poon, 2009).

No entanto, os mercados financeiros também se ligam à habitação por meio do setor de incorporação imobiliária, ou seja, não só pela propriedade familiar, mas também pela produção de habitação das incorporadoras. Levar em conta essa perspectiva do lado da oferta é importante em todos os países, porém, há um interesse particular para o Sul global, onde a influência das hipotecas e sua securitização permanecem limitadas. Nos chamados países “emergentes” que adotaram reformas neoliberais, o papel dos mercados financeiros no financiamento das empresas aumentou, ao mesmo tempo que a disponibilidade global de capital também aumentava, especialmente na década de 2000. Nesse contexto, o setor de incorporação imobiliária não foi uma exceção: as incorporadoras, grandes consumidoras de dinheiro, mal puderam esperar para recorrer a fundos de *private equity* (de investimento em participações societárias) e mercados de ações para impulsionar seu crescimento (Rouanet e Halbert, 2015).

Para pesquisas com foco no lado da oferta, há uma tradição relacionada a como a dívida oferecida de forma generosa pelas instituições financeiras às incorporadoras leva a ciclos de expansão e quebra, como visto nos exemplos da Paris de Haussmann (Harvey, 2003) às Docklands de Londres dos anos 1980-90 (Fainstein, 1994) e à Halifax no Canadá dos anos 2000 (Rutland, 2010). No entanto, apenas algumas obras trataram o tema de como o capital financeiro transforma a oferta de habitação pelo investimento nas incorporadoras sob a forma de *participações societárias*. Ball (1983) observou, por exemplo, como IPOs poderiam alterar as incorporadoras, fornecendo os meios para aumentar seu volume total de produção e para redimensioná-lo no país. No entanto, apenas recentemente essa investigação inicial foi revivida por trabalhos que exploram como os fluxos de capital financeiro estão “ancorados” nos espaços urbanos (Theurillat

e Crevoisier, 2014, David e Halbert, 2014a), defendendo uma análise sistemática das interações entre os mercados financeiros e o setor de incorporação imobiliária.

Sob esse prisma, algumas contribuições recentes consideraram como os vínculos com os mercados financeiros podem transformar não apenas as estratégias das incorporadoras, mas também as *geografias* resultantes no ambiente construído. Foi demonstrado como, na Índia, as incorporadoras estão entre os intermediários da “rede territorial transescalar” que canaliza capital financeiro estrangeiro e doméstico para metrópoles (Halbert e Rouanet, 2014). Essas incorporadoras alavancam esses fluxos de capital para aumentar sua participação de mercado em um número maior de mercados regionais. E, como consequência, ganham espaço político na construção das metrópoles indianas contemporâneas (Rouanet e Halbert, 2015). No México, David (2013) analisou como as pequenas incorporadoras locais mudaram suas práticas de organização, seus modelos de negócios e seus relatórios para atender às expectativas dos investidores financeiros estrangeiros. As incorporadoras já dominantes, tendo acesso a fontes alternativas de financiamento, conseguiram, no entanto, excluir os investidores financeiros globais dos mercados centrais da região da cidade do México (David e Halbert, 2014b). Isso aponta para o reconhecimento da agência de incorporadoras que buscam sua própria agenda e têm seus próprios interesses (Searle, 2014).

Há assim um número crescente de considerações empíricas sobre as interações entre dois processos paralelos: aumento da presença de capital financeiro no setor de incorporação imobiliária por um lado, e mudança de estratégias de negócios de incorporadoras que impactam a geografia do ambiente urbano construído, por outro. Apesar disso, mais trabalho ainda é necessário para formular um quadro conceitual que explique tais interações.

Mercados financeiros e gestão corporativa: para uma teoria da ressonância

Froud *et al.* (2006) discutem marcos conceituais existentes que teorizam as relações entre os mercados financeiros e a economia corporativa. Para eles, a economia financeira dominante, na forma da teoria da agência, bem como seus oponentes da economia política, como a escola da regulação ou a abordagem das variedades do capitalismo, compartilham um entendimento unidirecional, como o de um diagrama de fluxo (*ibid.*, p. 130), no qual os mercados financeiros atuam como a força motriz por trás das evoluções em uma determinada indústria. Consequentemente, é a estratégia de acumulação de capital dos acionistas que se imporia às incorporadoras e se refletiria nas geografias em evolução da provisão de habitação. No entanto, ao reivindicar a eficiência dos mercados financeiros na alocação do capital, ou ao criticar a hegemonia dos acionistas, ambas as considerações dispensam a agência da gestão empresarial. Isso resulta na minimização das interações entre atores financeiros e incorporadoras, dois conjuntos de organizações cujos interesses, valores e pontos de vista têm sido, por vezes, empiricamente observados como divergentes (Searle, 2014; David e Halbert, 2014b). Para ir além de tal pensamento “mecanicista” (*ibid.*, p. 69), dois campos ainda não relacionados nos estudos dos mercados financeiros, ou seja, economia cultural e economia das convenções, podem ser combinados de forma frutífera.

Considerando que a economia — ou seja, discursos e representações sobre a economia — molda objetos econômicos em vez de o contrário (Pryke e Du Gay, 2007), Froud *et al.* (2006) buscam uma perspectiva de economia cultural para reconsiderar a representação dominante nos mercados financeiros, conhecida como teoria do valor do acionista a partir da década de 1980. Para eles, é mais uma retórica altamente “maleável que pode ser emprestada, usada e influenciada” (*ibid.*, p. 38). Seu resultado se concentra em potenciais retornos pecuniários para os acionistas e ocorre por meio das interações diárias entre a comunidade do mercado de ações e os gestores de empresas. A análise dessas interações revela como a estratégia de uma empresa é objeto de várias *narrativas em coautoria* de gestores de fundos, analistas, imprensa especializada em negócios e gestores empresariais, e toma de empréstimo diferentes níveis discursivos (narrativas econômicas de empresas e do setor, e grandes narrativas macroeconômicas). Seguindo a abordagem da economia cultural, as narrativas são *performativas*: elas obrigam os gestores corporativos a demonstrar que agem a contento. Ainda assim, sob uma tradição intelectual britânica que gira em torno dos trabalhos de MacKenzie, a

performatividade permanece para Froud *et al.* (2006) essencialmente aberta nas formas que, efetivamente, assumem. Os gestores elaboram os “movimentos estratégicos” que consideram adequados, desde que permaneçam *discursivamente* vinculados à retórica de valor do acionista. No entanto, alegando que os retornos financeiros são redistribuídos para os consumidores e não para os acionistas devido à intensa competição de preços nos mercados de produtos atuais, Froud *et al.* observam que os *números*, lidos como resultados financeiros, muitas vezes podem não corroborar com as narrativas. Essas discrepâncias levam a uma nova rodada de narrativas e “movimentos estratégicos” que podem igualmente se provar financeiramente infrutíferos, e assim por diante.

Essa estrutura conceitual, que mantém juntas narrativas, movimentos estratégicos e números, é particularmente adequada para analisar empresas individuais por meio de estudos de caso históricos espessos (ver exemplos em **GE** ou Ford, *ibid.*). No entanto, como o trabalho está enraizado em estudos de gestão e devido à reticência, contrastante com trabalhos de economia política, em se envolver em qualquer consideração totalizante, a prioridade é dada à descrição de interações específicas entre a comunidade do mercado de ações e os gestores de uma determinada empresa, ou seja, em *nível micro*. Essa abordagem não reconhece portanto que as inúmeras narrativas e movimentos estratégicos podem convergir entre as empresas de um determinado setor, como se vibrassem em uníssono. Consequentemente, isso prejudica qualquer tentativa de examinar como as interações específicas se relacionam com o nível meso e como sua convergência pode influenciar, no nosso caso, as geografias da habitação em evolução.

Embora não considere interações de nível micro entre atores financeiros e gestão corporativa, a abordagem das convenções das finanças fornece elementos para explorar o nível meso. Estendendo o interesse dos convencionalistas à coordenação dos agentes econômicos, essa abordagem insiste no papel das representações sociais compartilhadas (também conhecidas como convenções) na valorização das empresas e na interpretação de suas perspectivas pelos atores financeiros. O trabalho seminal de Orléan (1999) discute como as “convenções de interpretação” compartilhadas (*ibid.*, p. 145) ganham legitimidade entre os atores financeiros, possivelmente levando a ciclos de expansão e quebra, à medida que mais investidores admitem a convenção dominante. Outros autores complementaram essa abordagem enfatizando como a “convenção de avaliação” é fundamental para sua coordenação (Lavigne, 2002; Tadjeddine, 2006, p. 195): os atores financeiros compartilham interpretações semelhantes não apenas dos valores futuros das empresas, mas também sobre os elementos que precisam ser considerados para valorizar essas empresas (como a preferência por multiplicadores de “Lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização — **LAJIDA**”, em vez de índices de preço/ganhos). A atenção dada aos mecanismos pelos quais os atores financeiros coordenam suas decisões de investimento por meio de representações sociais compartilhadas vai além das análises fragmentadas em nível micro. Mas somente enquanto não se cai na armadilha que, semelhante às considerações mecanicistas, tomaria o predomínio dos mercados financeiros como inevitável, ou pelo menos, não mediado pelos gestores de empresas. Influenciada por uma proclamada abordagem marxista (Orléan, 2004, p. 17), a abordagem das convenções das finanças pode estar inclinada a adotar tal suposição, de modo que as convenções são frequentemente descritas como endógenas para a comunidade do mercado de ações, prestando-se pouca ou nenhuma atenção à agência das empresas de gestão. De modo contrastante, a análise de D. Lorrain do setor elétrico francês demonstra que, em suas interações com intermediários financeiros, “os gestores encontram algum espaço de manobra”, o que lhes permite negociar com “o que o mercado diz” (Lorrain, 2009, p. 62).

É urgente conciliar ambas as perspectivas para analisar como as estratégias de negócios das empresas respondem à pressão dos mercados financeiros e, no nosso caso, como a produção de habitação pelas incorporadoras pode ser afetada²⁹¹. Para tanto, consideramos como as narrativas em coautoria da comunidade do mercado de ações e dos gestores de incorporadoras que tangem as empresas individuais *ressoam* em convenções de avaliação e de interpretação financeira sobre o setor imobiliário

291 A teoria das convenções não tinha sido usada até agora para analisar o setor imobiliário. Para uma exceção recente, mas em um contexto sem mercados financeiros, ver Theurillat, 2015.

em geral. Por ressonância, destacamos como as múltiplas interações que acontecem entre gestores corporativos e acionistas em torno de cada organização individual influenciam mutuamente as interações que ocorrem em torno de outras empresas e se estabilizam temporariamente, como se vibrassem progressivamente em unísono, em uma convenção dominante aplicada a um subconjunto de empresas consideradas pelos atores como parte de um setor. Sob esse prisma, a circulação de narrativas da grande economia e do setor econômico é fundamental para colocar as narrativas individuais da empresa em ressonância (sem dúvida, independentemente das organizações de fato compartilharem elementos comuns ou não, como lembrado por Froud *et al.*, 2006). A ressonância, portanto, apresenta uma compreensão dinâmica de como as convenções são feitas e refeitas ao longo do tempo enquanto um processo interativo entre a comunidade do mercado de ações e a gestão das incorporadoras. À medida que as discrepâncias entre narrativas e números são repetidamente observadas em nível micro, ocorrem dissonâncias na convenção dominante, levando a outra rodada de narrativas e ações performativas que ressoarão novamente, pelo menos até que outra onda de decepção colida com as promessas (renovadas) de retornos pecuniários para os acionistas.

A ressonância é, portanto, um conceito que traz de volta a questão das relações de poder na atividade econômica e de seus efeitos. Por um lado, o processo de ressonância pode incentivar a convergência nas iniciativas de gestão. Desse modo, é um fator importante, mas ainda negligenciado, para explicar a transformação na provisão e nas geografias da habitação pelas incorporadoras. Por outro lado, também pode haver contestações: alguns agentes, como gestores corporativos em empresas cujo capital ainda é parcialmente controlado por famílias e sócios fundadores, podem ter visões divergentes e oferecer resistência à adoção dos “movimentos estratégicos” que acompanham as narrativas dominantes (Searle, 2014; David e Halbert, 2014b para ilustrações empíricas), como demonstrará o estudo de caso da produção habitacional nas cidades brasileiras.

Para analisar de forma profícua esse processo de ressonância, o protocolo de pesquisa busca ultrapassar as distinções binárias (entre níveis micro e meso, bem como entre a comunidade do mercado financeiro e seu objeto, ou seja, a gestão das empresas). Assim, a pesquisa coletou evidências que esclarecem (i) as estratégias de negócios das incorporadoras listadas e como elas afetam a provisão de habitação nas cidades brasileiras, e (ii) as narrativas compartilhadas pela comunidade do mercado de ações e, ocasionalmente, contestadas por outros atores, sobre a avaliação adequada do setor habitacional. Esse material compreende fontes secundárias, incluindo uma seleção de publicações da imprensa de negócios (Exame, Valor Econômico, Construção Mercado, Istoé Dinheiro, etc.), relatórios periódicos emitidos por incorporadoras para acionistas contendo informações operacionais e financeiras, bem como transcrições de teleconferências entre gestores e acionistas. O corpus documental foi triangulado com dados primários de quinze entrevistas realizadas com gestores de incorporadoras e analistas de negócios entre agosto de 2011 e maio de 2012 nas cidades de São Paulo e Porto Alegre.

Cinquenta anos de financiamento habitacional no Brasil

Para entender as interações entre os mercados financeiros e as incorporadoras nos anos 2000, é preciso primeiro analisar como a crescente demanda por habitação desafiou o sistema de financiamento habitacional existente no Brasil. Como o financiamento para as incorporadoras se restringiu aos custos de construção, a aquisição de terrenos tornou-se uma grande preocupação, que levou algumas incorporadoras a se voltarem para os mercados financeiros, como revela um panorama da história do financiamento da habitação no Brasil.

Embora um setor nascente de incorporação imobiliária tenha sido perceptível em grandes aglomerações na década de 1940, a atividade de incorporação tomou forma como um setor distinto somente após 1960 (Ribeiro, 1996; Fix, 2011). Até então, a falta de um sistema nacional de financiamento hipotecário restringia a propriedade de imóveis a famílias de maior renda. Esse obstáculo foi removido com a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) em 1964. Estritamente regulado pelo Banco

Nacional de Habitação, o **SFH** combinou duas alas. No setor de incorporação voltado para o mercado, os depósitos de poupança das famílias financiaram, para compradores de renda média, hipotecas com taxas de juros definidas pelo governo federal. Por outro lado, o setor social utilizou a poupança compulsória (depósitos feitos por empregadores em nome de seus empregados) para desenvolver projetos habitacionais de baixa renda, a maioria deles gerenciados por companhias habitacionais controladas pelo governo municipal (Arretche, 1990; Valença, 1999). Combinada com um ritmo acelerado de crescimento econômico e demográfico, bem como uma rápida urbanização, a disponibilidade de financiamento habitacional apoiou uma forte demanda por novas habitações na década de 1970 (Maricato, 2011; Royer, 2009). Isso abriu oportunidades para as incorporadoras crescerem (Farah, 1985; Fix, 2011). No entanto, o setor permaneceu predominantemente composto por pequenas e médias empresas de controle familiar operando em seu mercado local de origem. Em parte, isso se deveu aos obstáculos que a gestão de um negócio abrangendo todo o país enfrentava em um grande território com infraestrutura limitada de transporte e comunicação. Além disso, dado que o **SFH** restringia o financiamento aos custos de construção, e que os mercados de capitais ainda eram fracos, o financiamento para aumentar a atividade pela aquisição de terrenos era escasso.

Com o desenrolar da crise da dívida externa latino-americana, o crescimento do Brasil estagnou na década de 1980. Os empréstimos hipotecários despencaram devido ao aumento das taxas de inadimplência entre os mutuários e o Banco Nacional de Habitação foi dissolvido em 1986. Durante a maior parte da década de 1990, a hesitante taxa de crescimento, o desemprego, a austeridade monetária e a má coordenação entre as agências que geriam o **SFH** prejudicaram ainda mais os empréstimos hipotecários e o financiamento da construção (Valença, 1999; Valença & Bonates, 2003; Royer, 2009). As incorporadoras foram forçadas a se adaptar, financiando diretamente os compradores de imóveis por meio de vendas na planta ou da organização de cooperativas de habitação, muitas vezes com contratos de empréstimo de cinco ou dez anos (Castro, 1999). Ao imobilizar o capital em tais empréstimos, as empresas não tinham os recursos para expandir seus negócios. Assim, as incorporadoras continuaram a ser pequenas e médias empresas controladas pelos seus sócios fundadores, com uma forte especialização tanto em termos de alcance geográfico (visando um mercado regional único) como de segmento (atendendo famílias de rendimento médio e alto que podiam pagar empréstimos de curto prazo).

Um novo cenário surgiu no início dos anos 2000. As perspectivas econômicas do Brasil melhoraram como resultado de taxas de crescimento mais altas, queda do desemprego e aumento da renda. Uma série de mudanças regulatórias e incentivos fiscais também serviram de lastro aos empréstimos hipotecários. Entre outras mudanças, para introduzir a securitização de hipotecas no Brasil, permitiu-se a alienação fiduciária em contratos de hipoteca (Lei do Sistema de Financiamento Imobiliário — **SFI**, 1997). O novo instrumento, sem dúvida, melhorou a segurança para os credores que há muito se queixavam das obstruções colocadas pelo sistema judicial sobre as execuções hipotecárias (Royer, 2009). Se a securitização hipotecária não cresceu como esperado²⁹², a alienação fiduciária, no entanto, ajudou a impulsionar o crédito hipotecário convencional através do **SFH**, especialmente quando as taxas de juros começaram a cair em 2005: o número de famílias financiadas anualmente aumentou de 200.000 antes de 2005 para mais de 1 milhão em 2010.

As incorporadoras responderam a essa demanda crescente de diferentes maneiras. Algumas optaram pelo crescimento orgânico, abdicando de mudanças radicais nas estruturas de gestão e organização. Outras adotaram planos de expansão, mas a falta de financiamento para a constituição de um estoque de terras continuou a ser um obstáculo. A solução encontrada foi a parceria com atores financeiros locais e

292 Os formuladores de políticas públicas envolvidos na aprovação da lei do **SFI** e as instituições financeiras que os pressionaram se inspiraram em outros países, incluindo os Estados Unidos e o seu sistema de “mortgage-backed securities” (**MBS**). No entanto, os títulos brasileiros lastreados em hipotecas, muitas vezes emitidos pelas próprias incorporadoras, foram usados para apoiar as estratégias de compra e retenção de bancos, que eram obrigados pelo Sistema Financeiro de Habitação (**SFH**) a canalizar pelo menos 65% de seus saldos para o financiamento habitacional (Royer, 2009). Isso, consequentemente, reduziu tanto o tamanho quanto a liquidez dos títulos disponíveis aos investidores financeiros, limitando fortemente, no Brasil, a extensão da financeirização da propriedade residencial por meio da securitização de hipotecas.

internacionais. Isso foi facilitado pela súbita abundância de liquidez que resultou da combinação de: (i) incentivos e mudanças regulatórias do governo para tornar mais atraente o investimento na bolsa de valores brasileira (Paulani, 2008); e (ii) um número crescente de investidores estrangeiros buscando melhorar a performance de seus portfólios por meio de investimentos em mercados “emergentes” com rendimentos supostamente mais altos. Nesse contexto, entre 2003 e 2007, as incorporadoras puderam então explorar os mercados financeiros para adquirir terrenos e expandir suas atividades.

Os mercados financeiros como aceleradores do crescimento

As pioneiras foram as incorporadoras que fizeram parceria com empresas de *private equity*, como a Gafisa e a Even. A primeira recebeu um investimento inicial em 1997 da **GP Investimentos**, um fundo brasileiro de participações societárias que assumiria o controle total da empresa em 2004. Em 2005, a norte-americana **Equity International** fez um investimento adicional de R\$ 135 milhões em troca de uma participação de 32% na Gafisa (Material de imprensa nº 18, 2006). Da mesma forma, em 2006, a Even estabeleceu uma parceria com a **Spinnaker Capital**, um fundo em participações com sede em Londres que arrecadou R\$ 72 milhões (material de imprensa nº 3, 2011). Mais comum, no entanto, foi o caso de incorporadoras que atraíram investidores financeiros por meio da emissão de ações e títulos entre 2005 e 2007, com o auxílio de instituições subscritoras como o **Credit Suisse**, a **UBS Pactual**, o **Merrill Lynch**, o **Banco Votorantim** e o **Deutsche Bank**. Com exceção da Rossi, que passou de um segmento de listagem mais baixa para o recém-criado Novo Mercado da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa)²⁹³ em 2006, as outras 16 incorporadoras residenciais que emitiram ações nesse período não estavam listadas anteriormente.

Ainda assim, persistiram diferenças nas estruturas de propriedade. De acordo com **Fix** (2011), apesar da abertura de capital, 14 das 17 incorporadoras permaneceram controladas pelas famílias dos fundadores. Na Even, os irmãos Terepins seguiram influentes após o acordo de controle com a **Spinnaker Capital** (material de imprensa nº 3, 2011). **Elie Horn**, presidente do conselho e fundador da **Cyrela** em 1978, manteve 30% das ações após a **IPO** de 2006 e é conhecido por supervisionar de perto todos os aspectos de seu negócio e tomar medidas que desafiam as expectativas dos analistas (material de imprensa nº 11, 2009; material de imprensa nº 6, 2014). No extremo oposto, **PDG**, **Viver** e **Gafisa** foram controladas por um acordo de acionistas minoritários entre fundos de investimento. A **PDG**, por exemplo, foi criada como uma filial do banco de investimento **BTG Pactual** (material de imprensa nº 1, 2011).

A parceria com atores financeiros teve efeitos transformadores no setor de incorporação imobiliária residencial. Em primeiro lugar, enquanto as pequenas empresas familiares locais ainda povoavam o setor, o acesso ao capital financeiro apoiou a concentração da atividade de incorporação, especialmente nas áreas metropolitanas. Se os dados sobre tal concentração são escassos, nossa própria estimativa empírica é que, em 2010, apenas quatro incorporadoras foram responsáveis por um quarto de todos os novos lançamentos habitacionais na região metropolitana de São Paulo. Isso é consistente com a observação de **Ball** (1983): quando as incorporadoras emitem ações, o influxo de capital permite que aumentem sua participação de mercado devido ao aumento da produção total.

Paralelamente à concentração por meio do crescimento da produção, o que possibilitou esse rápido ganho de fatia de mercado foi a onda de fusões, aquisições e parcerias que se seguiu às **IPOs** (material de imprensa nº 9, 2008). Incorporadoras entrando em novos segmentos e mercados regionais desconhecidos buscaram a experiência acumulada por empreendedores com uma longa história no negócio. Como o presidente da **PDG** explica em uma entrevista,

Onde estavam os bons profissionais [nesse mercado], que eram poucos? Os bons profissionais eram os donos das firmas que haviam conseguido sobreviver aos anos 1980 e 1990. Esses caras não estão disponíveis [para contratação] no mercado. A única maneira de fazê-los trabalhar para você era

293 O Novo Mercado é um segmento de listagem que solicita mais requisitos de governança corporativa e transparência do que os exigidos pela legislação brasileira.

adquirir uma participação em suas empresas. Essa estratégia tornou-se generalizada no setor (material de imprensa nº 5, 2008 [NDE: retrotradução]).

Entre 2007 e 2010, as aquisições cresceram substancialmente. E envolveram grandes incorporadoras, como foi o caso da aquisição pela Gafisa da Tenda, especializada no segmento de baixa renda, ou da aquisição pela PDG da Agre (material de imprensa nº 8, 2010). No entanto, as joint ventures foram mais frequentes, associando incorporadoras listadas a incorporadoras e construtores locais menores, especialmente ao entrar em um novo mercado regional (Rufino, 2013). Paralelamente às interações horizontais mais estreitas entre incorporadoras, foram estabelecidas relações verticais mais densas entre grandes empreendedores e uma variedade de organizações imobiliárias, como consultorias de negócios, arquitetos, corretores e bancos.

Um segundo efeito transformador diz respeito à organização e governança de negócios das incorporadoras. Foi feita uma distinção mais clara entre os proprietários e a equipe de gestão, mesmo nos casos em que a família proprietária continuou a desempenhar funções gerenciais. Isso também envolveu atrair gestores com carreiras profissionais em outros setores para ocupações que antes eram exercidas por familiares, como a gestão financeira, ou que foram criadas após as IPOs, como as relações com investidores (material de imprensa nº 17, 2008). Os efeitos dessas mudanças organizacionais não se limitaram às empresas listadas, como reflete um analista do Sinduscon, a principal representante de negócios do setor imobiliário:

Acredito que foi bom para sacudir o mercado, para melhorar a governança [...]. A atividade de incorporação vinha acontecendo desde 1964 [...] mas eu acredito que foi atualizada com [...] novos financiamentos, com melhorias regulatórias, e com as IPOs, [tudo isso] qualificou a governança na incorporação imobiliária. Este é o papel que elas [empresas listadas] tinham. A competição com elas foi saudável para empresas de pequeno e médio porte (Entrevista nº 3, Analista, Sinduscon, novembro de 2011).

Paralelamente à dimensão organizacional, para atrair fundos em participações ou como pré-requisito para participar do Novo Mercado da Bovespa, as incorporadoras tiveram que demonstrar um compromisso mais forte com a transparência e melhorar a relação pública com os acionistas. Isso envolveu a divulgação de relatórios trimestrais com resultados operacionais e financeiros detalhados, teleconferências com investidores e analistas, procedimentos contábeis baseados em padrões internacionais, balanços auditados por uma das “quatro grandes” multinacionais do setor e lançamentos de informações essenciais na imprensa de negócios (Material de imprensa nº 24, 2008).

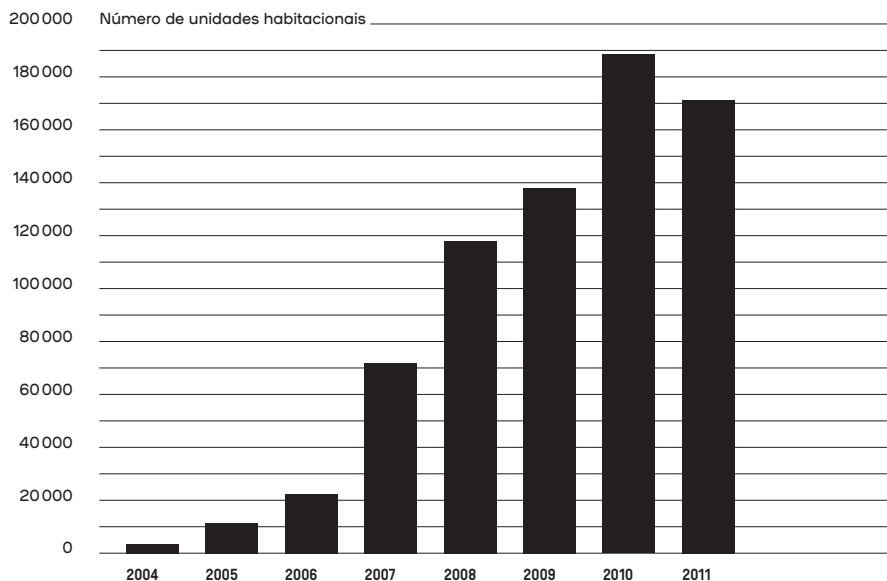
Por fim, o acesso ao capital financeiro teve um efeito transformador por meio da industrialização do modelo de negócios das incorporadoras. Eles adotaram tecnologias de gestão de projetos e introduziram tecnologia informacional para melhorar o intercâmbio de informações e reforçar o controle de custos no processo de construção (Shimbo, 2012). Projetos e design de produtos tornaram-se padronizados (Shimbo, 2012; Fix, 2011). Economias de escala foram buscadas por meio de projetos maiores para reduzir os custos marginais (de terrenos, aprovações de projetos, marketing...) (Sigolo, 2014). Além disso, a maioria das empresas adotou estratégias de crescimento em todo o país (em oposição às locais e regionais), bem como a diversificação de segmentos por estratos de renda (Sanfelici, 2013; Rufino, 2012; Material de imprensa nº 19, 2010).

Em concomitância com o acesso aos mercados financeiros, as incorporadoras cresceram significativamente, como demonstra sua produção (figura 1) e a evolução de seus bancos de terras. Por exemplo, o banco de terras da Cyrela cresceu de 3 milhões de m² em 2005 para 13,6 milhões de m² em 2010, e o valor do banco de terras da Gafisa aumentou de R\$ 3 bilhões em 2006 para R\$ 18 bilhões em 2010.

Em suma, o setor de incorporação imobiliária evoluiu rapidamente ao longo dos anos 2000, com um grupo de incorporadoras confirmando sua dominância em mercados maiores. Mesmo que tais mudanças não afetem todos os mercados igualmente, a reestruturação da indústria teve um impacto decisivo no ambiente urbano construído em muitas cidades brasileiras, direta ou indiretamente.

Figura 1 – Construções de habitação iniciadas pelas sete maiores incorporadoras listadas (2004-2011).

Fonte: Relatórios trimestrais das empresas.



Alterar as geografias da provisão habitacional

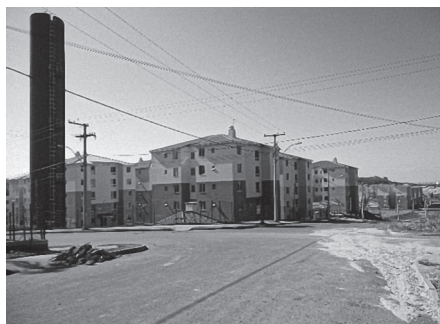
À medida que as incorporadoras se expandiram para novas regiões e pressionaram por economias de escala, suas atividades deixaram uma marca nas principais cidades. Embora os projetos de grande escala não fossem uma novidade, eles se tornaram mais difundidos conforme essas empresas avançavam no mercado. Além dos edifícios de apartamentos convencionais, que continuam a dominar áreas densamente construídas onde o terreno é escasso, prevaleceram três tipologias de projetos. Os produtos para os chamados segmentos de menor renda consistiam em blocos de apartamentos altamente padronizados (geralmente edifícios de 5 andares sem elevador) e algumas comodidades, como quadras esportivas. Para segmentos de renda média e alta, dois tipos de projetos se tornaram mais comuns: os de desenvolvimento fundiário em larga escala e os de uso misto. O primeiro inclui condomínios em loteamentos fechados onde terrenos ou casas são vendidos para os proprietários, bem como condomínios verticalizados com comodidades internas e algumas infraestruturas comuns (ruas, iluminação, parques) fornecidas pela incorporadora em cooperação com os governos locais²⁹⁴. Já os projetos de uso misto, eles geralmente reagrupam funções de escritório, residência e comércio em um único terreno.

294 Esses últimos são comercializados como "bairros planejados" e seu desenvolvimento completo geralmente leva de 5 a 10 anos (Material de Imprensa nº15, 2013).

Figura 2.
Projetos de grande porte em Porto Alegre
— dois projetos de desenvolvimento fundiário

para maior renda (ao alto) e dois condomínios
para renda média baixa (abaixo).

Source: D. Sanfelici, 2012.



341

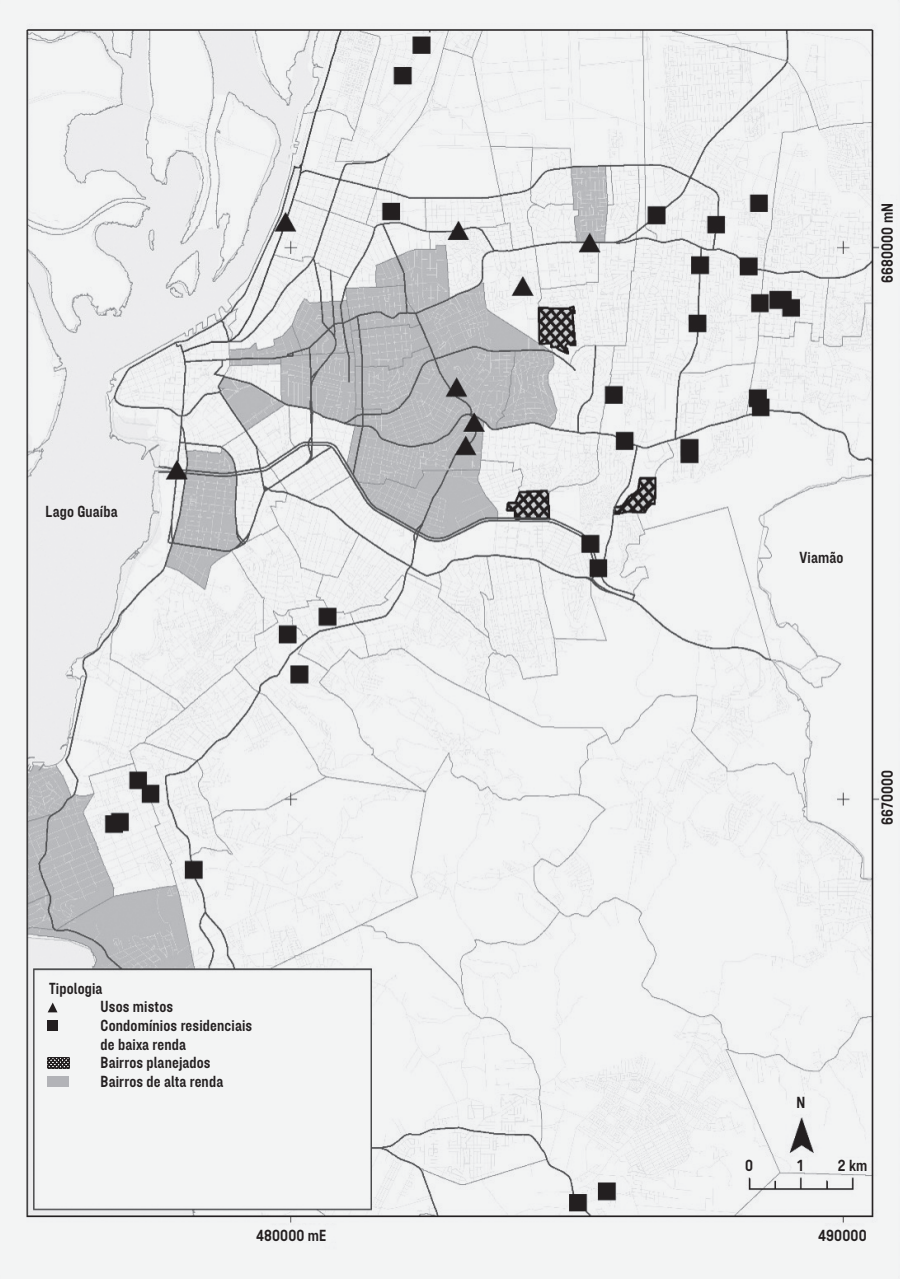
O trabalho de valorização

Parte 4

A disseminação de tais projetos transformou as geografias da habitação, especialmente nas grandes cidades. Embora os novos empreendimentos tenham sido geralmente concentrados no centro da cidade, em bairros de maior renda ao longo da década de 1990 e em grande parte dos anos 2000, eles agora surgem cada vez mais fora dessa área central (ver figura 3). Por necessitarem de terrenos maiores e mais baratos para explorar economias de escala, projetos de menor renda foram geralmente disponibilizados na periferia das áreas urbanas, contribuindo para a expansão urbana em cidades que carecem de sistemas de trânsito eficientes (Maricato, 2011; Ferreira, 2012; Klink e Denaldi, 2014; Material de imprensa nº 10, 2008). Por sua vez, os projetos de desenvolvimento fundiário voltados para as rendas médias e altas, embora geralmente localizados fora de bairros mais densos e de maior valor, estavam perto do núcleo da cidade ou com um acesso fácil a ela por meio de grandes ruas. Quanto aos projetos de uso misto, as incorporadoras os constroem em terrenos de maior valor, atendendo a jovens profissionais que dizem preferir áreas da cidade onde as atividades culturais e de entretenimento são de fácil acesso (ver figura 3). Como já sugerido (Maricato, 2011; Volochko, 2012; Ferreira, 2012; Rufino, 2013), esses projetos geralmente reforçam padrões fragmentados de uso da terra. Muitos são orientados para o interior, como resultado, *entre outros*, da combinação de diferentes funções, da disponibilidade de comodidades que atuam como um substituto do espaço público (parques, quadras esportivas, piscinas, etc.) e dos aparatos de segurança que inibem ou impedem a circulação de pessoas de fora.

Figura 3 – Três tipos de projetos em larga escala lançados por incorporadoras selecionadas em Porto Alegre (2007-2011).

Fonte: D. Sanfelici, com base nos relatórios anuais das incorporadoras.²⁹⁵



295 Exceto para empreendimentos de uso misto cujo número de unidades é difícil de estimar devido ao fato dos escritórios ocuparem espaços inteiros. Todos os projetos têm mais de 200 unidades.

A expansão das incorporadoras para outros mercados regionais resultou na circulação espacial desses produtos, que, consequentemente, atingiram cidades de segundo plano. A partir daí, as incorporadoras exploraram oportunidades nas regiões metropolitanas mais amplas e em aglomerações de médio porte próximas, apoiadas pelos subsídios incluídos no programa Minha Casa Minha Vida²⁹⁶.

Há, portanto, fortes evidências de relações sistêmicas entre três processos: 1) o crescente papel desempenhado pelo mercado de ações na estrutura da propriedade das incorporadoras imobiliárias; 1) as mudanças nas estratégias de negócios dessas incorporadoras; e 11) a redefinição nas geografias da habitação no Brasil. Resta, no entanto, explicar como tais interdependências ocorrem, indagando sobre as interações entre as comunidades do mercado de ações e os gestores das incorporadoras.

A narrativa do crescimento

Seguindo o pressuposto da economia cultural de que discursos e representações sobre a economia formatam objetos econômicos, observamos como, no período 2005-2010, uma narrativa em favor do *crescimento* surgiu pela coautoria de quatro grupos principais: incorporadoras, instituições subscritoras, analistas financeiros e gestores de fundos. Essa narrativa surgiu com as primeiras **IPOs** de 2005 e foi convidada a valorizar as incorporadoras com base em sua capacidade de rápido crescimento. Assumiu-se que quanto mais rápido uma empresa cresce, maiores são seus lucros totais e maiores também são os ganhos de capital para os acionistas, graças ao aumento dos preços das ações.

Foram as *incorporadoras* que originalmente criaram essa narrativa. Ao ver uma oportunidade na crescente demanda por moradia, elas foram novamente confrontadas com o obstáculo da aquisição de terrenos. Uma vez que, tal como explicado na seção 3, os empréstimos bancários convencionais cobriam apenas os custos de construção, a exploração dos mercados financeiros aparecia como uma solução viável para a constituição de um banco de terras. À medida que se voltavam para os mercados financeiros, as incorporadoras enfatizaram que, ao resolver esse gargalo do estoque de terrenos, os atores financeiros poderiam legitimamente esperar um forte crescimento na capitalização do mercado, refletindo níveis crescentes de produção habitacional (Material de imprensa nº 2, 2008).

Esta era a principal ideia das empresas ao explorar os mercados de capitais: o negócio é muito intensivo no consumo de recursos. Então, as empresas viam desta maneira: “meu volume de negócios não pode ser acelerado se eu não tiver dinheiro para investir [na aquisição de terrenos, aprovação, etc.]. Como posso acelerar os resultados? Obtendo acesso aos investidores”. Assim, a motivação por trás das **IPOs** era obter terra. Elas [incorporadoras] viam uma oportunidade [no ambiente econômico em melhoria]. Mas então elas diziam: “[...] Tenho tudo o que preciso, exceto dinheiro para comprar terrenos”. Essa foi a motivação delas [...]. Elas ligaram para os investidores e disseram: “Olha, o Brasil está indo bem, essa é a perspectiva econômica, de agora em diante a gente tem um potencial de crescimento forte, mas eu preciso de você como meu parceiro [...]”. A maioria das incorporadoras paga apenas o mínimo [exigido por lei] em dividendos, porque todos os investidores fizeram uma aposta no crescimento (Entrevista nº 5, Analista, Banco do Brasil, 11 de novembro).

As *subscritoras* também endossaram essa ênfase no crescimento futuro, uma vez que seu modelo de remuneração baseada em taxas proporcionais os incentivou a aumentar os valores de capital das empresas na data das **IPOs** (Lima Jr, 2007). *Os analistas* corroboraram a narrativa das incorporadoras, primeiro, defendendo uma previsão macroeconômica mais ampla e de forte crescimento para a economia brasileira como um todo, segundo, mobilizando narrativas de todo o setor, que vão desde incentivos

296 Até que ponto as cidades operam como plataformas para uma maior expansão varia de acordo com as estratégias da empresa e com a renda média da população na região. As regiões Norte e Nordeste, onde os rendimentos médios são muito inferiores aos das regiões Sul e Sudeste, fizeram com que as incorporadoras se concentrassem nas áreas metropolitanas.

governamentais até promessas de ganhos de eficiência associados a empresas maiores. Por fim, à medida que o excesso de liquidez em meados dos anos 2000 reduziu as taxas de juros nas economias “desenvolvidas”, os gestores de fundos estavam ansiosos para colher os benefícios do crescimento do Brasil. O capital que fluía do Norte global procurava investimentos de alto risco e alto retorno para complementar ativos de menor retorno em suas economias de origem. Em outras palavras, os investidores buscavam um cenário de ganhos rápidos de capital (por meio do aumento do preço das ações) em vez de crescimento de longo prazo (e retornos com base em dividendos).

Essas narrativas, que foram elaboradas decisão de investimento após decisão de investimento, ou seja, no nível micro de cada incorporadora individual, circularam dentro e através das comunidades das incorporadoras e do mercado de ações que estavam ambas concentradas principalmente na cidade de São Paulo. As incorporadoras estavam já formando uma comunidade fortemente conectada, com base em interesses profissionais semelhantes e relações interpessoais. As entrevistas revelam como a narrativa baseada no gargalo do estoque de terrenos circulou entre a comunidade como forma de atrair investidores:

A ideia de [ênfatar] o banco de terras apareceu em [...] 2005, quando a Cyrela abriu o capital e teve que mostrar aos investidores [que] [...] [isso] poderia crescer no futuro. Foi assim que a Cyrela conseguiu [fazer a sua primeira oferta pública]. Até então, nenhuma incorporadora no Brasil tinha tido essa ideia de ir à bolsa de valores. E isso se transformou em um frenesi (Entrevista nº 3, analista, Sinduscon, novembro de 2011).

De acordo com um gerente da Cyrela, a troca de informações entre as incorporadoras no momento da IPO foi fundamental para moldar suas estratégias:

A estratégia [das IPOs] foi de crescimento. Se você olhar para todos os relatórios [das empresas], eles meio que dizem a mesma coisa, porque as empresas se copiam. Há algo chamado prospecto de IPO. Eu mesmo recebi ligações de pessoas de [outras empresas] perguntando: “como devo fazer isso ou aquilo”. Eles [...] estavam preparando um prospecto. Então, todas as empresas seguiram [estratégias semelhantes] (Entrevista nº 2, Gerente de projetos, Cyrela, março de 2012).

Essa narrativa foi também retomada pela comunidade do mercado de ações, que expandiu progressivamente a ideia de um cenário de crescimento para toda a indústria de incorporação imobiliária, vendo assim na “tese de investimento” das incorporadoras (Entrevista nº 5, Analista, Banco do Brasil, 11 de novembro) uma oportunidade de lucro. Por meio das interações dentro e entre essas duas comunidades, essas narrativas começaram a ressoar, culminando na janela aberta pelas IPOs, concentrada em apenas dois anos (2005-07). Em suma, o gargalo do estoque de terrenos forneceu uma história conveniente com seu foco no crescimento rápido: sob condições de extraordinária demanda solvável de habitação e incentivos governamentais, se o gargalo pudesse ser removido, os lucros subiriam rapidamente, dando um retorno pecuniário aos acionistas devido ao resultante aumento da capitalização de mercado.

Essa narrativa dominante apoiou e foi promulgada por meio de uma convenção de avaliação que se espalhou pela comunidade do mercado de ações. Com o foco nos ganhos de capital que poderiam ser derivados do aumento dos preços das ações, as incorporadoras foram avaliadas com base em elementos que poderiam sinalizar o crescimento futuro dos resultados produtivos. No entanto, a comunidade do mercado de ações (investidores, analistas, imprensa de negócios) não tinha certeza sobre qual indicador deveria ser priorizado na avaliação de preços, trazendo evoluções na convenção de avaliação.

Parte do impacto dos mercados nas grandes cidades [veio] dessa necessidade de geração de resultados. Os investidores não sabiam onde procurar. Havia um histórico de análise de empresas [...] na indústria manufatureira, nos serviços, mas o setor da construção era [...] novo na bolsa de valores. Quais critérios [os investidores deveriam] usar? Nessa incerteza, um dos critérios que passaram a utilizar foi o do banco de terras. Se você tivesse um bom banco de terras, isso significava que você lançaria mais, e nesse momento as incorporadoras se apressaram para construir seus bancos de terras, fazendo com que

os preços dos terrenos subissem (Entrevista nº 4, Analista, Fundação Getúlio Vargas, outubro de 2011).

Essa ênfase inicial nos bancos de terras também foi apoiada pelas subscritoras, pois acompanhavam as **IPOs**. Considerando o estoque de terrenos como um indicador das margens futuras, elas avaliaram os terrenos não pelo seu valor de compra na época, mas pelo seu Valor Geral de Vendas (**VGv** — ou seja, como o valor pelo qual os terrenos seriam vendidos quando inteiramente incorporados). Além disso, elas apostaram especulativamente em uma estabilidade dos custos no nível observado na época e em uma demanda de habitação pelas famílias cada vez maior (Lima Jr, 2007; 2012). No entanto, reconhecendo que o desenvolvimento levaria tempo e que os bancos de terra não poderiam ser transformados diretamente no volume de negócios do ano seguinte, a comunidade do mercado de ações mudou de bancos de terra brutos para estimativas de lançamentos como referência dos valores esperados em um ou dois anos. Da mesma forma, as fusões e aquisições também foram um indicador positivo posteriormente incentivado pelos mercados de ações, assim como se deram os elogios recebidos pela gestão da Gafisa quando da compra da Tenda. Em outras palavras, durante todo o período 2005-10, o foco permaneceu no crescimento dos lucros totais das empresas, conforme ilustrado pelo uso de multiplicadores do **LAJIDA** pelos gestores de fundos (Material de imprensa nº 16, 2010; Lima Jr. 2012; **JP** Morgan 2011). Como as promessas de ganhos de capital não foram corroboradas pelos resultados financeiros ao fim do ano, adaptações na convenção de avaliação (do banco de terras aos lançamentos e às fusões e aquisições) foram necessárias para preservar a narrativa dominante de crescimento.

Isso também foi acompanhado por uma mudança nas relações de poder. Preocupados com os resultados decepcionantes, os gestores de fundos e analistas gradualmente pressionaram os gestores das incorporadoras a tomar uma série de iniciativas estratégicas para garantir um crescimento mais forte. A pressão foi exercida por meio de relatórios de especialistas, durante teleconferências trimestrais e entrevistas com a imprensa de negócios. Ela foi decretada por meio de preços de ações mais benévolas para as incorporadoras que mais rapidamente cumpriram com as mudanças gerenciais propostas, enquanto as ações das empresas mais conservadoras tiveram seu preço reduzido.

na época das **IPOs**, [...] os investidores queriam que todos se espalhassem, diversificassem [os investimentos] em todo o país, elevassem as projeções de lançamento, e tínhamos um perfil mais conservador. Acreditamos até que nossas ações têm uma [...] menor valorização [do que as de nossos concorrentes] devido à estratégia mais conservadora de nossa gestão (Entrevista nº 1, Gerente de Relações com Investidores, Even, nov. 2011). 2011).

Se inicialmente as incorporadoras habitacionais e subscritoras tentaram atrair os investidores para uma convenção de interpretação que girava em torno do problema do gargalo da terra, as interações evoluíram com a comunidade do mercado de ações exercendo progressivamente um controle mais forte sobre as incorporadoras, disciplinando-as com o uso de uma convenção de avaliação com foco nos lucros (Material de imprensa nº 25, 2008).

Promessas e números

Por volta de 2010-11, os números se mantiveram persistentemente divergentes das promessas subjacentes às narrativas de crescimento e, assim, desacreditaram os pressupostos otimistas sobre os quais os preços das ações haviam sido originalmente estimados. Várias razões explicam por que a rentabilidade dos acionistas se mostrou mais fraca do que o esperado. Em primeiro lugar, os custos de construção, que haviam sido contabilizados no valor da época pelas subscritoras, subiram por um aumento nos custos de mão de obra, em si mesmo um resultado da diminuição das taxas de desemprego por conta do crescimento econômico.

as empresas [...] fizeram muitos lançamentos, e por estes terem receitas de três anos, em geral elas constroem nos dois últimos [...]. O problema é que, [...] no momento em que as empresas foram construir [...] em 2009, 2010,

2011, os preços dos insumos estavam muito mais altos, com escassez de mão de obra. [...] Assim, nos projetos que vendemos, a margem que esperávamos ser de 36% ou 38%, caiu para 28%. [...] E tem empresas que ainda tiveram piores resultados [...]. Os investidores ficaram com raiva das empresas (Entrevista nº 2, Gerente de projetos, Cyrela, março de 2012).

Em segundo lugar, ao contrário do que a imprensa e os analistas de negócios esperavam, as estratégias industriais não produziram melhores margens, uma vez que o aumento do número de parceiros puxou para cima os custos de coordenação; as economias de escala foram decepcionantes devido à curva de aprendizagem, especialmente em novos 'segmentos' e mercados; além da má execução, indicada como causa de vários atrasos, aumentar os custos de financiamento.

[...]o foco [das empresas] nos primeiros anos foi o ganho de escala. Os investidores passaram a premiar o agigantamento dos portfólios e os índices crescentes de Valor Geral de Vendas (**VGV**) dos lançamentos, que indica o potencial de receita dos projetos novos. "Como o mercado [de ações] comprava lançamento, muitas parcerias foram montadas às pressas", observa o gerente de renda variável da Capitânia, Christian Faricelli. Segundo o especialista, o objetivo era diversificar as regiões de atuação, mas faltou controle. "Houve um crescimento muito rápido e um pouco desordenado de boa parte das empresas", afirma Faricelli. (Material de imprensa nº 23, 2012).

Os números financeiros decepcionantes levaram a visões dissonantes sobre as responsabilidades. As incorporadoras — particularmente as relutantes em adotar estratégias de crescimento agressivas e as que se mantiveram longe do mercado de ações — passaram a denunciar mais vigorosamente os investidores e analistas gregários, que os forçaram a buscar objetivos equivocados ao mesmo tempo em que eram voláteis em suas expectativas e ávidos por seguir "modismos" (Investor Relations manager, Even, Nov. 2011). Em uma entrevista para a *Exame*, o presidente da Cyrela, Ellie Horn, foi questionado sobre como ele se sentia em relação às reações negativas do mercado de ações ao recente relatório da empresa de 2009:

[...] Na primeira vez em que eles [analistas] falam sobre sua empresa você vai atrás. Hoje já não presto muita atenção nisso, caso contrário mataria a empresa. É preciso olhar as reações do mercado [de ações] com bom senso para que a companhia se preserve. (Material de imprensa nº 11, 2009).

Alguns analistas, provavelmente refletindo as opiniões dos investidores, culpam as incorporadoras por sua incapacidade de executar adequadamente seus projetos. Assim, Marcelo Motta, analista da **JP Morgan**, declarou que

Muitas empresas acabaram se concentrando apenas no crescimento e não prestaram atenção à questão da lucratividade. [...] A maioria das companhias [...] com queda de lucros sofreu por falta de planejamento. Excedentes de custos, penalidades incorridas em projetos, provisões [para dívidas incobráveis] em balanços patrimoniais e outros fatores reduziram os lucros em 2011 (Material de imprensa nº 12, 2012, [**NDE**: retrotradução]).

Outros analistas dão um tom mais equilibrado, relacionando timidamente os movimentos imprudentes das incorporadoras ao uso de critérios inadequados para a avaliação das empresas pelos gerentes de fundos. Um analista do Banco do Brasil confidenciou que os investidores, até 2011, não conseguiram entender os ciclos de construção e seu impacto nas necessidades de financiamento das empresas, ao mesmo tempo em que reconheceu que, à medida que os investidores aprendiam como o setor funcionava, o foco único no crescimento foi mudando gradualmente (Material de imprensa nº 12, 2012).

Tais dissonâncias levaram ao desencanto geral e ao desmantelamento da convenção em torno da qual esses atores se uniram durante as **IPOs**. Esse desmantelamento abriu caminho para novas narrativas concorrentes, que começaram progressivamente a vibrar em uníssono outra vez e a ressoar em uma convenção de interpretação na qual a qualidade e a lucratividade substituem a quantidade e os lucros. Concomitantemente e reforçando-se de forma mútua, isso também levou a uma evolução

na convenção de avaliação, com gestores de fundos e analistas buscando diferentes variáveis para avaliar o valor das empresas:

Dadas as dificuldades experimentadas pela maioria das empresas, os investidores e analistas mudaram o foco de suas demandas. Não se espera mais um alto volume de lançamentos, mas, em vez disso, é dada prioridade a projetos mais lucrativos. Fluxo de caixa positivo e maior rentabilidade agora dominam as teleconferências (Material de imprensa nº 13, 2013 [NDE: retrotradução]).

Ilustrando essa mudança de foco, a imprensa de negócios colocou em evidência empresas cujas estratégias se basearam em expansão de ritmo mais lento por meio do crescimento orgânico, sejam elas listadas na bolsa de valores, como a Eztec (Material de imprensa nº 4, 2014), ou não, como a CFL (material de imprensa nº 7, 2013).

Como no período 2005-10, essa evolução na avaliação do mercado de ações teve efeitos performativos sobre as incorporadoras. Se a Brookfield comprou de volta suas ações para suspender o controle dos mercados financeiros (Material de imprensa nº 21, 2014), outras incorporadoras permaneceram no jogo alegando em seus relatórios e em anúncios públicos que estavam tomando ações fortes para aumentar a lucratividade. Essas ações incluíram o corte de novos projetos para melhor controlar os custos e o cronograma de construção (Material de imprensa nº 22, 2012); redução do número de parcerias; retirada dos mercados regionais (Material de imprensa nº 20, 2012); abandono de segmentos nos quais as empresas tinham menos experiência, como o segmento para a menor renda (Material de imprensa nº 14, 2012).

[a empresa decidiu] desacelerar. Nós não vamos crescer tanto quanto nós crescemos [no passado]. Nosso ritmo de crescimento foi reduzido. Então, a Cyrela informou ao mercado [de ações] em março de 2011 que o crescimento não seria de 30% ao ano, mas de 10 a 15%. [...] Nós [também] revisamos [nossos planos de expansão regional]. Sempre procuramos expandir onde estão os rendimentos, em cidades com pelo menos 500.000 habitantes, etc. Em 2008, tivemos 14 parcerias. Hoje temos [apenas] 4. Em 2010 e 2011, limitamos [essas parcerias]. Quando os custos de construção subiram, pensamos: onde isso aconteceu? [Aconteceu] onde a gente tinha menos controle, [...] [ou seja] com parceiros fora de São Paulo, do Rio e do Sul. [...]. Então decidimos fortalecer nossa atividade onde nossa execução é melhor. [...] Tudo isso [com o objetivo de melhorar] o fluxo de caixa. [...] (Entrevista nº 2, Gerente de Projetos, Cyrela, Mar. 2012).

Com tais evoluções, é provável que ocorra uma nova rodada de consequências espaciais na produção de moradias nas cidades brasileiras. À medida que as incorporadoras procuram melhorar a lucratividade, sua concentração em áreas metropolitanas selecionadas no Sudeste e no Sul aumentará, deixando os outros mercados novamente para empresas menores e familiares. Pela mesma razão, seus projetos provavelmente estarão mais focados em grupos de renda média e alta. Há também sinais de que as empresas concentrarão seus esforços em projetos grandes e muito grandes como forma de aumentar as margens por meio de economias de escala (Material de imprensa nº 15, 2013) e, talvez, aumentar a lucratividade de seu banco de terras. Isso enquanto os resultados financeiros corroborarem suas estratégias, ou até que outras narrativas resoem em outra convenção sobre como melhor satisfazer as expectativas de retorno pecuniário dos mercados financeiros por meio da produção residencial para as famílias brasileiras.

Em meio aos multivariados fatores em jogo na constituição das geografias da habitação, o artigo se propôs a fazer um balanço das recentes evoluções que afetam o setor de incorporação imobiliária, especialmente nos países “emergentes”. Com as reformas neoliberais, ao lado e, na maioria das vezes, acima da crescente importância das hipotecas e de sua securitização, a provisão de habitação e suas geografias associadas são transformadas com a crescente importância dos investidores financeiros no setor de incorporação imobiliária. Este artigo afirma que, para entender

as geografias da produção habitacional nas cidades brasileiras, é necessário analisar as interações entre os mercados financeiros e as incorporadoras. Isso é feito por uma análise empírica do setor habitacional do Brasil entre meados dos anos 2000 e 2012.

O artigo combina duas vertentes da literatura aplicada ao estudo dos mercados financeiros (economia cultural e economia das convenções), desenvolvendo o conceito de ressonância. Este conceito permite reconhecer a pressão exercida pelos atores dos mercados financeiros, mas também pela agência da gestão das incorporadoras. Também nos permite transpor os níveis micro e meso, ligando dinamicamente as interações que acontecem em torno de cada organização individual com as convenções que são feitas e refeitas no setor de incorporação imobiliária.

Essa heurística demonstra que não há uma relação direta e unidirecional que leve das expectativas dos mercados financeiros às geografias de habitação existentes na realidade. Em vez disso, defende-se uma análise aprofundada das narrativas em coautoria das incorporadoras e da comunidade do mercado de ações (investidores, analistas, imprensa de negócios, etc.), bem como os movimentos estratégicos relacionados que transformam as práticas de negócios das incorporadoras e, sem dúvida, as geografias da provisão habitacional. De fato, quando as interações entre acionistas e gestores de empresas, com todas as suas idiossincrasias, começam a vibrar em uníssono, as convenções de interpretação e avaliação contribuem para estratégias de negócios convergentes que têm consequências na produção de habitação. Isso é ilustrado pelo período 2005-2010, no qual uma narrativa dominante em torno do crescimento estimulou as empresas a buscar planos de desenvolvimento mais agressivos. Ao longo desse período, as incorporadoras priorizaram projetos de grande escala, visaram uma gama mais ampla de grupos de renda e replicaram tais empreendimentos em um número maior de cidades. Isso resultou em um padrão mais fragmentado de produção habitacional, na medida em que muitos desses projetos assumiram a forma de enclaves urbanos.

Isso oferece duas contribuições sobre as relações entre mercados financeiros e incorporadoras. Primeiro, as convenções do mercado financeiro não são predeterminadas, mas variam ao longo do tempo em resposta aos resultados financeiros observados. Números decepcionantes são acomodados por meio de evoluções na convenção dominante, especialmente porque os investidores estão descobrindo um novo setor, como foi o caso do setor de incorporação imobiliária. No entanto, essas adaptações ocorrem apenas até certo ponto: as narrativas dissonantes podem quebrar a harmonia, com os atores culpando uns aos outros. Em segundo lugar, e de forma relacionada, as relações de poder entre os atores evoluem ao longo do tempo. Se as incorporadoras inicialmente transformaram o gargalo do estoque de terrenos em uma oportunidade de investimento, a comunidade do mercado de ações e, em particular, os gestores de fundos, gradualmente apertaram seu controle sobre as incorporadoras, tentando forçá-las a determinadas estratégias de negócios e recompensando-as — ou as punindo — por meio da precificação de ações. As interações são, portanto, frequentemente repletas de atritos, que são particularmente aquecidos quando surgem discrepâncias entre as expectativas que a convenção originalmente incorporava e a emergência de resultados reais. Além disso, à medida que uma nova convenção substitui progressivamente a outra, as repercussões nas estratégias de negócios das incorporadoras provavelmente transformarão de novo as geografias da habitação.

Em um nível mais teórico, e sem opor o financiamento da propriedade habitacional (nomeadamente através da hipoteca e da sua securitização) ao financiamento da atividade de incorporação imobiliária, o artigo convida a se tomar mais diretamente em conta o modo como a financeirização afeta a provisão de habitação pelas incorporadoras. Isso é importante tanto nos países do Sul global quanto no Norte global, uma vez que o setor de incorporação imobiliária mantém múltiplos laços com os mercados financeiros. Como vimos neste artigo, os mercados financeiros fornecem participações e dívidas diretamente às incorporadoras no nível organizacional. Mas eles também estão cada vez mais diretamente envolvidos enquanto proprietários imobiliários (ver Fields e Uffer, bem como Guironnet *et al.* nesta edição especial, e Halbert *et al.*, 2014) e atores do financiamento de operações de incorporação (investimento direto no nível do projeto). Essas evoluções pressionam por novas análises sobre a relação entre a financeirização e a produção do ambiente urbano construído na perspectiva da oferta.

- AALBERS, M. B. (Org.). (2012). *Subprime cities and the twin crises*. Londres: Wiley & Blackwell.
- AALBERS, M. B., & CHRISTOPHERS, B. (2014). Centring Housing in Political Economy. *Housing, Theory and Society*, 31(4), 373-394. <https://doi.org/10.1080/14036096.2014.947082>
- ARRETCHE, M. (1990). Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço e debates*, 31, 21-36.
- ASHTON, P. (2009). An Appetite for Yield: The Anatomy of the Subprime Mortgage Crisis. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 41(6), 1420-1441. <https://doi.org/10.1068/a40328>
- BALL, M. (1983). *Housing policy and economic power: the political economy of owner occupation*. Londres: Routledge.
- CASTRO, C. M. P. (2000). *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 1990* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasil.
- CARRUTHERS, B. G., & STINCHCOMBE, A. L. (1999). The social structure of liquidity: Flexibility, markets, and states. *Theory and Society*, 28(3), 353-382. <https://doi.org/10.1023/A:1006903103304>
- DAVID, L. (2013). *La production urbaine de Mexico: entre financiarisation et construction territoriale* (Tese de Doutorado). Université Paris-Est, France. Disponível em: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00971515>
- DAVID, L., & HALBERT, L. (2014a). Constructing "world-class" cities: Hubs of globalization and high finance. (2013). In M. Hibbard, R. Freestone & T. Øivin Sager, *Dialogues in Urban and Regional Planning*, pp. 99-114. Londres: Routledge.
- DAVID, L., & HALBERT, L. (2014). Finance Capital, Actor-Network Theory and the Struggle Over Calculative Agencies in the Business Property Markets of Mexico City Metropolitan Region. *Regional Studies*, 48(3), 516-529. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.756581>
- Documento de imprensa nº1: Agostini, R. (2011, 30 março). A construção da **PDG** como uma marca nacional. *Revista Exame*.
- Documento de imprensa nº2: Amato, F. B. (2008, junho). Private equity e a consolidação do mercado. *Construção Mercado*.
- Documento de imprensa nº3: Aranha, C. (2011, 11 dezembro). Um degrau de cada vez na Even. *Revista Exame*.
- Documento de imprensa nº4: Barra, P. (2014, 17 dezembro). Por que a melhor construtora pode dobrar de valor nos próximos anos? *Infomoney*.
- Documento de imprensa nº5: Blanco, M. (2008, abril). Entrevista com José Antonio Garbowsky. *Construção Mercado*.
- Documento de imprensa nº6: Bigarelli, B. (2014, 13 novembro). "Aposentadoria é covardia", diz Elie Horn, fundador da Cyrela. *Época Negócios*.
- Documento de imprensa nº7: Bueno, S. (2013, 1 julho). **CFL** cresce com operação regionalizada. *Valor Econômico*.
- Documento de imprensa nº8: Cançado, P. (2010, 4 maio). **PDG** compra a Agre. *O Estado de S. Paulo*.
- Documento de imprensa nº9: Cichinelli, G. (2008, agosto). Efeitos do boom: consolidação do setor. *Construção Mercado*.
- Documento de imprensa nº10: Cichinelli, G. (2008, agosto). Efeitos do boom — crescimento urbano desordenado. *Construção Mercado*.
- Documento de imprensa nº11: Correa, C. (2009, 19 março). Sobreviva — e ganhe depois, diz Elie Horn. *Revista Exame*.
- Documento de imprensa nº12: Corsini, R. (2012, maio). O tombo das grandes. *Construção Mercado*.
- Documento de imprensa nº13: Corsini, R. (2013, maio). A origem dos prejuízos. *Construção Mercado*.
- Documento de imprensa nº14: Fernandes, A. (2012, 21 setembro). Construtoras mudam estratégia de expansão geográfica e por renda. *Valor Econômico*.
- Documento de imprensa nº15: Gazzoni, M. (2013, 13 fevereiro). Construtoras buscam nova fonte de receita com os bairros planejados. *O Estado de S. Paulo*.
- Documento de imprensa nº16: Gregorio, C. A. G. (2010, março). Entenda como os preços das ações das incorporadoras inflaram artificialmente. *Construção Mercado*.
- Documento de imprensa nº17: Lindemann, G. (2008, 15 agosto). Construtoras contratam consultoria para atrair engenheiros para cargos executivos. *Construção Mercado*.
- Documento de imprensa nº18: Mandl, R. (2006, 10 junho). Megainvestidor paga R\$ 135 milhões por 32% da Gafisa. *UOL Economia*.
- Documento de imprensa nº19: Olivion, B. (2010, 10 abril). Construtoras correm atrás da baixa renda. *Revista Exame*.
- Documento de imprensa nº20: Pereira, V. (2012, 26 junho). Aversas a **IPOs**, construtoras menores focam em nichos para crescer.
- Documento de imprensa nº21: Rostas, R. (2014, 17 fevereiro). Ação da Brookfield sobe 19% após confirmar oferta para fechar capital. *Valor Econômico*.
- Documento de imprensa nº22: Quintão, C. (2012, 25 janeiro). Incorporadoras estimam crescer menos em 2012. *Valor Econômico*.
- Documento de imprensa nº23: Tauhata, S. (2012, 11 setembro). Rachaduras no concreto. *Valor Econômico*.
- Documento de imprensa nº24: Oliveira, T. (2008, agosto). Efeitos do boom: transparência na gestão. *Construção Mercado*.
- Documento de imprensa nº25: Oliveira, T. (2008, dezembro). Mercado de capitais. *Construção Mercado*.
- ESPELAND, W. N., & STEVENS, M. L. (1998). Commensuration as a Social Process. *Annual Review of Sociology*, 24(1), 313-343. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.313>
- FAINSTEIN, S. (1994). *The city builders: property, politics and planning in London and New York*. Lawrence: University Press of Kansas.

- FARAH, M. F. S. (1985). Estado e Habitação no Brasil: o caso dos Institutos de Previdência. *Espaço & Debates*, São Paulo, (16), pp. 73-81.
- FERREIRA, J. S. W. (Org.) (2012). *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo: LABHAB.
- FIX, M. (2011). Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Brasil. <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2011.815022>
- FORREST, R. (2015). The ongoing financialisation of home ownership — new times, new contexts. *International Journal of Housing Policy*, 15(1), 15. <https://doi.org/10.1080/14616718.2014.999449>
- FROUD, J., JOHAL, S., LEAVER, A., & WILLIAMS, K. (2006). *Financialization and strategy: narrative and numbers*. Londres: Routledge.
- HALBERT, L., HENNEBERRY, J., & MOUZAKIS, F. (2014). The Financialization of Business Property and What It Means for Cities and Regions. *Regional Studies*, 48(3), 547-550. <https://doi.org/10.1080/00343404.2014.895317>
- HALBERT, L., & ROUANET, H. (2014). Filtering Risk Away: Global Finance Capital, Transcalar Territorial Networks and the (Un)Making of City-Regions: An Analysis of Business Property Development in Bangalore, India. *Regional Studies*, 48(3), 471-484. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.779658>
- HARVEY, D. (2003). *Paris, capital of modernity*. Abington: Routledge.
- JP Morgan (2011). *Brazilian homebuilders 101*. Latin American Equity Research.
- KLINK, J., & DENALDI, R. (2014). On financialization and state spatial fixes in Brazil. A geographical and historical interpretation of the housing program My House My Life. *Habitat International*, 44, 220-226. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.06.001>
- LANGLEY, P. (2007). Uncertain Subjects of Anglo-American Financialization. *Cultural Critique*, 65(1), 67-91. <https://doi.org/10.1353/cul.2007.0009>
- LAVIGNE, S. (2002). *Investisseurs financiers et convention d'évaluation des firmes: une modélisation de la diffusion institutionnelle de la convention* (Tese de doutorado). Université Toulouse 1, França.
- LAZONICK, W., & O'SULLIVAN, M. (2000). Maximizing shareholder value: A new ideology for corporate governance. *Economy and Society*, 29(1), 13-35. <https://doi.org/10.1080/030851400360541>
- LIMA Jr, J. R. (2007, novembro). Landbank das empresas listadas na Bovespa. *Construção Mercado*.
- LIMA Jr, J. R. (2012, junho). Era possível prever? *Construção Mercado*.
- LORRAIN, D. (2009). Because the market says so. Brokers and managers in the electricity industry. *Sociologie du travail*, 51, e49e66. <https://doi.org/10.1016/j.socotra.2009.01.004>
- MARICATO, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Ed. Vozes.
- ORLÉAN, A. (1999). *Le pouvoir de la finance*. Paris: Odile Jacob.
- ORLÉAN, A. (2004). L'économie des conventions: Définitions et résultats. In Orléan A. (Org.). *Analyse économique des conventions*, pp. 9-48. Paris: Presses Universitaires de France.
- PAULANI, L. (2008). *Brasil delivery: a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Boitempo.
- POON, M. (2009). From new deal institutions to capital markets: Commercial consumer risk scores and the making of subprime mortgage finance. *Accounting, Organizations and Society*, 34(5), 654-674. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2009.02.003>
- PRYKE, M., & DU GAY, P. (2007). Take an issue: Cultural economy and finance. *Economy and Society*, 36(3), 339-354. <https://doi.org/10.1080/03085140701428282>
- RIBEIRO, L. C. Q. (1996). *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- ROLNIK, R. (2013). Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 1058-1066. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12062>
- ROYER, L. de O. (2009). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasil. <https://doi.org/10.11606/T16.2009.tde-19032010-114007>
- RUFINO, M. B. C. (2012). *A incorporação da metrópole: Centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasil. <https://doi.org/10.11606/T16.2012.tde-22062012-143019>
- RUTLAND, T. (2010). The financialization of urban redevelopment. *Geography Compass*, 4(8), 1167-1178. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2010.00348.x>
- SANFELICI, D. (2013). Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *EURE (Santiago)*, 39(118), 27-46. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612013000300002>
- SCHWARTZ, H., & SEABROOKE, L. (2008). Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing. *Comparative European Politics*, 6(3), 237-261. <https://doi.org/10.1057/cep.2008.10>
- SEARLE, L. G. (2014). Conflict and Commensuration: Contested Market Making in India's Private Real Estate Development Sector. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), 60-78. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12042>
- SÍGOLO, L. M. (2014). *O boom imobiliário na metrópole paulistana: O avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasil. <https://doi.org/10.11606/T16.2014.tde-15102014-151338>
- SHIMBO, L. Z. (2012). *Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Belo Horizonte: C/Arte
- TADJEDDINE, Y. (2006). Les gérants d'actifs en action: l'importance des constructions sociales dans la décision financière. In Eymard-Duvernay, F. (Ed.), *L'économie des conventions, méthodes et résultats* (Tome 2). Paris: La Découverte.
- THEURILLAT, T., & CREVOISIER, O. (2014). Sustainability and the Anchoring of Capital: Negotiations Surrounding Two Major Urban Projects in Switzerland. *Regional Studies*, 48(3), 501-515. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.787160>

- VALENÇA**, M. M. (1999). The Closure of the Brazilian Housing Bank and Beyond. *Urban Studies*, 36(10), 1747-1768. <https://doi.org/10.1080/00420989928091747-1768>.
- VALENÇA**, M. M., & **BONATES**, M. F. (2010). The trajectory of social housing policy in Brazil: From the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. *Habitat International*, 34(2), 165-173. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.08.006>
- VOLOCHKO**, D. (2012). *Novos espaços e cotidiano desigual nas periferias da metrópole* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, **FFLCH**, Departamento de Geografia, Brasil. <https://doi.org/10.11606/T.8.2012.tde-10082012-183616>

FINANCEIRIZAÇÃO DO IMOBILIÁRIO E TRANSFORMAÇÕES NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO: ESPECIFICIDADES DA REPRODUÇÃO DO CAPITAL E EXPANSÃO RECENTE NA METRÓPOLE PAULISTANA

Artigo originalmente publicado na coletânea *Metropolização: espaço, cotidiano e ação*, organizada por Alvaro Ferreira, João Rua e Regina Célia de Matos e editada pela Consequência. Ver: Rufino, M. B. C. (2017). Financeirização do imobiliário e transformações na produção do espaço: especificidades da reprodução do capital e expansão recente na metrópole paulistana. In A. Ferreira, J. Rua & R. C. de Matos, *Metropolização: espaço, cotidiano e ação* (pp. 213-240). Rio de Janeiro: Editora Consequência²⁹⁷.

297 O artigo em questão é parte da pesquisa Incorporação Imobiliária e metropolização: centralização do capital na produção do espaço em São Paulo. Apoiada pela **FAPESP**. Processo 15/25214-9.

Maria Beatriz Cruz Rufino

Professora Doutora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP) e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da mesma instituição. Foi pesquisadora no Kings College de Londres pelo Programa de International Fellowship da Urban Studies Foundation (2021-2022). É bolsista de produtividade

do CNPq, líder do grupo de pesquisa do "Espaço, Produção e Política Urbana" e membro do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP. Participa e coordena pesquisas nacionais e internacionais na área dos Estudos Urbanos, focando-se nos temas da Produção Imobiliária e de Infraestruturas e das Políticas Urbanas e Habitacionais.

Originado da teoria Marxista, o conceito de financeirização ainda prescinde de maior clareza na sua definição, e sua teorização passa pela percepção da alteração do comportamento de agentes fundamentais da acumulação capitalista (Lapavistas, 2013). Para o autor, a financeirização corresponde a uma transformação sistêmica do capitalismo ocorrida nas últimas quatro décadas.

De acordo, com Chesnais, o atual regime de acumulação, caracterizado pelo domínio do capital financeiro, sustenta-se pelo predomínio de uma lógica da valorização financeira do capital e pela presença central do capital fictício, que contribui para a centralidade da propriedade patrimonial de caráter rentista (Chesnais, 2005). Chesnais (2006) formula a partir de Marx, que capital fictício designa todos os ativos financeiros cujo valor repousa sobre a capitalização de um fluxo de rendas futuras, que não têm nenhuma contrapartida no capital industrial efetivo (Chesnais, 2006 apud Marques e Nakatani, 2010).

O autor assim sustenta a tese de "que os detentores das ações e de volumes importantes de títulos da dívida pública devem ser definidos como proprietários situados em posição de exterioridade à produção, e não como credores" (Chesnais, 2005, p. 48). É por esse motivo que "a instituição central da finança é o mercado secundário de títulos, o qual negocia somente ativos já emitidos, cujos resultados do financiamento, se existiram, pertencem ao passado" (Chesnais, 2005, p. 49).

A relação de domínio do setor financeiro sobre o setor produtivo se impõe como produto das próprias contradições do modo de produção capitalista. Segundo Brenner, as raízes históricas desse processo estariam na relativa estagnação do setor produtivo, que desestimulava o investimento e não absorvia o aumento do estoque de capital (Brenner, 2003, p. 305), favorecendo a gradativa reconstituição de uma massa de capitais procurando valorizar-se de forma financeira.

A liberalização e a desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais, que impulsionaram o consistente crescimento do capital financeiro, marcam a transição de um regime de finanças administradas para um regime de finanças de mercado, acompanhados de um intenso movimento de privatização. A desregulamentação e articulação dos sistemas monetários e financeiros, nacionalmente e internacionalmente, são elementos essenciais na compreensão da grande mobilidade adquirida por este capital financeiro disponível e em busca de valorização.

A centralidade do capital portador de juros na economia mundial passa nesse contexto a se evidenciar não só pelo aumento de sua exigência na participação da mais-valia do setor produtivo, como também por meio de suas inúmeras formas de fazer valer sua lógica de rentabilidade de curto prazo nas empresas, incorporando como seus aliados, os altos executivos (Marques e Nakatani, 2010). São as análises sobre as expressivas transformações econômicas que levam diferentes autores a afirmar que o capitalismo contemporâneo estaria financeirizado (Lapavistas, 2013).

Nesse contexto, importantes reflexões têm sido desenvolvidas acerca da implicação da financeirização nos processos produtivos. Para Lapavistas (2013), a financeirização de empresas industriais afetou suas taxas de lucros, organização interna e perspectivas de investimentos. Dentro dessa racionalidade, o reestabelecimento da rentabilidade dos investimentos se verifica muito mais pela redução dos salários e dos preços de muitas matérias primas. Ao mesmo tempo, houve uma forte mudança

no comportamento do investimento, que passou a priorizar aquisições e fusões, bem como a reestruturação produtiva e a racionalização e seletividade na definição dos locais para novas plantas.

São essas estratégias que tendem a reforçar o movimento de centralização do capital, entendido como forma predominante de organização do capital sob o domínio das finanças (Aglietta, 1986). Assim, pode-se afirmar que o processo da centralização do capital evidenciado na atualidade é produto da emergência do domínio do capital financeiro que, sustentado na grande mobilidade alcançada pela liberalização e articulação dos sistemas monetários e financeiros em escala nacional e internacional e na grande sofisticação de estruturas e mecanismos de organização desse capital (fundos de pensão, fundos de investimento, sociedade de ações, etc.), tende a se direcionar para os setores que permitem melhores condições de rentabilizar esse capital. Dentro dessa racionalidade, a produção imobiliária também passará por importantes mudanças visando atender às expectativas do capital financeiro.

Nos últimos anos tem se verificado uma crescente produção acadêmica que discute a financeirização do imobiliário, em muitos casos articulando a questão imobiliária à questão habitacional. De modo geral, a literatura da financeirização relacionada à produção do espaço dá grande relevo ao debate desenvolvido por Harvey (2015[1982]) que aponta a tendência da terra assumir o papel de um ativo financeiro. Ao discutir o avanço da financeirização sobre a questão habitacional, Rolnik (2015) aponta o desmonte generalizado “das políticas de habitação pública e social, a desestabilização da segurança da posse, inclusive do aluguel, e a conversão da casa em mercadoria e ativo financeiro” (Rolnik, 2015, p. 31). Para Aalbers (2015), o vínculo entre habitação e mercado imobiliário promovido pelo poder das finanças possibilitou a constituição de um complexo imobiliário/financeiro que passa a seguir trajetórias específicas em cada um dos contextos nacionais, se revelando desde a transformação de parques públicos de habitação em ativos financeiros (como no caso holandês, por exemplo) até a securitização das dívidas dos mutuários (sendo os **EUA** a referência principal) (Shimbo e Rufino, 2016).

Esses trabalhos ao mesmo tempo em que convergem para destacar a crescente relevância do imóvel como bem financeiro e o fundamental papel do Estado nesse movimento, dão menos ênfase a articulação da financeirização imobiliária com as dinâmicas de produção do valor. O desafio de nossa proposta para interpretar as transformações recentes seria justamente articular processos econômicos e espaciais a partir da compreensão das relações sociais de reprodução do capital no setor.

Para nós, as especificidades da acumulação do capital no imobiliário — dependência estrutural dos financiamentos (dimensão econômica) e relevância da renda imobiliária (dimensão espacial) — são determinantes na força da financeirização do setor e no impacto que esse processo provocará na produção do espaço. Defendemos que a dependência estrutural de financiamentos facilitou a forte e rápida penetração do capital financeiro, favorecendo processos de centralização de capital no setor. Nesse processo, o capital financeiro além de capital de empréstimo, aparecerá na forma ações e em uma diversidade de títulos mobiliários, passando a interferir de maneira direta na gestão das empresas, impondo a racionalidade das finanças de um crescimento contínuo ao setor.

Da necessidade da terra em cada processo produtivo, emerge a relevância dos proprietários de terra e da disputa da captura do valor por meio da renda. No curso da convergência do capital financeiro à produção imobiliária, o que se observará é que os ganhos advindos da renda imobiliária serão exacerbados e capturados em parte pelos proprietários de ações e títulos imobiliários. Assim, a projeção de ganhos financeiros (capital fictício) impulsiona a elevação da renda imobiliária e amplia sua histórica relevância no setor. A elevação desses ganhos se expressa como totalidade pela transformação da produção do espaço, a partir da expansão e intensificação da produção imobiliária, com concentração privilegiada nas metrópoles, espaços de maior intensificação e valorização imobiliária.

O presente artigo tem como objetivo aprofundar a relação entre os processos de financeirização do imobiliário e as transformações na produção do valor no espaço, nos referenciando no contexto brasileiro e nas dinâmicas da metrópole paulistana.

Numa primeira parte problematizamos as especificidades da reprodução do capital no imobiliário. Tal discussão nos colocará questões que pautarão o

desenvolvimento das partes seguintes. Na segunda parte procuramos analisar a financeirização do imobiliário, privilegiando a análise da mudança das condições de financiamento, o processo de centralização do capital a partir da consolidação de grandes incorporadoras. A observação dessas mudanças nos permitirá discutir a potência do imbricamento das rendas imobiliárias e financeiras. A dimensão espacial, latente nas análises da segunda parte, alcança o primeiro plano na parte final, a partir de um olhar privilegiado sobre as dinâmicas imobiliárias da Região Metropolitana de São Paulo.

Especificidades da reprodução do capital no setor imobiliário

A reprodução do capital na indústria imobiliária diferencia-se dos demais ramos industriais por acoplar à centralidade do lucro, um peso mais amplo às categorias juros e renda. Topalov (1974) enumera como especificidades da produção imobiliária o longo período de produção, o longo período de circulação e a necessidade da terra.

Do longo período de produção e do longo período de circulação vêm a centralidade da estruturação de um sistema de financiamento como condição do avanço das relações capitalistas no setor (Topalov, 1974). A condição de acesso ao crédito se impõe aqui duplamente, aos produtores e consumidores, pelos altos custos de produção e pelo pagamento necessário a propriedade da terra. É essa dupla necessidade de acesso ao crédito que reforça a relevância dos juros, e revela a presença do capital financeiro no setor como condição histórica para o avanço das relações capitalistas.

Para Topalov (1974), o Estado, ao fornecer as primeiras formas de capital de circulação para habitações sociais e ao criar empréstimos especiais, foi essencial na garantia de financiamento de longo prazo, viabilizando a existência de financiamentos privados complementares e intermediários durante a produção. No caso do Brasil, a instituição do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) pelo Estado, em 1964, promoveu já naquele momento um forte impulso ao avanço das relações capitalistas no setor, expandindo a produção imobiliária na forma de condomínios e permitindo a consolidação de grandes empresas de construção.

Da terra, vem a relevância da renda imobiliária. Aos proprietários de terra cabe a disputa sobre uma parte da mais-valia da atividade de construção na forma de renda imobiliária. Para Pereira, “a renda imobiliária provém do caráter de monopólio de privatização do espaço que, pela necessidade de se pagar o acesso à localização, torna possível a formação de um preço de mercado imobiliário que sobe até os limites permitidos pelas condições de pagamento na disputa pela utilização do espaço” (Pereira, 1984, p. 245). Pela existência da renda, a escolha do terreno “certo” (onde se conseguirá vender produtos mais caros) e a disputa acerca de preço com seus proprietários constituíram-se historicamente como fonte essencial de ganhos no setor, a despeito da atividade de construção.

A generalização da forma condomínio - capaz de fragmentar a propriedade original da terra e multiplicar o número de proprietários - dá força para que a indústria da construção imobiliária se consolide ainda como uma indústria de propriedade, onde construção e terra são indissociáveis. Essa indissociabilidade não impede a multiplicação de possibilidades de fragmentação dessa mesma propriedade no tempo²⁹⁸ e no espaço²⁹⁹ - processos que poderiam ser reconhecidos como uma “desabsolutização da propriedade” (Pereira, 2005), num movimento de crescente potencialização da renda imobiliária.

Mesmo não sendo produto do trabalho, a terra configura-se como mercadoria a partir da instituição da propriedade, sendo sua precificação sobretudo determinada pela capitalização das rendas futuras. As propriedades imobiliárias, sendo indissociáveis da terra, carregam em sua precificação essa especificidade. Nesse sentido, os imóveis sempre funcionaram como uma espécie de capital fictício, que permite ao seu proprietário a multiplicação de capital sem a necessária referência direta a processos

298 A fragmentação das unidades em termos de tempo pode ser vista, por exemplo, nos esquemas de *timeshares*, onde os proprietários adquirem, em seus contratos, a propriedade por períodos de tempo determinados.

299 A mais relevante forma de fragmentação física das propriedades se concretiza pelos Fundos de Investimento Imobiliários.

de valorização (Blank, 2019, p. 184). Tal possibilidade se revela no fato de que seu preço se relaciona muitas vezes com aspectos externos à atividade da construção em si, tais como a disponibilidade e custo do crédito, a definição de políticas públicas e a própria transformação da cidade. Assim, pode-se afirmar que parte importante do valor do imóvel não encontra contrapartida imediata no processo produtivo de construção do edifício.

Essas especificidades da reprodução do capital no setor — centralidade do financiamento e relevância da renda imobiliária — ajudam explicar sua histórica dificuldade para a concentração de capital, resultando numa baixa composição orgânica do capital nas empresas³⁰⁰ de construção, com a permanência de grande flexibilidade nas relações de produção.

Se a disponibilidade de capital financeiro, por meio do crédito ao consumo e à produção, foi historicamente determinante na expansão das relações capitalistas no setor e se a renda (imobiliária) disputa relevante papel na captura da mais-valia produzida pelo setor — o que há de novo com o avanço da financeirização na produção imobiliária no Brasil?

Em nossa perspectiva, são justamente essas características do setor que explicam sua grande aderência à lógica de domínio das finanças contemporânea, que por sua vez irá alterar a relação do capital financeiro com o capital industrial e impulsionar a renda imobiliária. No caso brasileiro a penetração e o crescente domínio do capital financeiro estão relacionados à sofisticação dos novos instrumentos financeiros vinculados ao imobiliário, ao aprimoramento dos marcos regulatórios, à forte mobilização do Estado na organização de financiamentos e subsídios e ao consistente processo de centralização do capital nas grandes incorporadoras. Como procuraremos ilustrar, o avanço da racionalidade da hegemonia das finanças conviverá e se apoiará sobre as características estruturais do setor, muitas vezes descrito como atrasado. Consolida-se assim a articulação de capital internacional, com a presença ainda relevante de capitais nacionais e locais. Mas do que isso, esse movimento representará também um forte imbricamento da renda da imobiliária com a renda de ativos financeiros, resultando em última instância no encarecimento do preço dos imóveis e das cidades — em parte suportados pela massiva captura de fundos públicos. Nesse movimento de acumulação, a apropriação das históricas diferenças urbanas das metrópoles brasileiras ao mesmo tempo em que é determinante ao processo, acaba por conduzir substanciais transformações, concretizadas na expansão e intensificação da produção imobiliária.

Financeirização do imobiliário: o lugar dos financiamentos e da renda imobiliária

A reestruturação capitalista, que se evidenciará no contexto dos países desenvolvidos a partir dos anos 1970, trará progressivamente uma importante mudança na estrutura de financiamentos do setor, com o crescente envolvimento direto do capital financeiro, não restrito a forma de capital de empréstimo. Ball (1988, p. 189), ao analisar o processo de reestruturação da produção habitacional de países desenvolvidos na década de 1980, aponta de maneira muito clara a “convergência” entre o capital financeiro e o imobiliário, fundamentando suas origens e consequências ao setor:

“Por um lado, existe uma necessidade das instituições financeiras acharem novas frentes de investimento, por causa das limitadas oportunidades de lucros em seus ramos tradicionais de negócios. Por outro lado, existe uma carência de crédito de longo prazo para as principais agências correntemente envolvidas na provisão de habitação, por causa dos riscos envolvidos nos empréstimos para os credores. Presumivelmente, instituições financeiras esperam reduzir os riscos, assumindo elas mesmas os investimentos”³⁰¹.

300 Embora a exploração da força de trabalho seja um traço estrutural e permanente da acumulação do capital no setor, optamos por uma questão de ênfase explorar os dois aspectos destacados. Para a discussão sobre a exploração do trabalho, ver Tone (2010).

301 “On one side, there is a need for financial institutions to find new investments outlets, because of limited profit opportunities in their traditional areas of business. On the other hand, there are shortages of long-term credit for key agencies currently involved in housing provision,

A emergência do capital financeiro como investidor, parece ilustrar o movimento que Chesnais (2005) indica como estrutural da financeirização: um deslocamento do capital financeiro de credor para proprietário situado em posição de exterioridade à produção. Como proprietário, este capital tem como expectativa o direito a uma renda, e se deslocará no sentido dos ativos financeiros que lhe proporcionarem maiores rendimentos. Com o avanço dos processos de securitização³⁰², as próprias dívidas são metamorfoseadas emergindo também como títulos de propriedade. Nesse movimento complexo, formas mais tradicionais de financiamento, somadas a crescente disponibilização de subsídios organizados pelo Estado, constituem-se como um lastro fundamental para a garantia dos ganhos financeiros.

No contexto brasileiro, esse movimento, toma forma na diversificação dos títulos imobiliários e de securitização, na modernização do marco regulatório e crescente disponibilização das fontes tradicionais e subsídios. Essas fontes tradicionais tiveram importante papel na ampliação da utilização dos instrumentos financeiros mais sofisticados, mostrando uma intensa “comunicação” entre o antigo e o novo.

No início da década de 1990, surgiram os primeiros mecanismos de financiamento à produção imobiliária articulados ao mercado de capitais, representado pelos Fundos de Investimentos Imobiliários (FII's)³⁰³, criados em 1993, e pelas Carteiras Hipotecárias³⁰⁴, criadas em 1994. Em 1997 é criado o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)³⁰⁵ que, atuando de maneira complementar ao Sistema Financeiro Habitacional (SFH), visava consolidar “a racionalidade das finanças na organização do financiamento da política de crédito imobiliário, inclusive o habitacional” (Royer, 2009, p. 15). Neste novo sistema são previstos um conjunto de novos instrumentos inovadores, como o Certificado de Recebíveis Imobiliários (CRI), a Letra de Crédito Imobiliário (LCI) e a Cédula de Crédito Imobiliário (CCI), que possibilitariam viabilizar a produção imobiliária a partir do mecanismo de securitização. A partir de 2005, fortalece-se ainda, o movimento de emissão de ações pelas grandes incorporadoras, como se explorará mais a diante.

O crescente envolvimento do capital financeiro associa-se também a importantes mudanças no marco regulatório do setor, desenhadas no sentido de redução de riscos financeiros e garantia de segurança jurídica aos negócios. A adequação jurídica do setor aos moldes do investimento financeiro foi aprimorada em 2004, com a aprovação da Lei nº 10.931, conhecida como a “Lei do Patrimônio de Afetação”. Essa lei visava suprir lacunas para o pleno funcionamento do SFI e diversificar os títulos de crédito disponíveis. Além do instrumento do Patrimônio de Afetação, que acabou por dar o nome a lei, cabe destacar ainda o instituto da Alienação Fiduciária.

No “Patrimônio de Afetação” cada empreendimento é isolado, tornando-se uma unidade contábil, independente dos ativos da empresa construtora e incorporadora, “evitando que a conclusão de determinado empreendimento venha a ser prejudicado pela falência total da empresa”³⁰⁶ (Royer, 2009, p. 115). Esse isolamento é essencial para uma “autonomização” do empreendimento, que pela figura do condomínio, projeta-se como unidade autônoma de reprodução do capital durante o ciclo da incorporação,

because of the risk of such lending for creditors. Financial institutions presumably hope to reduce the risk by undertaking the investment themselves” (BALL, 1988, p. 189)

302 De acordo com o dicionário Houaiss securitização pode ser definido como o “ato de tornar uma dívida qualquer com determinado credor em dívida com compradores de títulos no mesmo valor (a exemplo da dívida externa brasileira) 1.1 conversão de empréstimo (bancário por exemplo) e outros ativos em securities, a serem vendidas à investidores”.

303 Criados pela Lei 8.668, e regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em janeiro do ano seguinte (Botelho, 2007).

304 Segundo as palavras da Revista da Indústria Imobiliária (nº 40, 1995 apud Castro, 1999, p. 124), as carteiras hipotecárias incrementavam as possibilidades de financiamento ao mercado de alta renda, sendo consideradas como o “embrião do futuro mercado hipotecário brasileiro, e suporte para o novo sistema financeiro privado”.

305 SFI foi regulamentado pela Lei 9.514, a partir de proposta enviada pela Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário.

306 O caso da empresa Encol é sempre utilizado para ilustrar a importância deste instituto. Quando a empresa quebrou nos anos 90, deixou muitos empreendimentos sem finalização mesmo com apartamentos já vendidos. Segundo Royer (2009) “em 1994 havia mais de 600 obras inacabadas e, a partir de 1995, a derrocada financeira da empresa levou-a a decretar a concordata em 1999. Mais de 42 mil clientes que já haviam pagado total ou parcialmente seu imóvel ficaram sem a entrega dos apartamentos. O episódio abalou a confiança do mercado, tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda. O que o patrimônio de afetação trouxe de inovação foi justamente apartar a contabilidade da empresa construtora e incorporadora da contabilidade do empreendimento” (Royer, 2009, p. 115).

permitindo a associação de proprietários de terra, investidores e incorporadores, numa figura jurídica segura.

A Alienação fiduciária, por outro lado, amplia a “liquidez” do imóvel, facilitando a retomada dos mesmos pelos financiadores. Trata-se uma nova modalidade de “propriedade” para os mutuários, na qual se transfere apenas a posse e não o domínio, que só é transferido com a liquidação da dívida. Tal mecanismo, ao subjugar quem contrata a dívida, consolida a expansão do capital de empréstimo, à medida que fornece o imóvel, parcialmente financiado, em sua totalidade como garantia³⁰⁷.

Apesar de importantes avanços na institucionalização dos títulos e instrumentos de securitização, favorecidos pelas normas e pela ampliação da segurança jurídica do negócio imobiliário, esses títulos e instrumentos de securitização só se tornaram mais relevantes com a progressiva redução das taxas de juros, a ampliação dos financiamentos tradicionais e a abundância de subsídios.

A partir de 2005, as tradicionais fontes do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo³⁰⁸ (SBPE) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço³⁰⁹ (FGTS), começaram a apresentar resultados excepcionais, configurando-se como a grande base para a expansão do setor. Entre 2004 e 2014, a contratação de recursos para a habitação a partir da utilização do SBPE foi multiplicado em cerca de 37 vezes, sendo este aumento também expressivo no caso do FGTS, onde os volumes contratados em 2014 superam em mais de onze vezes as contrações do ano de 2004. Em 2015, quando a retração se estabelece em todos os setores econômicos do país, o FGTS continua a representar uma fonte segura e barata. A larga disponibilidade de recursos imediatos ao financiamento de imóveis é largamente explorada como um diferencial de mercado pelas empresas de captura de investidores.

307 A Alienação fiduciária diferencia-se da hipoteca pelas condições estabelecidas sobre a propriedade do imóvel e pelos procedimentos legais em caso de inadimplência. Na hipoteca, a propriedade do imóvel permanece registrada em nome do devedor, que possui posse plena. Na alienação, a posse do imóvel se desdobra, ficando a posse direta com o devedor e a indireta com o credor. No Brasil, em caso de inadimplência para as hipotecas, para recuperação do crédito hipotecário é necessário a proposição de ação de execução judicial. Para o caso da Alienação, é facultado ao credor executar seu crédito pelo procedimento judicial ou extrajudicial, o que facilita e dá celeridade ao procedimento.

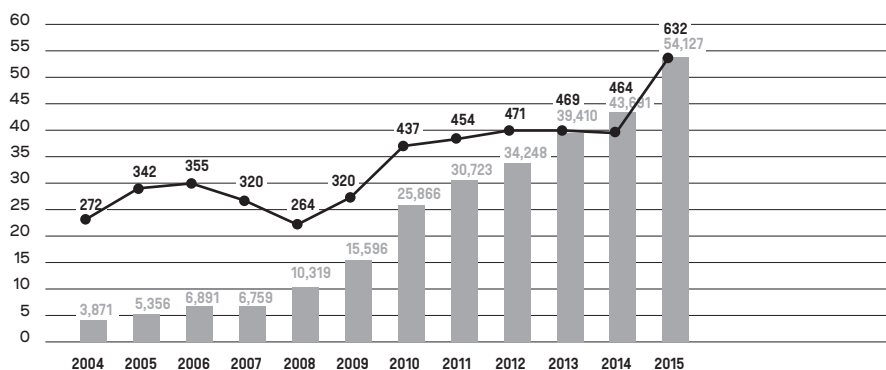
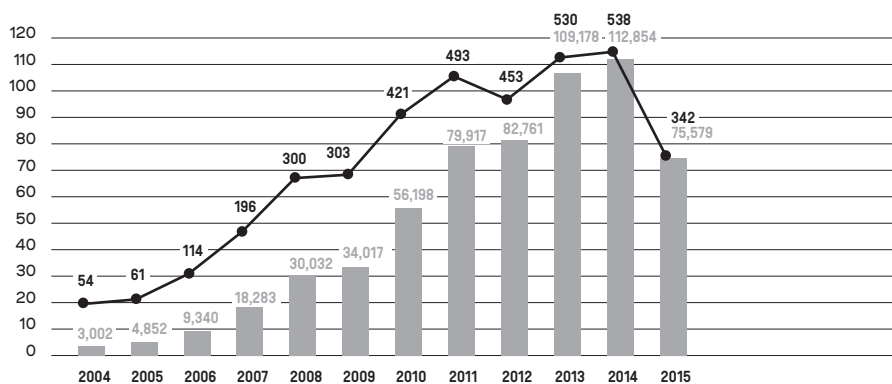
308 O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) foi instituído para a captação de poupança voluntária por meio das Cadernetas de Poupança e da emissão de letras hipotecárias. A concepção do SBPE foi influenciada pelo modelo das instituições americanas criadas com o New Deal, como a Federal Home Loan Bank (FHLB), a Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC), a Federal Housing Administration (FHA), e suas redes de agentes financeiros constituídas pelas Mutual Savings (as Associações de Poupança e Empréstimo, APEs) e pelas Savings and Loans (as Sociedades de Crédito Imobiliário, SCIs). Mas, a forma forte de intervenção do BNH sobre o circuito especializado, como o tabelamento de preços, a definição das modalidades de financiamento, a fixação dos juros e da correção monetária, e a distribuição dos recursos entre as faixas de mercado, o diferenciaram do sistema norte americano (Melo, 1990, apud Castro, 1999: 74).

309 O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço foi criado pela Lei nº 5107/66, como um fundo indenizatório que garantisse uma reserva de recursos para a manutenção do trabalhador durante os períodos de desemprego, que, já se previa, se tornariam mais frequentes com a flexibilização das relações de trabalho decorrentes das mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho. O fundo foi formado com a poupança compulsória de 8% dos salários mensais recolhidos pelo empregador sobre as folhas de pagamento, acumulando um montante que foi usado pelo Estado para financiar investimentos nos setores sociais como Habitação e Saneamento, mas também na infraestrutura (Castro, 1999, p. 74).

Gráfico 1.
Contratação de Recursos para Habitação
SBPE (direita) FGTS (esquerda).

Fonte: Estatísticas Básicas do BACEN (SFH –
SBPE/FGTS) organizadas pelo Uqbar (2016).

■ Montante (em R\$ Milhões)
● Número de Unidades (em Milhares)



Embora não sejam públicas, essas duas fontes, organizadas e reguladas pelo Estado, têm em comum seu caráter altamente subsidiado. E, no caso particular do **FGTS**³¹⁰, constituem uma verdadeira expropriação sobre seus proprietários nominais, os assalariados em geral, conforme problematizou Oliveira (1998). O Estado, ao oferecer capital desvalorizado como financiamento, assegura condições privilegiadas para valorização do capital investido na produção imobiliária, e desempenha um importante papel de promoção de uma centralização de capitais (Oliveira, 1998).

O contexto de crise internacional de 2008 motivou um apoio ainda mais amplo do Estado ao setor. Nesse momento, a retórica da importância da atividade da construção imobiliária foi reforçada, seja pelo seu papel na provisão de novas habitações contribuindo na solução do 'déficit habitacional', seja como motor de reativação da economia nacional, e legitimou a condução de massivos esforços para ampliação dos financiamentos e subsídios ao setor que, articulados, tomaram a forma do Programa Minha Casa Minha Vida (**MCMV**), lançado em 2009. O programa habitacional garantiu nos anos seguintes o lançamento de mais de três milhões de unidades habitacionais de interesse social e mercado popular. Os massivos subsídios implantados a partir desse momento explicam o forte crescimento dos repasses do governo ao setor imobiliário.

Esse apoio foi primordialmente destinado às grandes empresas de capital aberto, que detinham naquele momento enormes investimentos imobilizados em bancos de terra e em empreendimentos em construção que lastreavam as vultosas

310 **FGTS** é calculado sobre a folha de salários e atribuído a cada assalariado.

projeções de ganhos apresentadas para seus acionistas. O comprometimento de realização desses ganhos, a partir da crise financeira de 2008, passou a inviabilizar o alcance das metas e a própria sobrevivência das empresas. Diante de uma crise eminente, essas empresas de capital aberto foram chamadas pelo governo a contribuírem e participarem no desenho e implementação do **MCMV**, constituindo uma mesa de trabalho (*Mesa Corporate*). Esse grupo de empresas passaria a ser atendido em 2011 pela Caixa Econômica Federal³¹¹ de maneira exclusiva, a partir da criação da Superintendência Regional Grandes Empresas — Construção Civil e constituiria a Associação Brasileira de Incorporadoras (**ABRAINC**) em 2013³¹². A criação da superintendência da Caixa, bastante elogiada pelo setor, tinha como objetivo centralizar o atendimento do banco às grandes empresas da construção civil atuantes nos níveis regional e nacional, padronizando procedimentos e aumentando as contratações de empreendimentos habitacionais³¹³. A **ABRAINC**, fundada originalmente por nove empresas de capital aberto, tem hoje importante papel político, procurando influenciar o governo no constante aprimoramento dos marcos jurídicos, na organização do “*funding*” imobiliário, nas revisões do Programa **MCMV** e na discussão das relações de trabalho no setor³¹⁴.

O poder político dessas empresas é reflexo da força econômica desse grupo, a partir do forte processo de centralização do capital³¹⁵ evidenciado no setor a partir de 2005. Num primeiro ciclo de captação (2005-2007), 25 empresas, predominantemente localizadas no eixo Rio-São Paulo, captaram cerca de 12 bilhões de reais (2008)³¹⁶, consolidando o setor imobiliário como uma importante área do mercado de capital financeiro, atraindo grande atenção de investidores estrangeiros, que chegaram a representar “mais de 75% desse volume dos capitais” (Rocha Lima Jr. e Gregório, 2008).

A enorme capitalização dessas empresas impulsionou a realização de fusões, aquisições e parcerias³¹⁷, que passam a ser evidenciadas como práticas correntes no setor. Em 2007, a construção civil foi o segundo maior setor em número de transações de compra, fusão, aquisição e joint-ventures no Brasil, ficando atrás apenas da indústria de alimentos³¹⁸. De acordo com ranking da consultoria Economatica³¹⁹, no terceiro trimestre de 2009, estavam no Brasil 12 das 20 construtoras de capital aberto mais lucrativas da América Latina e Estados Unidos. Enquanto em 2006 apenas uma única empresa do setor no Brasil possuía faturamento acima de um bilhão de reais, em 2009, oito companhias passaram a figurar nesse mesmo patamar.

311 A Caixa Econômica Federal, segundo maior banco público do Brasil com relevante papel na gestão do crédito imobiliário desde os anos 1980, ganha importante protagonismo no Programa Minha Casa Minha Vida. O Banco torna-se operador Programa e passa a se relacionar de maneira mais direta com os promotores imobiliários, ao oferecer crédito imobiliário para a produção dos segmentos de mercado e comprar as unidades de habitação social. Simultaneamente, o banco é também responsável pelo crédito aos mutuários.

312 Como nos informou um dos membros da **ABRAINC**, essas empresas já não se sentiam tão bem representadas por instituições como a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (**CBIC**), a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (**ADEMI**) e os Sindicatos da Indústria da Construção Civil (**SINDUSCON**), principalmente pela necessidade de maior agilidade que a escala dos negócios passaram a demandar.

313 De acordo com reportagem disponível no site do Sinduscon, disponível em <http://sindusconsp.com.br/msg2.asp?id=4700>, acesso em janeiro de 2017. A entrada nessa superintendência relaciona-se com o Patrimônio Líquido e a produção das empresas como nos informou um Gerente da Caixa. O nome das empresas participantes não é divulgado.

314 Como nos informou um dos Conselheiros da **ABRAINC** em reunião realizada em janeiro de 2017.

315 Além das empresas de capital aberto, outros agentes foram também determinantes no movimento de centralização do capital, evidenciado no setor. Esse é o caso dos braços imobiliários das grandes empreiteiras, e de pequenas empresas de incorporação e construção que através de articulações com importantes investidores institucionais aumentaram significativamente sua produção. Como exemplos, poderíamos citar **OR** (Odebrecht Realizações) que em 2012, alcançou a marca de maior incorporadora do país, e a Yuni, que apresentou constante crescimento a partir da associação com um Fundo de Investimento Americano em 2007, e a sociedade com o Grupo **VR** em 2010.

316 De acordo com a reportagem “O que mudou nas incorporadoras que entraram no mercado de capitais: Capital aberto, vida nova” da Revista Construção Mercado, nº 81, abril 2008.

317 Segundo o presidente do **SECOVI-SP**, João Cláudio Robusti, “as fusões e aquisições são formas delas (as incorporadoras) aumentarem suas fatias de mercado, racionalizando custos, despesas, e ampliando as oportunidades de escala”. Depoimento à reportagem da Revista Construção Mercado nº 79, de fevereiro de 2008.

318 De acordo com um relatório da consultoria PwC (PricewaterhouseCoopers), como informado em reportagem da Revista Construção Mercado nº 79, de fevereiro de 2008.

319 Apresentado no site Economia **UOL** de 25 de novembro de 2009. Disponível em: <http://economia.uol.com.br>, acessado em 15 de janeiro de 2017.

Embora a maioria dos grandes grupos de incorporação tenha se mantido sob o controle do capital nacional (Fix, 2011), a articulação com o capital financeiro internacional passou a ser determinante, tomando a forma de diversos instrumentos do mercado de capitais, não se restringindo a emissão de ações. Como mostra o relatório desenvolvido pela Uqbar (2016), as grandes incorporadoras têm participação relevante nos instrumentos de renda fixa, como as debentures, nos de renda variáveis, como as cotas dos fundos de investimentos imobiliário (**FII**) e fundos de investimento de participação (**FIP**), e nos de securitização, como os créditos de recebíveis imobiliários (**CRIs**) e cotas de Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios (**FIDC**) (Uqbar, 2016). O consistente investimento público, atrelado à ampliação da disponibilidade de financiamento e à queda de juros, ajudam a compreender o avanço substancial dos títulos do mercado de capitais vinculados ao mercado imobiliário (Uqbar, 2016). Se o conjunto de títulos tinham papel pouco significativo até meados os anos 2009, o que se verifica é um protagonismo crescente dos mesmos (Uqbar, 2016).

As empresas de capital aberto, face aos grandes investimentos que passam a gerir, tendem a modificar sua estrutura de gestão, com reformulação de seus sistemas, processos e rotinas de administração (Rufino, 2012). Somadas às exigências e necessidades de reestruturação administrativa, o fato das ações oferecidas serem precificadas ininterruptamente no mercado de capitais instala dentro das empresas “a própria lógica do capital financeiro, marcada pelo imperativo de um contínuo crescimento, a partir da definição de metas e projeções de produção imobiliária e ganhos crescentes” (Tone, 2010, p. 25).

O aprofundamento das relações capitalistas no setor impulsionará um novo ritmo na expansão da produção imobiliária e, pelas especificidades da acumulação do capital no setor, provocará forte elevação da renda imobiliária. A forte capitalização associada aos novos mecanismos financeiros impulsiona a elevação da renda imobiliária, que ao mesmo tempo torna-se condição para o alcance dos ganhos financeiros.

Essa dependência aparece num primeiro instante pelo estabelecimento de novas relações com a propriedade da terra. Reconhecendo que a disponibilidade de financiamento traria forte impacto no preço da terra, as formas tradicionais de financiamento, **SBPE** e **FGTS**, nunca permitiram a compra da terra, ao contrário da capitalização advinda dos títulos e instrumentos financeiros. Esse forte movimento de capitalização não apenas resolveu a questão da terra, como a potencializou como capital fictício, vinculando seu preço às projeções de crescimento da empresa asseguradas aos seus acionistas. Ao mesmo em tempo que a compra de terra se tornou um mecanismo central de ampliação do “valor” das empresas, a grande disputa por sua propriedade e a disponibilidade de capital para a compra da mesma geraram forte elevação dos preços da terra, capturado como renda imobiliária por seus proprietários.

O processo de precificação inicial das empresas de capital aberto foi baseado na projeção sobre o **landbank**³²⁰ existente, em um ciclo curto, da capacidade de geração de resultados, por meio de margens **EBITDA**³²¹ evidenciadas nos dados do comportamento passado de cada empresa. Dessa forma, referenciado no trabalho passado, se projetavam ganhos futuros.

Entrando na composição dos preços dos empreendimentos imobiliários, a elevação dos preços dos terrenos tem implicações direta na elevação dos preços dos imóveis. Essa elevação, por sua vez torna-se um indicador essencial do sucesso do mercado, sendo determinante na maior atração de capital financeiro.

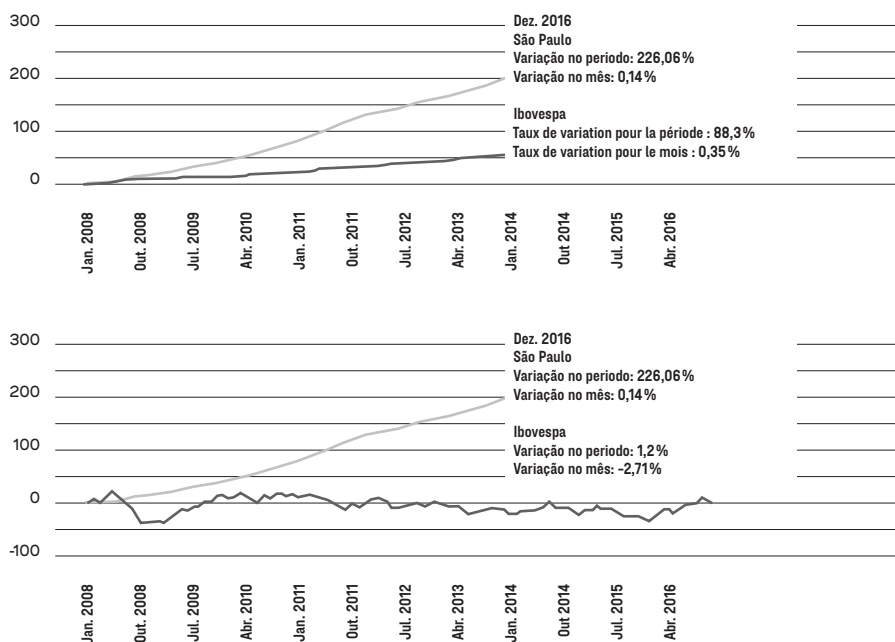
Os imóveis adquirem a partir de 2008 um ritmo acelerado de elevação preços. Ao analisar o aumento dos preços médios de imóveis na cidade de São Paulo, percebe-se que este não é acompanhado na mesma intensidade pelo aumento dos custos na construção. A expansão do volume de capital para a produção imobiliária foi também decisiva no aumento consistente dos preços dos imóveis, que passaram a se descolar dos custos de produção, mensurados a partir do Índice Nacional de Custos da Construção (**INCC**) e superar o desempenho de vários ativos financeiros, como o próprio índice da Bolsa de Valores de São Paulo (**BOVESPA**). Os gráficos a seguir mostram que

320 Banco de terras — que serviam a partir de suas dimensões, para a projeção de empreendimentos.

321 O **EBITDA** é a margem operacional de uma empresa de real estate antes dos impostos e de contas marginais à operação, como despesas financeiras, os impostos e as contas não operacionais, depreciação e participações minoritárias do resultado.

enquanto o aumento médio dos imóveis residenciais na cidade de São Paulo entre janeiro de 2008 e dezembro de 2016 foi de 226%, os custos da construção (**INCC**) variaram 88,3% e o índice da **BOVESPA**, em grande irregularidade no período, variou 1,2%..

Gráfico 4.
Variação do Índice FIPEZAP – Variação média
preço de venda de imóveis em São Paulo/
Índice nacional de Custos da Construção (**INCC**)/
Índice Bovespa.
Fonte: FIPEZAP



A percepção crítica da casa como ativo financeiro (Rolnik, 2015, p. 31) reflete o reconhecimento do próprio mercado de capitais das potencialidades dos imóveis como fonte de investimento em face da significativa valorização imobiliária alcançada neste período. Essa percepção, entretanto, acaba por igualar a propriedade imobiliária às demais formas de propriedade mobiliária, obscurecendo de certa maneira a permanente centralidade da renda imobiliária e o fortalecimento de sua articulação com rendas financeiras.

Essa “articulação entre rendas imobiliárias e financeiras” parece se colocar cada vez mais como questão central na crescente ampliação das desigualdades, demonstrada pelo quadro de enorme concentração de riqueza em ativos e imóveis, revelados por Piketty (2014) em seus estudos.

Esse imbricamento imobiliário-financeiro se expressa com grande clareza pela transformação na produção do espaço, como procuramos problematizar a seguir tendo como referência a Região Metropolitana de São Paulo. A forte inserção de São Paulo no processo de globalização, o nível de organização dos agentes envolvidos na produção do espaço e a intensidade das dinâmicas imobiliárias fazem da cidade um objeto privilegiado para o debate, na medida em que propicia de forma nítida o exame da manifestação da dominação das finanças e da produção imobiliária sobre a transformação do espaço urbano (Rufino e Pereira, 2011).

A produção do espaço da metrópole paulistana sob o domínio das finanças

Como mostra Brenner (2013), os centros metropolitanos têm atuado na primeira linha na hora de absorver os excedentes do capital financeiro e facilitar a dinâmica de acumulação à escala mundial. Para o caso das metrópoles

latino-americanas, De Mattos (2007) identifica nesses últimos anos um afluxo de investimentos imobiliários incomparavelmente maior a qualquer outro momento do passado. Projetadas como lócus privilegiado de capitalização e valorização, é nas metrópoles que se evidenciará com maior força a elevação da renda imobiliária e financeira, dando relevo a urbanização como processo autônomo e dominante, não mais relacionado à industrialização. Esse espaço, permitindo um nível de acumulação mais elevado, se por um lado presta-se como suporte para esta acumulação, vê transformada a racionalidade de sua produção³²².

Esse movimento faz com que a forma de produção para mercado, historicamente dominante nos mecanismos de valorização (Rufino e Pereira, 2011), se torne também determinante na metropolização. Segundo Lencioni (2011), a metropolização: “é expressão de uma nova época, na qual a metrópole se coloca ao mesmo tempo como uma condição para a reprodução do capital, um meio utilizado para a sua reprodução e, ainda, um produto do próprio capital. Isso, num quadro de profundas alterações na dinâmica do capital imobiliário e financeiro, como estratégias de renovação da reprodução capitalista” (Lencioni, 2011, p. 137).

A produção imobiliária em São Paulo esteve, em boa parte dos anos 1990 e início dos anos 2000, concentrada principalmente nas áreas mais centrais e valorizadas, passando, nos últimos dez anos, por um importante movimento de expansão e intensificação. Nos últimos anos, vários estudos se debruçaram sobre os efeitos da financeirização na produção do espaço da cidade de São Paulo (Botelho, 2007; Fix, 2007; Miele, 2009). A constatação inicial é que a produção coordenada pelo capital financeiro irá atuar de maneira seletiva e concentrada nas áreas mais valorizadas da cidade, onde justamente poderá capturar maior renda imobiliária através de alcance de preços de monopólio³²³. Essa produção imobiliária financeirizada é materializada na consolidação de um eixo empresarial³²⁴ — o vetor sudoeste de São Paulo — que se estabelece de maneira concentrada como continuidade das áreas tradicionalmente valorizadas da cidade.

“Diferentemente da indústria que se localiza em diferentes áreas da metrópole, principalmente em suas franjas periféricas, o novo setor de serviços modernos só pode se localizar neste eixo de expansão da centralidade econômica de São Paulo, o que vai revelar diferentes estratégias e interesses que vão constituir o processo de reprodução do espaço neste fragmento da metrópole” (Miele, 2008, p. 25).

Se percebido como um processo histórico, a consolidação desse eixo empresarial, que conforma uma nova centralidade, insere-se mais em uma lógica de continuidade do que de ruptura. Nele se destaca o uso de artefatos arquitetônicos e urbanos como “símbolo” de uma paisagem globalizada em um espaço beneficiado por diversas intervenções estatais, que cumprem o “papel” de inserir a metrópole paulista na lógica global.

“O Estado oferece as condições contratuais, legais e de infraestrutura para que os investimentos no espaço se realizem através da constituição deste eixo empresarial por meio de um mercado imobiliário (que funciona também sobre as regras e leis do Estado) ligado à elite paulistana,

322 Lefebvre (2008) desenvolve a tese de que essa alteração é sintoma de uma fase crítica em que “a problemática urbana desloca e modifica profundamente a problemática originada no processo de industrialização... O crescimento quantitativo da produção econômica produziu um fenômeno qualitativo que se traduz, ele próprio, por uma problemática urbana” (Lefebvre, 2008, p. 80).

323 “Entendemos por preço de monopólio o determinado apenas pelo desejo e pela capacidade de pagamento dos compradores, sem depender do preço geral de produção ou dos valores dos produtos” (Marx, 2008, p. 1027-1028). O excedente desse preço sobre o valor do produto realiza importante lucro suplementar, que se converte em renda e desta forma pertence aos proprietários dos capitais envolvidos na produção.

324 Botelho (2007) indica que em levantamento realizado junto à Comissão de Valores Mobiliários e empresas ligadas à emissão desses papéis, pôde-se perceber que a grande maioria dos FII'S (Fundos de Investimentos Imobiliários) e dos CRI's (Crédito de Recebíveis Imobiliários) lançados na cidade de São Paulo a partir de 1994 concentram-se no chamado “vetor sudoeste”, área que engloba as áreas mais valorizadas da cidade ou em forte processo de valorização (como as áreas da Av. Paulista, Av. Faria Lima, Av. Eng. Luis Carlos Berrini, Av. das Nações Unidas etc.).

representante dos interesses do capital que procura colocar São Paulo no ritmo da globalização da economia” (Miele, 2008, p. 25).

Embora o vetor sudoeste ganhe grande destaque por seu impacto espacial e por primeiro materializar os vínculos com instrumentos financeiros mais sofisticados, é na observação da produção residencial que se evidenciará de maneira mais nítida o processo de intensificação e expansão da produção imobiliária sob o domínio das finanças. Esse movimento que se fortalece com a abertura de capital das grandes incorporadoras, toma força ainda maior em 2009, com a ampliação dos financiamentos paraestatais, o aumento dos subsídios e a redução das taxas de juros. A forte centralização de capital no setor, apoiada na ampliação das condições de consumo via crédito, irá viabilizar por meio de diferentes estratégias “espaciais” o crescimento contínuo imposto pelo capital financeiro. Tal movimento apropria-se e impõe mudanças do/ no território da metrópole ao explorar novas fronteiras imobiliárias e intensificar a construção, ampliando a dimensão dos empreendimentos. Pela visível ampliação da escala dos empreendimentos, esse movimento de centralização do capital dá força também à articulação entre infraestruturas e imóveis — entendida como importante estratégia de valorização e capitalização.

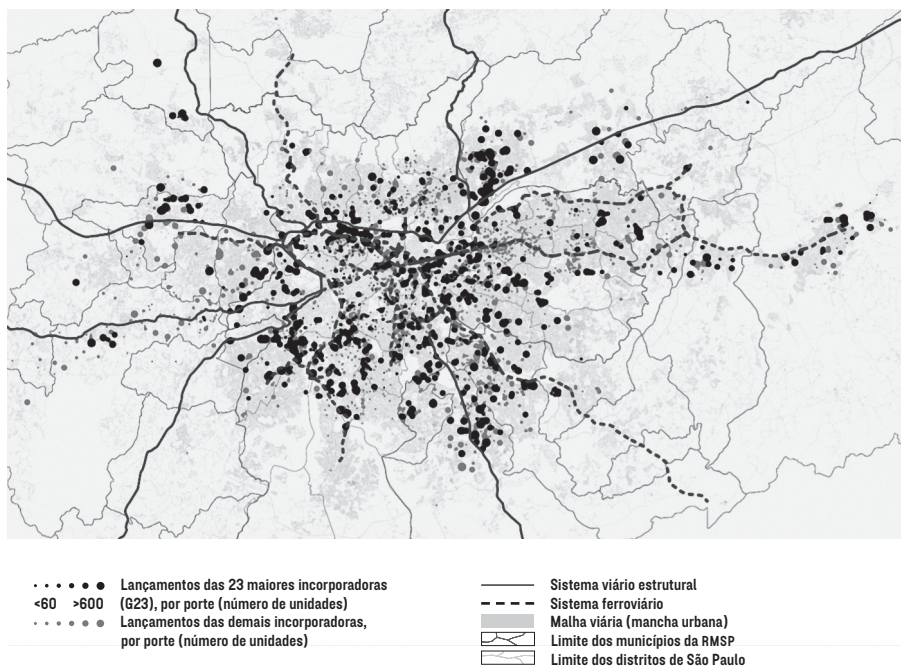
A centralização do capital descrita como processo geral aparecerá no território da metrópole paulista através da crescente concentração da produção imobiliária nas grandes incorporadoras. Se compararmos os lançamentos da totalidade de empresas entre 2000 a 2006 e 2007 a 2013, constatamos uma evidente concentração da produção entre as maiores empresas. No primeiro período, as 23 maiores empresas eram responsáveis por 25% dos empreendimentos lançados e 37% do número de unidades. No segundo período as 23 maiores empresas passaram a concentrar 41% dos empreendimentos e 57% das unidades de acordo com os dados da Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (**EMBRAESP**).

Ao concentrarmos o olhar sobre os lançamentos imobiliários residenciais dessas maiores empresas entre 2007 e 2013 (*ver figura 1*), evidencia-se um padrão diferenciado de produção imobiliária das demais empresas, que se destaca por uma maior intensidade na exploração de novas fronteiras imobiliárias, extrapolando uma histórica tendência de concentração nos territórios mais valorizados, e pela grande escala dos empreendimentos.

Figura 1.
Lançamentos de Imóveis residenciais
da Região Metropolitana de São Paulo

— Destaque para os lançamentos e portes dos
empreendimentos das grandes incorporas. 327

Fonte: Embraesp
Elaboração: Hudynne Lima/Artur
Pascoa (Bolsista TT3 – Fapesp)



325

As novas fronteiras imobiliárias marcam tanto a re-apropriação de áreas industriais, como o alcance de territórios pouco infraestruturados. A ocupação de antigas áreas industriais pelo imobiliário se apropria e dá força ao movimento de desconcentração industrial. Como mostra Lencioni (2011), o processo de desconcentração industrial “que expandiu e intensificou a industrialização do entorno metropolitano, ao mesmo tempo, reafirmou a primazia de seu núcleo: a cidade de São Paulo, centro, por excelência, da gestão do capital” (Lencioni, 2011, p. 133).

Esses espaços industriais muitas vezes privilegiados pela concentração de infraestruturas, construídas originalmente para a circulação da produção industrial, passam a ser disputados pelos maiores grupos de incorporação. O nível de centralização do capital desses agentes vem ainda impulsionando o redesejo dos instrumentos de planejamento, com o crescente protagonismo dos agentes privados na elaboração dos planos, na sua viabilização econômica, e na própria gestão dos espaços livres e equipamentos, agora alçados em muitos casos a categoria de coletivos, e não mais públicos. Vale lembrar que no caso de São Paulo, esses espaços industriais, concentram ainda grande porção de terras públicas, que cada vez mais passam a ser vistas como lastro financeiro de importantes parcerias público-privadas de produção imobiliária e de infraestruturas.

Todas essas mudanças apontam para uma apropriação seletiva do espaço, onde a intensificação e qualificação das infraestruturas tendem a ser projetadas em função da obtenção de ganhos futuros a partir dos empreendimentos imobiliários, potencializando rendas imobiliárias e financeiras.

Por outro lado, as bordas metropolitanas, pouco dotadas de infraestrutura, e inicialmente produzidas de maneira extensiva, também se projetam de maneira seletiva como novas fronteiras de intensificação da produção imobiliária. Essa expansão metropolitana assenta-se no desenvolvimento prévio “das redes de circulação e das redes imateriais de informação e comunicação que possibilitaram a integração não só da

325 O Mapa foi elaborado pelos pesquisadores TT3 Fapesp do projeto Incorporação Imobiliária e metropolização: centralização do capital na produção do espaço em São Paulo. Apoiada pela FAPESP. Processo 15/25214-9

produção industrial [de uma Cidade-Região]" (Lencioni, 2011, p. 133), mas também aceleraram as possibilidades de circulação na metrópole, permitindo sua apropriação pela produção imobiliária. Na intensificação de urbanização, originalmente difusa, as estruturas de mobilidade, restritas em muitos casos a grandes rodovias, são o elemento central da racionalidade de expansão fragmentada e privada, viabilizada sob a forma de grandes condomínios, muitas vezes projetados em diferentes fases. O condomínio se projeta assim no tempo e no espaço (ver figura 2).

Figura 2.
Superior: Empreendimento Único em
Guarulhos/ Cyrella Realty.

Inferior: Empreendimento Jardim dos Ipês,
em Cajamar/ Brookfield.

Fonte: Google Earth.



Como resultado geral, o processo de ampliação do domínio das finanças sobre o imobiliário reforçou a posição a Região Metropolitana de São Paulo como maior mercado imobiliário do Brasil, chegando a concentrar em 2013 37% do mercado nacional, computados a partir de sua fatia no valor geral de vendas (VGVs)³²⁶. Essa concentração é em parte garantida pela substancial elevação do preço dos imóveis, que alcança na metrópole taxas mais elevadas.

A contínua “valorização” imobiliária, que é apresentada de maneira geral como benefício coletivo à metrópole, obscurece a crescente concentração de riqueza e ampliação das desigualdades como marca desse processo. A exacerbação dos imóveis como capital fictício reforça ainda a cultura patrimonialista de concentração de propriedades imobiliárias. No município de São Paulo, segundo números recentemente divulgados³²⁷, “um por cento dos donos de imóveis de São Paulo concentra 45% do valor imobiliário da cidade”. Trata-se de 22,4 mil proprietários entre os mais de 20 milhões de habitantes da metrópole, concentrando 749 bilhões em casas, apartamentos e outros bens. Cada um desses proprietários possui, em média, 37 imóveis, ou cerca de 33 milhões em patrimônio³²⁸. Essa enorme concentração que se expressa de maneira quantitativa é também qualitativa, pois refere-se imóveis situados nos melhores lugares da cidade³²⁹.

326 Silva, J. A. L. da. São Paulo mantém posição como principal mercado imobiliário do País, diz Lopes. In Infomoney 14 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/imoveis/noticia/3345288/sao-paulo-mantem-posicao-como-principal-mercado-imobiliario-pais-diz> Acessado em 30 de janeiro de 2017.

327 Brugarelli, Rodrigo; Ribeiro, Bruno; Duarte, Guilherme; Toledo, José Roberto. 1% dos donos de imóveis concentra 45% do valor imobiliário de São Paulo. Jornal O Estado de São Paulo. 13 de agosto de 2016. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,1-dos-donos-de-imoveis-concentra-45-do-valor-imobiliario-de-sao-paulo,10000069287>.

328 Brugarelli, Rodrigo; Ribeiro, Bruno; Duarte, Guilherme; Toledo, José Roberto. 1% dos donos de imóveis concentra 45% do valor imobiliário de São Paulo. Jornal O Estado de São Paulo. 13 de agosto de 2016. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,1-dos-donos-de-imoveis-concentra-45-do-valor-imobiliario-de-sao-paulo,10000069287>.

329 Como observou na referida reportagem a professora Mônica Souza.

A ampliação do acesso à habitação, gerado nos últimos anos pela abundância de financiamentos e subsídios, encobre o crescente endividamento das famílias. A crise imobiliária que cobra no presente momento a reinserção de condições para a expansão do setor, tem sua face mais cruel revelada na expropriação dos imóveis dos proprietários endividados. Pelo menos 14.184 imóveis foram retomados por bancos no Estado de São Paulo em 2016 devido à falta de pagamento de financiamentos. Esse montante representa crescimento de 247% ante 2015, quando 4.083 unidades foram tiradas dos mutuários. Do total de 14 mil imóveis retomados, entre 5 mil e 7 mil ficam na capital paulista³³⁰.

A partir da articulação de processos econômicos e espaciais, procuramos mostrar o importante avanço do domínio do capital financeiro sobre o imobiliário e o espaço. Constata-se por esse movimento a exacerbação daquilo que Lefebvre já problematizava nos anos 1970 como uma subordinação do espaço ao capital (Lefebvre, 2008). Tal subordinação impõe-se na contemporaneidade com força renovada, a partir do alcance de um novo patamar de acumulação de capital na produção do espaço.

Esse movimento, se por um lado se reveste como novidade, mostra uma enorme aderência às históricas especificidades do setor imobiliário. A dependência do financiamento para avanço das relações capitalistas no setor foi decisiva na acelerada e consistente penetração do capital financeiro. Por outro lado, a existência da renda imobiliária como relação social legitimada pela propriedade, tendo sido potencializada nesse processo, assegurou parte da ampliação dos ganhos ao capital financeiro.

Avançando na demonstração de tal hipótese, nos atrevemos a discordar da consagrada percepção de atraso como característica dominante da indústria da construção. O que as dinâmicas contemporâneas parecem demonstrar é que a visão do atraso dessa indústria é apenas verdadeira sob a ótica do domínio do capital industrial. Na perspectiva do domínio do capital financeiro, esse setor desponta e projeta-se como central em um capitalismo onde o rentismo torna-se chave.

Para Chesnais e Serfati (2003), as mudanças em curso reforçam a urgência de um maior desenvolvimento da teoria da renda e aprofundamento da análise do lugar reservado no capitalismo aos rentistas de todas as categorias, tornando, ao mesmo, tempo incontornável a questão da propriedade. No imobiliário, vem ao primeiro plano a questão da propriedade privada da terra e a necessidade de superar a interpretação de que a mesma se constituía como uma barreira para o avanço das relações do setor, como já apontava Lefebvre (2008)

“Longe de constituir um obstáculo ao crescimento no quadro do capitalismo, ela foi seu ponto de apoio, e, entretanto, ela destina esta sociedade a um caos espacial sobre o qual peço que lhes reflitam...” (Lefebvre, 2008, p. 160).

É dentro dessa perspectiva que a renda cada vez mais ganha força como importante ponto de impulso das relações de reprodução do capital na produção imobiliária. Entendemos, no entanto, que a captura dessa renda envolve tanto uma escala imediata, mediada pela concentração do trabalho, como uma escala global, mediada pela ampliação dos financiamentos e exploração das diferenças de renda no espaço metropolitano, além de uma dimensão do cotidiano, mediada pela aceitação dos altos preços dos imóveis e endividamento por longos anos por seus moradores.

Entendidas como espaços de maiores desigualdades e maior concentração de investimentos, as metrópoles condensam as contradições da financeirização, como se procurou mostrar para o caso de São Paulo.

- AALBERS, M. (2015). The real estate/financial complex. Comunicação oral na Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.
- AGLIETTA, M. (1976). *Régulation et crises du capitalisme : l'expérience des États-Unis*. Paris: Calmann-Lévy.
- BALL, M. et al. (1988). *Housing and Social change in Europe*. Londres: Routledge.
- BLANK, J. (2018, Janeiro). Um museu de grandes novidades: capital fictício, fundo público e a economia política da catástrofe. *Revista Maracanã*, nº 18, 181-197. <https://doi.org/10.12957/maracanã.2018.31321>
- BONATELLI, C. (2017, 28 de Janeiro). Em SP, perda de casa própria cresce 247%. *Jornal o Estado de São Paulo*.
- BOTELHO, A. (2007). *O Urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário*. São Paulo: Annablume, Fapesp.
- BRENNER, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad* 243.
- BRENNER, R. (2003). O boom e a bolha: Os Estados Unidos na economia mundial. Rio de Janeiro: Editora Record.
- CASTRO, C. M. P. (2000). A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 1990 (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasil.
- CHESNAIS, F. (2004). *La finance mondialisée. Racines sociales et politiques, configuration, conséquences*. Paris: La Découverte. Disponível em: <https://www.cairn.info/la-finance-mondialisée--2707142743.htm>
- CHESNAIS, F., & SERFATI, C. (2003). Écologie et conditions physiques de la reproduction sociale. In J.-M. Harribey & M. Löwy (Ed.), *Capital contre nature*. Paris: PUF, ACTUEL Marx Confrontation.
- FIX, M. (2011). *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil* (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Brasil. <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2011.815022>
- HARVEY, D. (2015). Os limites do capital. São Paulo: Boitempo. (Original publicado em 1982)
- LAPAVITSA, C. (2013). The financialization of capitalism: 'Profiting without producing'. *City*, 17(6), 792805. <https://doi.org/10.1080/13604813.2013.853865>
- LEFEBVRE, H. (2008). Espaço e Política. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- LENCIONI, S. (2011). A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, nº 120, 133-148.
- MARQUES, R. M., & NAKATANI, P. (2009). A finança capitalista: A contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo. *Revista Economia Ensaios*, 24(1), Article 1. <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeconomicaensaios/article/view/3650>
- MARX, K. (2006). *O Capital. Crítica da Economia Política. Livro 3*. São Paulo: Civilização Brasileira.
- MATTOS, C. A. DE (2007, Novembro-Dezembro). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, nº 212. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/globalizacion-negocios-inmobiliarios-y-transformacion-urbana/>
- MIELE, S. A. DE F. (2008). *O movimento da economia financeira na dinâmica imobiliária de São Paulo*. São Paulo: Labur Edições.
- OLIVEIRA, F. DE. (1998). A metamorfose da Arribação: Fundo público e Regulação autoritária no Nordeste. In *Os direitos do antivalor: A economia política da Hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes.
- PEREIRA, P. C. X. (1984). Espaço, técnica e construção. Apropriação e produção do espaço: as implicações no desenvolvimento técnico da indústria da construção. *O Caso da construção de moradias na cidade de São Paulo* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, Brasil.
- PEREIRA, P. C. X. (2005). Reestruturação imobiliária em São Paulo: Especificidades e tendências. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, Universidade de São Paulo, 20-26 março.
- PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Editora Intrínseca, 2014.
- ROCHA LIMA Jr., J. DA, & ALENCAR, C. T. (2008). O Valor das Empresas de Real Estate do Novo Mercado. *Carta do Núcleo de Real Estate*, nº 14-08.
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.
- ROYER, L. DE O. (2009). *Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasil. <https://doi.org/10.11606/T.16.2009.tde-19032010-114007>
- RUFINO, M. B. C., & PEREIRA, P. C. X., (2011). Segregação e produção imobiliária na metrópole latino-americana: um olhar a partir da cidade de São Paulo. In S. Lencioni, S. Vidal-Koppmann, R. Hidalgo & P. C. X. Pereira (Orgs.), *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP
- RUFINO, M. B. C., & SHIMBO, L. Z. (2016). Financeirização e condominialização: um olhar sobre as transformações na produção e na propriedade da habitação no Brasil. In Anais do Congresso Internacional *CONTESTED CITIES*, Madrid, 4-7 julho.
- RUFINO, M. B. C. (2012). *A incorporação da metrópole: Centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasil. <https://doi.org/10.11606/T.16.2012.tde-22062012-143019>
- TAHUANA, S. (2012, 11 de Setembro). Valorinveste: Rachaduras no Concreto. Valor Econômico.
- TONE, B. B. (2010). *Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na era do capital fictício* (Dissertação de mestrado). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brésil. <https://doi.org/10.11606/D.16.2010.tde-05072010-094710>
- TOPALOV, C. (1974). *Les Promoteurs immobiliers: Contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France*. Paris: Mouton.
- Uqbar (2016). Anuário Uqbar: Securitização e Financiamento Imobiliário. São Paulo: Publicações Uqbar.

