



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE HUMANIDADES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**  
**MESTRADO ACADÊMICO EM SOCIOLOGIA**

**ANTÔNIO VICTOR DE MENDONÇA MOREIRA**

**FINANCIAMENTO DA URBANIZAÇÃO CAPITALISTA: A OBRA DE**  
**“REQUALIFICAÇÃO” DA AVENIDA BEIRA-MAR EM FORTALEZA-CE**

**FORTALEZA**  
**2023**

ANTÔNIO VICTOR DE MENDONÇA MOREIRA

FINANCIAMENTO DA URBANIZAÇÃO CAPITALISTA: A OBRA DE  
“REQUALIFICAÇÃO” DA AVENIDA BEIRA-MAR EM FORTALEZA-CE

Dissertação apresentada ao Mestrado acadêmico do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Sociologia. Área de concentração: Sociologia.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Alba Maria Pinho de Carvalho.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- M1f MOREIRA, Antônio Victor de Mendonça.  
Financiamento Da Urbanização Capitalista : A Obra De “Requalificação” Da Avenida Beira-Mar Em Fortaleza-Ce / Antônio Victor de Mendonça MOREIRA. – 2023.  
178 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Fortaleza, 2023.  
Orientação: Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho.
1. Urbanização capitalista. 2. Orla Marítima. 3. Financiamento Urbano. I. Título.

CDD 301

---

ANTÔNIO VICTOR DE MENDONÇA MOREIRA

FINANCIAMENTO DA URBANIZAÇÃO CAPITALISTA: A OBRA DE  
“REQUALIFICAÇÃO” DA AVENIDA BEIRA-MAR EM FORTALEZA-CE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre em Sociologia. Área de concentração: Sociologia.

Aprovada em: 13/02/2023.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Alba Maria Pinho de Carvalho (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Edemilson Cruz Santana Júnior  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (externo ao programa)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Beatriz Cruz Rufino (externa ao programa)  
Universidade de São Paulo (USP)

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço à Tânia, minha mãe, ao Wilson Júnior, meu pai, ao Vinícius, meu irmão, à Valentina, minha irmã, que constituem as minhas fundações, a proporcionar condições, materiais e emocionais, para o fluxo da minha jornada.

À minha avó, Noeme e em memória aos demais avôs e avó, Wilson, Miguel e Iolanda, que produziram um esplêndido legado.

À minha madrinha e tia-avó, Francisca, ao meu padrinho e tio-avô, Ivo e à minha prima Emanuela, por sempre cuidarem de mim.

À minha orientadora, Alba Carvalho, por seus ensinamentos, generosidade, paciência e cuidado, que foram inestimáveis na construção da pesquisa.

Aos meus amigos, Conceição, Natacha, Gabriel, Lívia e Leonardo, que deixam os meus dias sempre mais alegres.

À Thaís, ao Ian e ao Luís Eduardo, pelas instigantes discussões teórico-metodológicas.

Aos professores Edemilson Paraná e Américo Moreira, que contribuíram enormemente para a consolidação do foco de investigação desta dissertação.

Aos corpos discente, docente e técnico do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará (PPGS/UFC), pelo acolhimento e receptividade nas Ciências Sociais.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio institucional e financeiro.

“O urbano se define como lugar onde as pessoas tropeçam umas nas outras, encontram-se diante de e em um amontoado de objetos, entrelaçam-se até não mais reconhecerem os fios de suas atividades, enovelam suas situações de modo a engendrar situações imprevistas [...] É a u-topia (real, concreta)”.

Henri Lefebvre

## RESUMO

A expansão capitalista na metrópole Fortaleza enseja profundas modificações na sua própria dinâmica socioespacial, processos que redefinem a produção da orla marítima do setor leste, especializando-se, pois, em atividades turísticas e de comércio suntuário de mercadorias. A partir disso, nesse setor da metrópole, os espaços construídos de uso coletivo assumem protagonismo nas contradições imanentes das práticas urbanas baseadas na autovalorização do valor. De fato, a urbanização conforma intrincados processos que envolvem planejamento, financiamento, execução, coordenação e controle dos espaços construídos de uso coletivo, a funcionar como componentes do capital fixo. Nesse contexto, a presente dissertação toma como base empírica o processo de financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, mediante contratação pelo Município de Fortaleza de empréstimo em moeda estrangeira, no ano de 2018, com um banco de desenvolvimento multilateral. Com efeito de delinear uma compreensão sociológica sobre o objeto em questão, busca-se estabelecer mediações, a partir de distintos níveis de abstração e escalas de análise. Para tanto, realizou-se três movimentos específicos na constituição do método de investigação: o primeiro consiste em uma revisão da base categorial mobilizada na pesquisa; o segundo refere-se à construção do nexos, necessários para relacionar a base categorial escolhida e novos níveis de concreção da realidade socioespacial; o terceiro baseia-se na identificação dos principais agentes, órgãos institucionais e fluxos financeiros envolvidos no financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar. Assim, esses movimentos metodológicos específicos permitem apreender a centralidade das funções exercidas pelo Estado no estabelecimento de conexões entre processos de urbanização e formas de produção, circulação e realização da riqueza socialmente produzida, sob a égide do capital portador de juros. Tais relações manifestam-se concretamente com a ampliação do endividamento em moeda estrangeira do Município de Fortaleza, entre 2017 e 2021, a fim de financiar obras de melhoramento dos espaços construídos em setores da metrópole de interesse de frações do complexo turístico-imobiliário, a incluir a Avenida Beira-mar e seu entorno imediato.

**Palavras-chave:** Urbanização capitalista; Orla Marítima; Financiamento Urbano

## ABSTRACT

The capitalist expansion in the metropolis Fortaleza gives rise to profound changes in its own socio-spatial dynamics, processes that redefine the production of the seafront of the eastern sector, thus specializing in tourist activities and sumptuary merchandise trade. From this, in this sector of the metropolis, built spaces for collective use assume a leading role in the inherent contradictions of urban practices based on the self-valorization of value. In fact, urbanization engenders intricate processes that involve planning, financing, execution, coordination and control of built spaces for collective use, which function as components of fixed capital. In this context, the present dissertation takes as an empirical basis the process of the urban financing of “requalification” of Avenida Beira-mar, through contracting by the Municipality of Fortaleza of loan in foreign currency, in the year of 2018, with a multilateral development bank. With the effect of outlining a sociological analysis of the object in question, we seek to establish mediations, from different levels of abstraction and scales of analysis. For that, three specific movements were carried out in the constitution of the investigation method: the first consists of a review of the founding categorical basis for the research; the second refers to the construction of theoretical-analytical mediations, necessary to connect the chosen categorical base and new levels of concretion of the socio-spatial reality; the third is based on the identification of the main agents, institutional organs and financial flows involved in the financing of the “requalification” of build space of Avenida Beira-mar. Thus, these specific methodological movements make it possible to verify the centrality of the functions performed by the State in the conformation of nexuses between urbanization and the forms of production, circulation and realization of socially produced wealth, under the aegis of the interest-bearing capital. This is concretely manifested with the increase in the level of indebtedness in foreign currency of the Municipality of Fortaleza, between 2017 and 2021, with the aim of financing works to improve the built spaces for collective use, including Avenida Beira-mar and its immediate surroundings.

**Keywords:** Capitalist Urbanization; Waterfront Sea; Urban Finance

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Ciclo global do capital industrial na produção do espaço construído de uso coletivo .....	92
Figura 2 - Relação entre os ciclos produtivos da construção civil .....	93
Figura 3 - Relação entre o capital bancário e o capital industrial.....	94
Figura 4 - Relação entre o capital industrial e a renda fundiária.....	96
Figura 5 - Processo global de reprodução do capital e o espaço construído de uso coletivo ...	97
Figura 6 - Mapa da RMF, seus eixos de expansão e dinâmica industrial.....	133
Figura 7 - Construção da Avenida Beira-mar na década de 1970 .....	136
Figura 8 - Postal Avenida Beira-mar na década de 1970.....	136
Figura 9 - Plano-mestre vencedor para a “requalificação” da Avenida Beira-mar.....	137
Figura 10 - Imagem Renderizada da Esplanada do Espigão da Avenida Desembargador Moreira .....	139
Figura 11 - Imagem Renderizada Condomínio Dona Cotinha 360° .....	142
Figura 12 - Pavimento-tipo Condomínio São Carlos .....	143
Figura 13 - Esplanada do Espigão da Avenida Desembargador Moreira em obras.....	153
Figura 14 - Dragagem do aterro na obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar.....	154

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do estoque da DPMFi entre (1995 - 2021).....	105
Gráfico 2 - Taxa média de juros SELIC e LIBOR (1997 - 2021) (% a.a).....	107
Gráfico 3 - Serviço da Dívida Pública Federal Interna - juros e amortizações .....	108
Gráfico 4 - Investimento estatal em infraestrutura (% do PIB).....	114
Gráfico 5 - Total dos desembolsos realizados pelo BNDES (R\$ bilhões) .....	118
Gráfico 6- Fluxo das receitas com operações de crédito externas do Município de Fortaleza .....	165
Gráfico 7 - Fluxo das despesas com juros, encargos e amortização da dívida do Município de Fortaleza .....	167
Gráfico 8 - Estoque da dívida pública do Município de Fortaleza .....	168

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Preço de produção, taxa de lucro média e lucro extraordinário .....	75
Tabela 2 - Detentores dos títulos da DPMFi.....	109
Tabela 3 - Maiores construtoras do Brasil em receita bruta (2020).....	111
Tabela 4 - Massa e Taxa de Lucro BNDES (em milhares R\$) .....	119
Tabela 5 - Participação dos Países-acionistas na propriedade do capital da CAF (2021) .....	157
Tabela 6 - Montante total dos empréstimos da CAF por País-acionista (em milhares de US\$) .....	159
Tabela 7 - Balanço Financeiro da CAF (em milhares US\$) .....	159

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABDIB</b>	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
<b>BD</b>	Banco de Desenvolvimento
<b>BDI</b>	Bonificação e Despesas Indiretas
<b>BDM</b>	Banco de Desenvolvimento Multilateral
<b>BDN</b>	Banco de Desenvolvimento Nacional
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BIRD</b>	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
<b>BNB</b>	Banco do Nordeste
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>BNH</b>	Banco Nacional da Habitação
<b>CA</b>	Coefficiente de Aproveitamento
<b>CAF</b>	Corporação Andina de Fomento
<b>CEF</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CIPP</b>	Complexo Industrial e Portuário do Pecém
<b>CLFOR</b>	Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza
<b>CMN</b>	Conselho Monetário Nacional
<b>COFIEX</b>	Comissão de Financiamentos Externos
<b>DAUD/UFC</b>	Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Design
<b>DIM</b>	Distrito Industrial de Maracanaú
<b>DPF</b>	Dívida Pública Federal
<b>DPFe</b>	Dívida Pública Federal Externa
<b>DPMFi</b>	Dívida Pública Mobiliária Federal Interna
<b>DRENURB</b>	Programa de Drenagem Urbana de Fortaleza
<b>DRU</b>	Desvinculação das Receitas da União
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>EIA</b>	Estudos de Impactos Ambientais
<b>ESTR</b>	<i>Euro Short-Term Rate</i>

<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FCA</b>	<i>Financial Conduct Authority</i>
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
<b>FINEM</b>	Financiamento a estados e municípios
<b>FINISA</b>	Financiamento à Infraestrutura e Saneamento
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>IA</b>	Índice de Aproveitamento
<b>IAB-CE</b>	Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento do Ceará
<b>ICC</b>	Indústria da Construção Civil
<b>IPCA</b>	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
<b>IPO</b>	Oferta Pública Inicial
<b>LCP</b>	Lei Complementar
<b>LEHAB</b>	Laboratório de Estudos da Habitação
<b>LFT</b>	Letra Financeira do Tesouro
<b>LIBOR</b>	<i>London Interbank Offered Rate</i>
<b>LO</b>	Lei Ordinária
<b>LO</b>	Lei Ordinária
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>LTDA</b>	Sociedade Limitada
<b>LTN</b>	Letra Financeira do Tesouro Nacional
<b>MOP</b>	Manual Operacional do Programa
<b>MPF</b>	Ministério Público Federal
<b>NTN-B</b>	Notas do Tesouro Nacional - Série B
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>OOAU</b>	Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo
<b>OODC</b>	Outorga Onerosa do Direito de Construir
<b>OUC</b>	Operação Urbana Consorciada
<b>PDP</b>	Plano Diretor Participativo

<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PFCE</b>	Programa Fortaleza Cidade com Futuro
<b>PFCS</b>	Programa Fortaleza Cidade Sustentável
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PIPPJ</b>	Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventude de Fortaleza
<b>PMCMV</b>	Projeto Minha Casa Minha Vida
<b>PPP</b>	Parceria Público-Privada
<b>PREURBIS</b>	Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social
<b>PRODETUR</b>	Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo
<b>PRODETUR/NE</b>	Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
<b>PROINFRA</b>	Programa de Infraestrutura em Educação e Saneamento de Fortaleza
<b>PROREDES</b>	Programa de Fortalecimento de Inclusão Social e Redes de Atenção
<b>PROURB</b>	Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>RD-1</b>	Renda Diferencial 1
<b>RD-2</b>	Renda Diferencial 2
<b>RDC</b>	Regime Diferenciado de Contratação
<b>RGF</b>	Relatórios de Gestão Fiscal
<b>RMF</b>	Região Metropolitana de Fortaleza
<b>ROA</b>	Retorno Sobre Ativos
<b>ROE</b>	Retorno Sobre Patrimônio Líquido
<b>RREO</b>	Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária
<b>RSF</b>	Resoluções do Senado Federal
<b>SADIPEM</b>	Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios
<b>SBPE</b>	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
<b>SEFIN</b>	Secretaria de Finanças da Prefeitura de Fortaleza
<b>SEINF</b>	Secretaria de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza
<b>SELIC</b>	Sistema Especial de Garantia e Custódia
<b>SFH</b>	Sistema Financeiro Habitacional

<b>SFN</b>	Sistema Financeiro Nacional
<b>SOFR</b>	<i>Secured Overnight Financing Rate</i>
<b>SONIA</b>	<i>Sterling Overnight Index Average</i>
<b>SPE</b>	Sociedades de Propósito Específico
<b>SUDENE</b>	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
<b>TAC</b>	Termo de Ajustamento de Conduta
<b>TFB</b>	Taxa Fixa do BNDES
<b>TJLP</b>	Taxa de Juros de Longo Prazo
<b>TLP</b>	Taxa de Longo Prazo
<b>TMD</b>	Teoria Marxista da Dependência
<b>TONAR</b>	<i>Tokyo Overnight Average Rate</i>
<b>TRANSFOR</b>	Programa de Transporte Urbano de Fortaleza
<b>TRANSFOR II</b>	Programa de Transporte Urbano de Fortaleza II
<b>UCP</b>	Unidade de Coordenação do Programa
<b>UECE</b>	Universidade Estadual do Ceará
<b>UFC</b>	Universidade Federal do Ceará

## SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO .....	14
<b>1</b>	<b>DELINEAMENTOS FUNDANTES DA PESQUISA: À GUIA DE INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
1.1.	Construindo uma pesquisa no campo da crítica da urbanização capitalista .....	17
1.2.	Ideias fundantes e pretensões investigativas.....	21
1.3.	Percursos metodológicos e objetivo da pesquisa.....	29
<b>2</b>	<b>O SISTEMA DO CAPITAL NO CAPITALISMO FINANCEIRIZADO: CONFIGURANDO VIAS ANALÍTICAS .....</b>	<b>35</b>
2.1.	Mundialização do capital e a dominância financeira no pós-1970.....	38
2.2.	Capital financeiro e capital portador de juros: demarcando diferenças teórico analíticas .....	44
2.3.	Sistema de crédito, capital fictício e capital bancário na ótica marxiana .....	55
<b>3</b>	<b>A CAPITALIZAÇÃO DO ESPAÇO NOS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO .....</b>	<b>66</b>
3.1.	Capital em geral, seus ciclos funcionais e os lucros extraordinários.....	67
3.2.	A urbanização e o papel da renda fundiária no Sistema do Capital.....	77
3.3.	Fixidez e mobilidade do espaço construído: a centralidade do Estado .....	86
<b>4</b>	<b>O FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA NO CONTEXTO DO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO .....</b>	<b>98</b>
4.1.	A inserção dependente do Brasil ao capitalismo financeirizado .....	99
4.2.	O Sistema da Dívida Pública Federal e suas remessas de juros .....	103
4.3.	A estrutura desigual do financiamento de infraestrutura brasileira .....	111
<b>5</b>	<b>O FINANCIAMENTO DA OBRA DE “REQUALIFICAÇÃO” DA AVENIDA BEIRA-MAR EM FORTALEZA-CE.....</b>	<b>123</b>
5.1.	Fortaleza nos percursos da urbanização brasileira: um breve panorama histórico.... .....	124
5.2.	A Avenida Beira-Mar e o novo projeto de “requalificação” .....	135
5.3.	O financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar: agentes, órgãos institucionais e fluxos financeiros .....	144
5.3.1.	<i>A Corporação Andina de Fomento (CAF) e a composição do capital bancário .....</i>	<i>155</i>
5.3.2.	<i>A Prefeitura de Fortaleza e as operações de crédito externas .....</i>	<i>162</i>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>170</b>
	REFERÊNCIAS .....	172

## APRESENTAÇÃO

A presente dissertação toma por base empírica o processo de financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, iniciado em 2018, mediante a contratação pelo Município de Fortaleza de um empréstimo em moeda estrangeira com um Banco de Desenvolvimento Multilateral (BDM), a Corporação Andina de Fomento (CAF).

Dessa maneira, a temática desta investigação põe sob o olhar do pesquisador duas dimensões, aparentemente estranhas uma da outra, mas que, exatamente, quando estão em conexão, revelam um vetor explicativo pouco explorado da realidade socioespacial brasileira. A primeira dimensão refere-se à dinâmica do fundo público e do financiamento estatal, isto é, aos processos que tratam de arrecadação, transferências e alocação de massas monetárias na esfera produtiva, sustentadas pelo recolhimento de impostos e contribuições, bem como pelo Sistema da Dívida Pública.

A segunda dimensão diz respeito à urbanização capitalista, processo determinado por uma condensação de ações, envolvendo planejamento, financiamento, execução, coordenação e controle dos espaços construídos nas metrópoles, expressos nas redes físicas e de serviços de infraestrutura, tais como transportes, iluminação, saneamento, habitação, lazer, assistência social e tantos outros meios necessários à vida cotidiana das classes sociais em luta nas cidades.

Inicialmente, cabe alertar aos leitores e leitoras que o esforço desta dissertação não reside, de maneira exclusiva, em uma descrição da dinâmica empírica que determina o processo de financiamento estatal de um caso concreto da urbanização na metrópole Fortaleza, isto é, o financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar. Contudo, este mesmo caso concreto torna-se o ponto de partida para a configuração, no plano do pensamento, de nexos entre distintos níveis de abstração e escalas de manifestação dos elementos que dão concretude a esse complexo fenômeno.

À vista disso, tem-se que o foco deste trabalho encontra-se, exatamente, na construção de mediações teórico-analíticas, as quais visam relacionar os processos de planejamento, financiamento, execução, coordenação e controle estatal da produção de espaços construídos de uso coletivo e os processos de produção, circulação e realização do mais-valor, forma social de manifestação da riqueza excedente em sociedades nas quais impera o modo de produção capitalista. Isso faz-se necessário para, ao final, apresentar como determinados personagens, instituições e dinâmicas monetárias são, eles mesmos, expressões

concretas dessas mediações, estabelecidas no processo efetivo de manifestação do objeto na realidade socioespacial.

Dando consequência ao foco pretendido, o objetivo geral deste trabalho consiste em delinear uma compreensão sociológica de como o capital, sobretudo no ciclo monetário, isto é, na metamorfose de massas monetárias em fatores produtivos, imbrica-se com o processo de produção de um determinado espaço construído de uso coletivo do setor leste da orla marítima de Fortaleza, a Avenida Beira-mar, assumindo na aparência, para os planejadores estatais, a forma jurídico-institucional de “requalificação” urbana.

Para tanto, realizou-se três movimentos específicos para a formulação do método de investigação: o primeiro refere-se a uma revisão da base categorial fundante para a pesquisa; o segundo expressa o processo de construção das mediações teórico-analíticas, necessárias para conectar a base categorial escolhida e novos níveis de concreção do objeto da pesquisa; o terceiro movimento específico baseia-se na identificação dos principais agentes, órgãos institucionais e fluxos financeiros, presentes no caso concreto do financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar.

A partir dessas demarcações, tem-se que o presente texto de dissertação divide-se em cinco segmentos, conformando, desse modo, o método de exposição. O primeiro segmento, intitulado “*Delineamentos fundantes da pesquisa: à guisa de introdução*”, estabelece os principais desafios do pesquisador, ideias fundantes, percursos metodológicos e objetivos da pesquisa.

O segundo segmento, intitulado “*O sistema do Capital no capitalismo financeirizado: configurando vias analíticas*”, tem intuito de apresentar a dinâmica lógico-formal do Sistema do Capital, em um alto nível de abstração, mobilizando certas categorias, tais como capital portador de juros, capital fictício, capital fixo, dentre outras. Aliado a isso, busca-se localizar essa mesma dinâmica no atual momento de desenvolvimento histórico-concreto do capitalismo em escala mundial, especificamente, após os anos de 1970, sob a égide do regime de acumulação com dominância financeira.

O terceiro segmento, intitulado “*A capitalização do espaço nos processos de urbanização*”, almeja tecer, ainda em altos níveis de abstração da realidade, novas mediações, mais precisamente, entre o processo de valorização do capital em escala mundial e os processos de produção, circulação e consumo dos espaços construídos de uso coletivo, isto é, da rede de infraestrutura, a implicar a conformação da própria urbanização capitalista. Isso é feito com objetivo de compreender e expor como ocorre a repartição do mais-valor

extraordinário entre as distintas frações das classes dominantes, bem como certas funções do Estado emergem para garantir a realização mais ou menos contínua desses processos.

O quarto segmento, intitulado “*O financiamento de infraestrutura no contexto do capitalismo dependente brasileiro*”, introduz determinações histórico-concretas do processo de endividamento estatal, elucidando a centralidade do Sistema da Dívida Pública Federal, sobretudo na escala nacional, no contexto da dinâmica do capitalismo dependente brasileiro. Demonstra-se, a partir disso, a centralidade do Estado brasileiro na configuração de elementos econômico-sociais que sustentam o financiamento de infraestrutura no Brasil.

O quinto e último segmento, intitulado “*O financiamento da obra de ‘requalificação’ da Avenida Beira-mar em Fortaleza-CE*”, tem como objetivo apresentar agentes, órgãos institucionais e fluxos financeiros, especificamente, nas escalas metropolitana e local, que determinam as dinâmicas empíricas do processo de financiamento de um caso concreto na metrópole Fortaleza, qual seja, a obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, iniciada em 2018, sob coordenação da gestão municipal Roberto Cláudio (PDT).

Assim, ao longo da produção desta dissertação, emergiu, enquanto mediação central, a dimensão de totalidade, a qual garante as condições para o estabelecimento dos nexos entre distintos momentos, funções e agentes que determinam a produção dos espaços construídos de uso coletivo, sob a égide do capital portador de juros. Dessa maneira, a dimensão de totalidade tornou-se um pressuposto teórico-metodológico fundamental para a aventura sociológica empreendida nesta dissertação, qual seja, delinear como determinados espaços construídos de uso coletivo da orla marítima de Fortaleza, de longa durabilidade e larga escala, ingressam, se desgastam e se repõem no processo de reprodução ampliada do capital.

## 1 DELINEAMENTOS FUNDANTES DA PESQUISA: À GUIA DE INTRODUÇÃO

As cidades, nos dizeres de Lefebvre (2001a), concebidas, praticadas e vividas, ora como sujeitos ora como objetos, constituem-se como uma condensação de relações “mutantes”, sendo, ao mesmo tempo, “suportes” e “veículos” da e para a reprodução da vida humana. Nesse sentido, “como a terra na qual se apoia, a cidade é um ‘espaço’, um ‘intermediário’, uma ‘mediação’, um ‘meio’, o mais vasto dos meios, o mais importante” (*ibid.*, p. 86).

Tem-se que a urbanização, articulando fenômenos em níveis de abstração e escalas distintas, baseia-se em processos dialéticos de implosão-explosão<sup>1</sup> das cidades, garantindo, a um só passo, a centralização e concentração *monopólica* da propriedade, redes de infraestrutura, mercados e fluxos da riqueza nas mãos das classes dominantes; e, simultaneamente, a expulsão e segregação brutal de uma massa de trabalhadores despossuídos, marcados por diferenciações opressivas de outros sistemas, como o racial, gênero-sexual, religioso etc, em espaços, por vezes, prescritos pelos planejadores estatais.

Nesse contexto, delimita-se o foco desta pesquisa, incidindo, eminentemente, na construção das conexões, de que tanto Lefebvre conclama, entre a “ordem distante” e a “ordem próxima”, o “imediatos” e o “mediato”, a conferir nas cidades brasileiras, especificamente, na metrópole Fortaleza, *como ocorre o processo de financiamento da urbanização capitalista, sob a lógica do capital portador de juros, a subsumir o espaço urbano, as práticas de distintos agentes, autonomizados uns dos outros na cotidianidade, bem como os fluxos da riqueza socialmente produzida.*

Com isso, o presente segmento objetiva apresentar contornos gerais sobre os desafios da pesquisa na área do financiamento da urbanização capitalista, a condensar reflexões de distintos campos do conhecimento científico, dentre eles, Sociologia Urbana, Economia Política e Contabilidade Pública. Aliado a isso, expõe-se também os objetivos, as grandes teses que fundamentam a pesquisa, os percursos metodológicos e os objetivos, a nortear o caminho trilhado pelo pesquisador.

### 1.1. Construindo uma pesquisa no campo da crítica da urbanização capitalista

---

<sup>1</sup> Lefebvre (2019, p.55, *grifos do autor*) afirma que o espaço urbano é uma contradição concreta, sua forma “evoca e provoca” uma concentração e, ao mesmo tempo, uma dispersão, na qual “todo espaço urbano foi, é, e será *concentrado e poli(multi)cêntrico*”.

O foco dos meus estudos incide na urbanização, especificamente, seu financiamento, objetivando desvendá-lo em suas formas, funções, agentes e fluxos. A minha formação original é na área de Arquitetura e Urbanismo, na UFC, entre os anos de 2014 - 2019. Nesse período, vivenciei uma experiência em mobilidade acadêmica na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que me interpelou a avançar em uma discussão crítica da produção do espaço e das dinâmicas do planejamento urbano e paisagístico.

Tais interpelações levaram-me a estudos sistemáticos no campo das Ciências Sociais. Isso se manifesta, em 2020, com meu ingresso no mestrado acadêmico em Sociologia, assumindo o desafio de empreender uma pesquisa no campo sociológico acerca do financiamento da urbanização capitalista. Tal momento estabelece uma articulação entre os meus percursos acadêmicos, no ímpeto para uma compreensão holística, e, ao mesmo tempo, crítica da realidade socioespacial. Assim, no PPGS-UFC, sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Alba Carvalho, estabeleço um espaço e um tempo extremamente frutíferos para o desenvolvimento da pesquisa.

Dedico minha atenção no financiamento da urbanização capitalista, cada vez mais conectado aos circuitos do capital financeiro mundializado. A partir de bases teóricas que se dedicam a desvendar o movimento do capital nas dinâmicas urbanas, busco construir vias teórico-metodológicas, com intuito de investigar o financiamento municipal, na gestão Roberto Cláudio (PDT), mediante a contratação de um empréstimo com a CAF, da obra de melhoramento do espaço construído da Avenida Beira-Mar, no setor leste da orla marítima de Fortaleza-CE, enunciada por seus planejadores como “requalificação”.

Atravessando toda pesquisa, impõe-se o desafio de construir *mediações teórico-analíticas*<sup>2</sup>, as quais me permitiram mobilizar categorias-chave do pensamento crítico, especificamente de tradições marxiana e marxistas, para pensar distintas dimensões e escalas da contemporaneidade capitalista, no âmbito da financeirização da economia. A rigor, o meu esforço, na esfera do método de investigação, tem sido o de elaborar *conexões*, a partir de abstrações mais gerais, propostas pelo pensamento crítico nas últimas décadas, para dar conta

---

<sup>2</sup> A realidade social apresenta-se como uma condensação de inúmeras relações cujo fundamento expressa uma *totalidade* dialética entre determinações simples e complexas de reprodução das condições materiais de existência e das formas de consciência dos sujeitos sociais. Contudo, para entendermos cientificamente o movimento concreto da realidade, faz-se necessário partir do *imediato*, ou seja, da síntese de determinações “complexas”, isto é, particulares, que a qualifica, para que, em seguida, possamos chegar às determinações mais “simples”, ou seja, as mais abstratas e gerais. As mediações teórico-analíticas são necessárias no processo de pensar cientificamente a realidade, exatamente, porque pensá-la exige “elevar-se do abstrato ao concreto”, a construir “concreto pensado” (MARX, 1978). Quer dizer, para reproduzir, no plano do pensamento, o próprio movimento do real, faz-se necessário tecer nexos que se estabelecem entre os níveis mais abstratos, determinando sua essência, e os níveis mais concretos, que determinam sua aparência.

de desvendar os processos empíricos do financiamento da urbanização, em 2018, consubstanciada no melhoramento da Avenida Beira-mar, a afirmar-se como importante pólo turístico nacional.

Para tanto, tenho estabelecido articulações entre as configurações marxianas sobre a dinâmica lógico-formal do Sistema do Capital, os estudos marxistas sobre a urbanização, sobretudo de Harvey (2013), Topalov (1979) e Lojkine (1997), com intuito de pensar o financiamento estatal, no interior de um momento histórico do capitalismo em escala mundial, sob o regime de acumulação com dominância financeira (CHESNAIS, 1996; 2010; 2016).

Logo, busco trabalhar com categorias e noções orientadoras, tais como: (I) capital portador de juros; (II) capital fixo; (III) capital fictício; (IV) financiamento estatal; e (V) urbanização capitalista. Nesse sentido, o meu intento é trazer as discussões do marxismo sobre a contemporaneidade capitalista para pensar criticamente suas configurações na realidade socioespacial brasileira e, particularmente, na cearense.

Cabe ressaltar que empreendo uma aventura sociológica, aqui configurada, a partir de um acúmulo inicial, tanto prático quanto teórico, da crítica *especializada* em pensar pelo/no espaço urbano. O foco desta pesquisa, todavia, não incide sobre o espaço urbano em si mesmo, desconectado de seu tempo histórico, muito menos no seu planejamento, restrito às representações institucionalizadas. O foco do objeto aqui construído parte da empiria do financiamento estatal de um determinado espaço construído de Fortaleza, isto é, da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, com intenção de representá-lo, em suas conexões entre os diferentes níveis de abstração e escalas de manifestação, no interior da lógica de acumulação de capital.

Dessa maneira, esta pesquisa circunscreve três desafios de percurso, vinculados à superação de determinados enfoques, quais sejam: (I) superficialidade no tratamento das determinações do movimento de constituição do objeto; (II) análise apressada, presa nas armadilhas das aparências urbanísticas; (III) hiperfragmentação do conhecimento científico, dividindo o urbano em áreas particulares de estudo, desconsiderando a sua totalidade nos movimentos do capital.

A superação de tais desafios implica uma pesquisa eminentemente interdisciplinar, no sentido de construção de uma *síntese crítica* das grandes categorias e argumentos, imanentes do próprio movimento contraditório da abstração-concreção da realidade socioespacial. É o esforço de escapar dos “campos cegos”<sup>3</sup>, como alerta Lefebvre (2001b,

---

<sup>3</sup> Lefebvre (2019, p. 44), preocupado com a fragmentação e as diferentes lógicas (muitas vezes inconciliáveis) das “ciências parcelares”, e mesmo com a *alienação* da prática social cotidiana, de seus signos, significados e

2016, 2019), enfrentando a hiperfragmentação do conhecimento científico que constitui um “véu inebriante”, produzido pelas “ciências parcelares”.

Busco empreender, assim, um esforço para analisar criticamente a objetividade de como determinadas massas de capital de empréstimo são contratadas, repassadas, contabilizadas e transformadas em fatores da produção, a consubstanciar o melhoramento e a reposição de certos espaços construídos de uso coletivo, os quais funcionam como capital fixo para certos capitais alocados na dinâmica imobiliária da metrópole.

Consciente desses desafios, fica ainda mais claro a necessidade desta pesquisa, mesmo sob o risco da construção limitada de tais mediações, considerando, inclusive, o atual contexto histórico e os prazos necessários para a conclusão da pesquisa. A rigor, o contexto contemporâneo do capitalismo está imerso nos entrecruzamentos de crises profundas a materializar contradições fundantes do capitalismo repostas e atualizadas nas dinâmicas da História, nas duas últimas décadas do século XX e primeiras décadas do século XXI.

Trata-se, desse modo, das crises econômico-social, política, ambiental, urbana e epistemológica. Este é um momento-limite, constituindo-se como uma das expressões da “crise estrutural do capital” (MÉSZÁROS, 2011a, 2011b) que, a partir de 2008, eclode na escala mundial com o colapso do sistema hipotecário-financeiro<sup>4</sup> dos EUA. Na escala nacional, tais crises aprofundam-se violentamente, no contexto do Golpe de 2016 e são

---

significantes, aponta que há “capas verbais”, ou “significantes flutuantes soltos”, onde encontra-se “cientificismos” por toda a parte, “linguagens e metalinguagens a meio caminho entre o real e o fictício, entre o realizado e o possível”. Ou melhor, “campos cegos”, que não serão pacíficos, mas que devemos combater e nos afastar. “Os campos cegos são, ao mesmo tempo mentais e sociais. Para compreender sua existência, é preciso reportar-se ao poder das ideologias (que iluminam outros campos ou fazem surgir campos fictícios) e, por outro lado, ao poder da linguagem” (*ibid.*, p. 47).

<sup>4</sup> Desde o final da década de 1970, no interior das relações de financiamento e produção habitacional nos EUA, houve um intenso processo de reestruturação das condições de aquisição da casa própria voltado a parcelas da classe trabalhadora, até então, à margem do sistema de crédito imobiliário formal. Nesse contexto, surge, no âmbito do sistema bancário estadunidense um “tipo específico de produto hipotecário”, o crédito *subprime*, ou “crédito de altíssimo custo oferecido, sobretudo a famílias compostas por minorias e a outros grupos que historicamente não tiveram acesso ao crédito por serem considerados de alto risco” (ROLNIK, 2019, p. 64). Essas dívidas hipotecárias passaram a circular em mercados secundários, duplicando-se, ou mesmo triplicando-se, em títulos securitizados lastreados em hipotecas (*residential mortgage backed securities*), com objetivo último de realização de lucros especulativos para seus possuidores. Entretanto, com a elevação da inadimplência de uma parcela considerável dos mutuários, a elevação dos preços dos imóveis, e a generalização dos processos de securitização das hipotecas, criando, desse modo, uma rede de interdependência entre bancos e outros agentes financeiros, os preços desses papéis, sob forte influência da especulação, despencam, estourando, assim, o que se conhece como crise financeira dos *subprime*, em 2008. O resultado imediato do estouro dessa bolha do sistema financeiro-hipotecário dos EUA foi a bancarrota de um importante banco estadunidense, em setembro de 2008, o *Lehman Brothers*, seguido por uma forte queda das bolsas de valores em várias praças financeiras ao redor do mundo.

radicalizadas com a imbricação catastrófica do bolsonarismo<sup>5</sup> e da pandemia de *COVID-19*, detonada (no Brasil) desde o início de 2020.

Focando, especificamente a contemporaneidade capitalista, na ótica das reconfigurações do espaço urbano, coloca-se uma exigência teórico-metodológica a ser enfrentada no desvendamento do financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar em Fortaleza-CE, qual seja: a necessidade de, em um primeiro momento, *negar a imediaticidade* do objeto sobre a qual a pesquisa se debruça, suas representações pré-concebidas, suas relações cotidianas entre os agentes, sua *selva* jurídico-institucional, seus *significantes* pré-fabricados, sobretudo, pelos planejadores estatais. Essa negação do *imediatato*, a incluir seus “campos cegos” (LEFEBVE, 2019) e suas “pré-noções” (BOURDIEU, 1989), almeja a construção, exatamente, das *mediações*, motivo pelo qual existe esta dissertação, a revelar-se, ao final, enquanto uma *síntese crítica*.

Assim, para construir uma pesquisa no campo da crítica da urbanização capitalista faz-se necessário, antes de tudo, entender a objetividade das relações de produção e da sua reprodução em um espaço e um tempo historicamente determinados. Nesse sentido, acato o pressuposto de que a produção do espaço está intrinsecamente determinada pelas relações sociais de produção e reprodução da vida material. Desse modo, utilizarei, no âmbito desse texto de dissertação, o termo “socioespacial” como correlato a essa própria imbricação entre as *relações sociais de produção e reprodução* do e no espaço.

Portanto, a pesquisa parte da compreensão de que os processos de urbanização capitalista correspondem à intrincados momentos de produção, circulação e realização do ambiente construído, o qual assenta a acumulação de mais-valor, isto é, a forma social específica de existência do trabalho excedente, bem como o desenvolvimento das condições gerais da produção, abrangendo todo o arcabouço jurídico-institucional estatal para garantir a propriedade privada, a circulação de mercadorias, incluindo a força de trabalho, e a provisão de infraestrutura, tanto para o consumo produtivo quanto para o consumo coletivo e individual (CANETTIERI, 2019; TOPALOV, 1979).

## **1.2. Ideias fundantes e pretensões investigativas**

---

<sup>5</sup> Para Araújo e Carvalho (2021, p. 151), o “bolsonarismo constitui um fenômeno sociopolítico, resultante da convergência de forças constitutivas da direita e extrema-direita no Brasil. A rigor, o Bolsonarismo está para além da figura de Jair Bolsonaro”. Isso porque o Bolsonarismo expressa, em última instância, “uma composição de direitas inter cruzadas”, onde tal fenômeno “se dá em um país em crise, a emergir da ruptura, pelas próprias elites, dos chamados pactos de classes, deixando as esquerdas, que apostaram nesse canto da sereia, sem chão” (*ibid.*, p. 153).

A primeira ideia fundante desta pesquisa baseia-se na tese de que o espaço construído, especificamente aquele destinado ao uso coletivo, a incluir as redes de transportes e comunicações, esgotamento sanitário e abastecimento de água, lazer etc., é apropriado pela lógica mercantil<sup>6</sup>, *mobilizado* enquanto força produtiva, produzido e reproduzido para *funcionar* como meio de produção do capital.

Cabe mencionar, contudo, que essa tese não é nova. Essa tese advém dos estudos do que se convencionou chamar de Nova Sociologia Urbana Francesa<sup>7</sup>. Tal escola de pensamento crítico parte das principais contribuições do materialismo histórico-dialético para analisar a cidade e seus processos de urbanização capitalista, não apenas como *locus* de consumo imaterial e simbólico dos indivíduos, ou mesmo como *locus* de atuação “racional” do Estado, mas como parte fundamental da economia política do capital, e, especificamente, do “capital financeiro” (HILFERDING, 1985; CHESNAIS, 2016), nos seus movimentos de reprodução ampliada. Um dos grandes expoentes dessa corrente teórica da Sociologia Urbana crítica, Christian Topalov (1979, p. 9, *grifos nossos*), afirma que:

a cidade constitui uma forma de *socialização capitalista das forças produtivas*. Ela própria é o resultado da divisão social do trabalho e é uma forma desenvolvida de cooperação entre unidades de produção. Em outras palavras, para o capital, o valor de uso da cidade reside no fato de ser uma força produtiva, pois concentra as condições gerais da produção capitalista. Essas condições gerais, por sua vez, são condições da produção e circulação do capital e da produção da força de trabalho. São também o resultado do sistema espacial dos processos de produção, circulação e consumo; processos que possuem suportes físicos, ou seja, objetos materiais incorporados ao solo (imobiliário)<sup>8</sup>.

As cidades e seus espaços construídos, nas palavras de Topalov (1979), “formas de socialização capitalista das forças produtivas”, tornam-se, assim, um dos *locus* preferenciais do fluxo de capitais monetários excedentes, produto e condicionante dos processos de superprodução e superacumulação de capital em escala mundial, expressando

---

<sup>6</sup> Marx (2017a, p.134) indica que o corpo de determinada mercadoria vale sempre como incorporação do trabalho humano abstrato e é sempre o produto de um determinado trabalho socialmente necessário, ou seja, trabalho concreto. Esse trabalho concreto se torna, assim, expressão de trabalho humano abstrato.

<sup>7</sup> Essa corrente teórica conta com pensadores que, em muitos casos, dialogam entre si, a partir de concordâncias e discordâncias teórico-analíticas sobre os fenômenos urbanos, na França do final do século XX. Os principais expoentes são: Jean Lojkin, Manuel Castells, Paul Boccard, Henri Lefebvre e Christian Topalov. Para mais informações sobre esta corrente teórica crítica da sociologia urbana, conferir o trabalho de Souza (2005).

<sup>8</sup> Texto original: “*la ciudad constituye una forma de la socialización capitalista de las fuerzas productivas. Ella misma es el resultado de la división social del trabajo y es una forma desarrollada de la cooperación entre unidades de producción. En otros términos, para el capital el valor de uso de la ciudad reside en el hecho de que es una fuerza productiva, porque concentra las condiciones generales de la producción capitalista. Estas condiciones generales a su vez son condiciones de la producción y de la circulación del capital, y de la producción de la fuerza de trabajo. Son además, el resultado del sistema espacial de los procesos de producción, de circulación, de consumo; procesos que cuentan con soportes físicos, es decir, objetos materiales incorporados al suelo (los inmobiliarios)*”. Traduzido pelo autor.

uma maneira pela qual o conjunto dos capitalistas lida com a tendência decrescente da taxa de lucro (TOPALOV, 1979; LEFEBVRE, 1991, 2019; HARVEY, 2013; GOTTDIENER, 2016).

Desse modo, a realização da urbanização capitalista engendra valores de usos complexos, tendo em vista que o planejamento, execução e controle de suas redes de fixos e fluxos ocorrem de maneira desigual no espaço e no tempo (SANTOS 2013[1994], 2020[1996]), contribuindo para a geração de *vantagens localizacionais* para determinados agentes atuando na e pela cidade.

A partir da monopolização dessas *vantagens*, garantida pela propriedade fundiária, uma certa classe de proprietários consegue *capitalizar* o espaço urbano, bem como sua produção, defrontando-se com seus títulos de propriedade como um capital capaz de gerar um rendimento em si mesmo, isto é, a partir da circulação de formas de capital fictício. Aqui reside, portanto, uma das relações mais fetichistas das sociedades capitalistas, na qual os rendimentos do capital e da terra apresentam-se como a forma mais sem conceito, desprovidas das dores da extração do mais-valor, ou seja, da exploração de trabalho vivo alheio (MARX, 2017c).

O que ocorre, no entanto, é a disputa pela distribuição e realização do *mais-valor social total* (pretérito e/ou futuro) por essa classe de proprietários, sob a insígnia de “renda de monopólio”. Nessa toada, para Topalov (1979, p. 15),

o capital não produzirá certos elementos necessários aos valores de uso complexos: aqueles que não incluem em si as condições de rentabilidade. Logo, a coordenação espacial dos elementos de valor de uso esbarra no fato de que cada um deles é produzido e circula de forma independente. Por fim, o caráter não reproduzível e monopolizável dos efeitos úteis da aglomeração terá como consequência a fixação de superlucros locais sob a forma de rendas. Essas rendas do solo vão devolver ao capital o reflexo de seu próprio movimento e impor a cada capital particular os limites do excesso de lucro localizacional<sup>9</sup>.

Outros autores contemporâneos, em proximidade com a tese exposta anteriormente, entendem a produção capitalista do espaço como diferente de todas as outras mercadorias necessárias à valorização do valor, precisamente por ter ao mesmo tempo um *conteúdo*, uma *forma* e *funções* que o capacita a determinar a realidade concreta de outras mercadorias. “Comum às outras mercadorias, o espaço representa uma materialidade socialmente necessária à vida humana, entretanto, ao contrário das demais mercadorias, ele

<sup>9</sup> Texto original: “*el capital no producirá ciertos elementos necesarios al valor de uso complejo: los que no incluyan en sí las condiciones de rentabilidad. Luego, la coordinación espacial de los elementos de valor de uso tropieza con el hecho de que cada uno de ellos es producido y circula de manera independiente. Por último, el carácter no reproducible y monopolizable de los efectos útiles de aglomeración va a tener como consecuencia la fijación de las sobreganancias de localización en forma de rentas. Estas rentas del suelo van a devolver al capital el reflejo de su propio movimiento, e imponer a cada capital particular los límites de la sobreganancia localizada*”. Traduzido pelo autor.

recria continuamente relações sociais ou ajuda a reproduzi-las” (GOTTDIENER, 2016, p. 133).

Por meio disso, a *mobilização* do espaço construído de uso coletivo como força produtiva, ou melhor, na *função* de *meio de produção*, ganha cada vez mais destaque nas *estratégias* adotadas pelos capitalistas para contenção da queda da taxa geral de lucro (HARVEY, 2013; GOTTDIENER, 2016). Esses espaços cada vez mais se inserem nos processos de produção e circulação do mais-valor, ou seja, da reprodução ampliada do capital, como um componente do *capital fixo*.

Entretanto, a depender da *modalidade* de seu uso, o espaço construído também pode *funcionar* como *meio de consumo* coletivo de distintas classes sociais. Marx (2014), ao discutir as diferenças entre as *funções* do capital fixo e outros componentes do capital no interior do processo de produção, e, mais especificamente, no interior do processo de valorização, faz uma distinção fundamental, afirmando que,

as mesmas coisas formam uma parte do capital líquido ou do capital fixo de acordo com a *função* que exercem no processo de trabalho [...] por outro lado, a mesma coisa pode *funcionar* como componente do capital produtivo ora pertencer ao *fundo imediato de consumo*. Uma casa, por exemplo, quando *funciona* como local de trabalho, é componente fixo do capital produtivo; quando, ao contrário, é *empregada* como moradia, não constitui forma alguma do capital “*qua*” [na realidade de] moradia. Em muitos casos, os meios de trabalho podem *funcionar* ora como meios de produção, ora como meios de consumo (MARX, 2014, p. 291, *grifos nossos*).

Para Harvey (2013[1986], p. 282), a definição de Marx de *capital fixo* configura-se não em uma “coisa” *em si*, mas num “processo de circulação do capital através do uso de objetos materiais”, decorrendo que “a circulação do capital fixo não pode ser considerada autônoma dos efeitos úteis específicos que as máquinas e outros instrumentos de trabalho têm dentro do processo de produção”, ou seja, apenas “os instrumentos de trabalho realmente utilizados para facilitar a produção do mais-valor são classificados como capital fixo”. Contudo, há diferenças consideráveis na forma de uso e apropriação entre os capitalistas do valor de uso do capital fixo, onde,

os capitalistas podem também, por apropriação ou conversão, adquirir o valor de uso do capital fixo sem que o valor de uso seja primeiro produzido por outros capitalistas na forma-mercadoria. Isso pode acontecer porque o capital fixo pode ser criado simplesmente *mudando os usos* das coisas existentes. Os meios de produção e os instrumentos de trabalho podem ser apropriados por artesãos e trabalhadores; os bens de consumo podem ser adquiridos e colocados em uso produtivo. Sob o sistema (domiciliar) de produção por encomenda, por exemplo, as casas dos tecelões, que até então eram parte dos bens de consumo, começaram a *funcionar* como capital fixo. Ocorre um efeito similar quando os sistemas de transporte criados principalmente para consumo começam a ser *usados* cada vez mais para atividades relacionadas à produção (HARVEY, 2012, p. 297, *grifos nossos*).

Nesse sentido, Harvey (*ibid.*, p. 305) ainda aponta formas “especiais” de circulação do capital fixo, sobretudo porque estão determinadas pela *escala* e *durabilidade* de sua produção e consumo no espaço-tempo. “A quantidade de valor que tem de ser lançada na circulação monetária e extraída da circulação de mercadorias” também afeta essa modalidade “especial” do capital fixo. Há uma diferença *qualitativa* entre a produção e circulação do valor necessário para a construção e/ou melhoramento de grandes obras infraestruturais, como portos, linhas férreas, rodovias etc., e um fertilizante agrícola utilizado na produção de soja, por exemplo.

Surgem, com isso, *problemas objetivos* para a produção e circulação dessa modalidade “especial” de capital fixo de *larga escala* e de *longa durabilidade*, dado o tempo prolongado para a imobilização do capital em sua fase produtiva, os *riscos* de desvalorização<sup>10</sup> desse capital imobilizado etc. *Resolvem-se* tais *problemas*, portanto, com o desenvolvimento do crédito e do sistema bancário para financiamento dessas grandes obras e/ou melhoramentos do espaço. “Na era capitalista avançada, no entanto, a concentração e centralização do capital e a organização de um sistema de crédito sofisticado permitem que tais projetos sejam realizados em uma base capitalista” (*ibid.*, p. 305).

Essa tese da Sociologia Urbana crítica responde, de maneira específica, às grandes transformações capitalistas que estavam ocorrendo nas cidades francesas e inglesas da segunda metade do século XX. Cabe, portanto, aos pesquisadores e pesquisadoras brasileiras atualizar tais ideias, realizando os nexos cabíveis entre as categorias mais abstratas da dinâmica lógico-formal do Sistema do Capital e suas determinações que o particularizam em uma realidade socioespacial específica, a partir dos distintos elementos que ensejam a dinâmica de formações econômico-sociais concretas.

Nesse sentido, para entender a dinâmica de circulação dessa modalidade “especial” do capital fixo, cabe, inicialmente, compreender a conversão das massas monetárias em fatores da produção, isto é, seu financiamento<sup>11</sup>, esforço empreendido nesta dissertação. Com isso, o financiamento da produção do espaço construído revela-se oportuno

---

<sup>10</sup> Para Topalov (1979, p. 17), “em períodos de superacumulação global, o desenvolvimento do monopólio acarreta retiradas de mais-valor que a economia como um todo carrega cada vez menos [...] o capital público estruturalmente desvalorizado substitui o capital privado em setores onde a taxa de lucro interno diminui. Isso contraria por algum tempo a tendência de redução da taxa de capital privado como um todo”. Texto original: “*En los periodos de sobreacumulación global el desarrollo del monopolio arrastra retiros de plusvalía que el conjunto de la economía soporta cada vez menos [...] el capital público estructuralmente desvalorizado reemplaza al capital privado en los sectores donde la tasa de ganancia interna disminuye. De ese modo se contrarresta por un tiempo la tendencia a la disminución de la tasa del capital privado en su conjunto*”.

<sup>11</sup> Em países de capitalismo dependente, a presença do capital estrangeiro, em sua forma monetária, é decisiva para dar início ao consumo produtivo da força de trabalho e dos meios de produção para a valorização do capital (FERREIRA, OSÓRIO e LUCE., 2012).

para a valorização do capital à medida que este setor eleva a massa de mais-valor que se repercute, num primeiro momento, nas taxas de lucro (relação entre o mais-valor novo produzido e o capital total adiantado) dos capitalistas da Indústria da Construção Civil (ICC). Isso ocorre, além de outras determinações, devido à proporção superior do capital variável (força de trabalho) em relação ao capital constante (maquinaria, matéria-prima, edificações etc.), ou seja, à baixa composição orgânica do capital, se comparada a outros setores da Indústria.

Consequentemente, a produção mais elevada da massa de mais-valor nesse setor produtivo é reforçada graças à posição dos países de capitalismo dependente na divisão internacional do trabalho, onde estão subordinados às relações econômicas dos países centrais da economia-mundo. Dessa maneira, o aumento da exploração — ou seja da taxa de mais-valor (relação entre o mais-valor novo produzido e o capital variável) e da massa de mais-valor (quantidade de mais-valor novo produzido numa jornada de trabalho e capital variável determinados) — ocorre necessariamente com o aumento da intensidade do trabalho; ampliação da jornada de trabalho; e/ou o rebaixamento excessivo da remuneração paga ao trabalhador em relação ao valor necessário para a sua reprodução (FERREIRA, OSÓRIO e LUCE, 2012; MARINI, 2017[1973]).

Contudo, nas escalas metropolitana, regional, nacional e mundial — nas quais a riqueza excedente assume as formas de juros, dividendos e renda fundiária —, o mais-valor, em seus momentos de circulação, distribui-se e realiza-se de maneira *não homogênea* entre os demais agentes capitalistas, especificamente, entre aqueles meros capitalistas monetários, proprietários de capital próprio ou alheio, que lançam dinheiro em circulação com intuito de retirá-lo como dinheiro acrescido em um tempo futuro determinado. A distribuição e realização *não homogêneas* do mais-valor ocorrem, sobretudo, porque há distintos tempos de rotação dos capitais particulares, além de diferenças de composição orgânica, tanto no interior de cada setor quanto entre as *médias* dos diferentes setores da economia, expressando, com isso, *trocadas desiguais* no âmbito dos mercados inter-regional e mundial.

Desse modo, o valor e mais-valor produzidos com as obras de novos ou de melhoramento dos espaços construídos, produzidos por cada unidade capitalista particular posta em movimento no espaço-tempo, isto é, as construtoras, só se realizam ante outros agentes capitalistas conforme foram produzidos em *média*, ao final da *equalização da taxa geral de lucro*, ou seja, como um *quantum do valor e mais-valor sociais totais*.

Os capitalistas particulares, seja dos ciclos monetário, mercantil ou produtivo, ou mesmo as classes *parasitárias*, como os proprietários fundiários, efetivamente, se apropriam

*de forma desigual* do valor e mais-valor produzidos e circulados, apenas porque confrontam-se com o *capital social total*.

Assim, a desigualdade de apropriação do mais-valor socialmente produzido engendra uma intensificação da competição, cada vez mais, de caráter *monopólico*, pela apropriação da riqueza excedente extraída no processo produtivo, que se dá eminentemente na escala local, já que há uma baixa composição orgânica *média* na ICC brasileira. Em consequência disso, tem-se que, sobretudo a partir do século XXI, o capital financeiro mundializado, cada vez mais, integra-se à ICC na Região Nordeste brasileira, a determinar a dinâmica da ICC em seus estados e municípios, a fim de canalizar a extração dessas massas de valor mais-valor produzidos na ICC, para manter constante e/ou elevadas suas taxas de lucro.

Isso só é possível com o acirramento das *funções* desempenhadas pelo Estado, expressando-se em seus distintos entes, no processo da acumulação do *capital nacional total* e no desenvolvimento das *condições gerais da produção nacional*, as quais subordinam-se, cada vez mais, aos *cibercircuitos* financeiros em escala mundial. Isso se alia às intensas modificações nas formas mais concretas que os capitalistas atuam na ICC, desenvolvendo, com isso, arranjos mais *adequados* à modalidade dominante de acumulação contemporânea, sob a lógica da financeirização e do regime de acumulação com dominância financeira (CHESNAIS, 1996, 2010, 2016).

Tais relações implicam ainda uma relativa *autonomização* das formas do capital fixo, no interior do ciclo produtivo, e da propriedade, tanto da terra *capitalizada* quanto do capital monetário, residindo aí justamente a contradição do Grande Capital Financeiro — sobretudo estadunidense e europeu, mas também os desenvolvidos “endogenamente” (BRETTAS, 2020), após os anos 2000 — na apropriação do mais-valor produzido nos países de capitalismo dependente. Essa disputa manifesta-se, por exemplo, com a subordinação crescente de frações do fundo público, sob as diversas formas concretas assumidas por seus entes federados, ao capital portador de juros.

Quer dizer, parcelas crescentes do *mais-valor nacional total*, produzidas explorando força de trabalho local, apresentam-se sob as formas de juros, amortizações da dívida pública e rendas fundiárias, as quais são enviadas, muitas vezes, ao exterior — sendo efetivamente realizadas e acumuladas em outro país — ou enviadas à outra região brasileira, na qual concentra capitais de maior composição orgânica, de maior produtividade do trabalho, como as regiões Sudeste e Sul, e que estão diretamente vinculados ao Sistema da Dívida Pública Federal. Tal dinâmica do próprio movimento da acumulação e reprodução das

relações de produção acentua, portanto, as desigualdades *intra* e *internacionais*. Nesse sentido,

se o capital fixo é ‘emprestado’ ao invés de vendido, então ele funciona como um equivalente material do capital monetário. Como tal, ele pode circular contanto que o valor nele incorporado seja recuperado durante o seu tempo de vida e contanto que ele seja acrescido de um *juro*. Como o *juro* é apenas uma parte do mais-valor, o capital fixo de tipo autônomo circula sem reivindicar todo o mais-valor que ajuda a produzir. Isso libera o mais-valor, que pode ser competitivamente dividido entre os capitalistas remanescentes enquanto lutam para igualar a taxa de lucro (HARVEY, 2012, p. 309, *grifos do autor*).

Por sua vez, Jean Lojkin (1997[1981]), ao analisar as formas de consumo e apropriação do espaço construído na cidade capitalista, desenvolve suas reflexões a partir das relações entre “meios de consumo coletivos” e as diferentes ações do Estado capitalista<sup>12</sup> para sua realização. O autor propõe uma delimitação teórica importante de “meios de consumo coletivos”, os diferenciando dos meios de consumo individuais por: (I) seu valor de uso coletivo; (II) dificuldade de se inserir no consumo mercantil; além de (III) possuírem valores de uso complexos, dificilmente divisíveis, duráveis e imóveis, havendo um profundo estranhamento entre seus produtores diretos e aqueles que irão consumi-los.

A segunda *ideia fundante*, enquanto desdobramento da primeira, consiste na compreensão do espaço construído de uso coletivo enquanto condensação de inúmeras relações sociais, as quais só se realizam com a centralidade das funções desempenhadas pelo Estado, a garantir seu planejamento, financiamento, execução e controle. Dessa maneira, a condensação dessas relações sociais expressa uma das mais desenvolvidas contradições, encerradas nos próprios marcos do modo de produção capitalista, isto é, a contradição entre a socialização crescente das forças produtivas, se dando com o desenvolvimento das redes de infraestrutura, e a conservação das relações de produção, garantida pela propriedade privada de capitalistas associados. Essa unidade dialética de forças contraditórias realiza-se como movimento imanente da própria urbanização capitalista.

Cabe mencionar duas dessas funções estatais. A primeira refere-se ao planejamento, financiamento e controle de certos elementos “especiais” do capital fixo, incluindo as redes de infraestrutura e transportes. Na medida em que o desenvolvimento capitalista exige a produção desses elementos “especiais”, para assegurar sua própria reprodução ampliada no espaço-tempo, emerge disso alguns bancos especializados em

---

<sup>12</sup> Lojkin (1997, p. 113-114) dá relevo ao debate sobre a ação estatal como uma forma possível, e talvez a mais desenvolvida, da contradição entre a socialização capitalista das forças produtivas, desdobrando-se por meio do sistema de crédito, das empresas de capital aberto etc., e a apropriação privada do mais-trabalho, representada sumariamente pelo mais-valor, confinada atualmente nas relações de circulação, na esfera do lucro e do capital portador de *juro*, forma acabada do fetichismo do capital.

financiar a produção e circulação desses mesmos elementos, isto é, os Bancos de Desenvolvimento (BDs), seja de origem nacional ou estrangeira, isto é, multilateral. Os BDs diferenciam-se dos bancos comerciais por não recolher depósitos de outros capitalistas, bem como por ter estreita vinculação com as dinâmicas político-ideológicas do sistema interestatal em escala mundial.

Por fim, a segunda função estatal, basilar para a presente pesquisa, diz respeito à modelagem e implementação de uma arquitetura institucional, construída por um corpo de profissionais especializados em atividades de planejamento, execução e controle das políticas fiscais, monetárias e cambiais. Isso se dá para que haja segurança institucional às ações capitalistas, sobretudo na mediação entre as esferas financeira e produtiva, tendo em vista que o capital portador de juros<sup>13</sup> fundamenta seu movimento em sucessivas “transações jurídicas”.

### 1.3. Percursos metodológicos e objetivo da pesquisa

A pesquisa assume, como via metodológica geral, o método de investigação delineado por Karl Marx, isto é, do abstrato ao concreto, na busca de construir uma contribuição à crítica da economia política da urbanização. Desse modo, diz o autor, “o método que consiste em elevar-se do abstrato ao concreto *não é senão a maneira de proceder do pensamento* para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado” (MARX, 1978, p. 117, *grifos do autor*). Marx aponta para um pressuposto fundamental, afirmando que o “concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, *unidade no diverso*” (*ibid.*, p. 116, *grifos nossos*).

Com base nesta orientação metodológica marxiana, a pesquisa busca reproduzir o movimento de um determinado momento da realidade socioespacial: o financiamento do Município Fortaleza da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, mediante uma operação de crédito externa contratada com a CAF, no montante de US\$ 83.5 milhões.

Com isso, Carlos (2016), baseado nos trabalhos de Henri Lefebvre, entende como essencial para as “lexias do texto e da escrita urbanas” considerar determinações apresentadas por diferentes escalas da prática urbana concreta, constituindo-se como momentos

---

<sup>13</sup> Nessa forma peculiar do capital, cujo movimento geral consiste na forma D-D', o dinheiro adquire uma nova função: a capacidade de produzir lucro. “Com isso, ele [o dinheiro] obtém, além do valor de uso que já possui como dinheiro, um valor de uso adicional, a saber, aquele de funcionar como capital. Seu valor de uso consiste aqui precisamente no lucro que ele produz ao se converter como capital” (MARX, 2017, p. 385). No ciclo D-D', a propriedade do dinheiro não é transferida a outrem, mas há uma mera “transação jurídica, que não tem relação nenhuma com o processo real de reprodução do capital e apenas lhe serve de introdução” (*ibid.*, p. 395).

diferenciados da realidade socioespacial, mas que invadem umas às outras e sobrepõe-se constantemente.

Do ponto de vista teórico-analítico, a adequada diferenciação dessas sobreposições faz-se necessária, sobretudo para uma configuração científica da crítica da Economia Política. Isso se expressa, por exemplo, ao analisar a qualificação de Marx (2008, p. 247, *grifos nossos*) sobre produção e consumo, bem como o que “opera” entre ambos:

a produção é, pois, imediatamente consumo; o consumo é, imediatamente, produção. Cada qual é imediatamente o seu contrário. Ao mesmo tempo, *opera-se um movimento mediador entre ambos*. A produção é mediadora do consumo, cujos materiais cria e sem os quais não teria objeto. Mas o consumo é também imediatamente produção enquanto procura para os produtos o sujeito para o qual são produtos. O produto recebe o seu acabamento final no consumo. Uma linha férrea sobre a qual não se viaja e que, por conseguinte, não se gasta, não se consome, não é mais que uma linha férrea *dynamei* [em potencial - grego - N.E.], e não real. Sem produção não há consumo, mas sem consumo tampouco há produção.

A partir dessa preciosa passagem de Marx, evidencia-se a necessidade de pressupor uma *totalidade* complexa, na qual o financiamento da urbanização está inserido. Cabe, pois, aos pesquisadores e pesquisadoras, dedicadas a análise do movimento concreto desse intrincado processo, a construção de *mediações*, para, exatamente, “operar” corretamente as devidas relações dessa totalidade no plano do pensamento.

Primeiramente, apresentam-se algumas considerações sobre os nexos entre o método de investigação e o método de exposição. No método de investigação do objeto, a compor a “viagem de ida” (MARX, 1978), partiu-se da *imediaticidade* do real, do momento mais *impregnado* de determinações que o concretizam. Contudo, para empreender uma crítica, bem como expor adequadamente seu movimento, em um primeiro momento, fez-se necessário negar essa *imediaticidade*.

Com isso, em uma segunda etapa, isto é, na conformação do método de exposição da pesquisa, inicia-se das abstrações mais *gerais* que determinam o financiamento da urbanização, para, pouco a pouco, aproximar-se do seu movimento efetivo no real, a delinear o *concreto pensado*. Essa “viagem de volta”, tal como indica Marx, busca recompor o objeto, retornando de onde iniciou-se no método de investigação, mas como algo novo, isto é, como uma *síntese crítica*. No meio do caminho está o desafio de construção dos nexos, das *mediações* entre o *particular* e o *geral*, entre o *imediato* e o *mediato*, entre a *abstração* e a *concreção*, entre o *social* e o *espacial*.

Com intuito de realizar uma compreensão sociológica do objeto pretendido, sob a via analítica do materialismo histórico-dialético, demarca-se a existência de quatro escalas, cujas delimitações ocorrem em concomitância com os diferentes níveis de abstração e

concreção do movimento do real. São elas: escala mundial, escala regional, escala metropolitana e escala local.

A *escala mundial*: nela apresentam-se relações mais *gerais* da realidade socioespacial e da acumulação capitalista, portanto as mais *abstratas*, relacionando a urbanização com o mercado mundial; os regimes de acumulação; a dinâmica interestatal na economia-mundo; os fluxos de capitais entre o centro e a periferia; as transformações na divisão social e territorial do trabalho etc.

A *escala regional*: nela apresentam-se algumas desigualdades no interior da formação econômico-social brasileira, dentre elas, concentração/dispersão da estrutura produtiva; destino/origem dos principais fluxos financeiros, concentração/dispersão da estrutura bancária-creditícia; a diferenciação e especialização espaço-temporal dos territórios etc.

A *escala metropolitana*: nela apresentam-se novas determinações que concretizam a prática socioespacial no foco da análise, como políticas estatais à nível estadual e municipal; as relações específicas de produção e distribuição do mais-valor na cidade, em suas diferentes formas de expressão; os eixos de expansão da urbanização, a morfologia e a especialização dos setores e territórios da metrópole etc.

A *escala local*: a mais rica de determinações em relação às anteriores, elucida a ideologia e discursos praticados pelos agentes estatais no âmbito municipal; mecanismos e condições financeiras envolvidas nos empréstimos para produção dos espaços públicos construídos; relações de trabalho no canteiro de obras; formas de apropriação socioculturais do espaço construído etc.

Após essas demarcações, tem-se que o objetivo geral da pesquisa consiste em compreender como o capital, sobretudo no ciclo monetário, imbrica-se com o melhoramento de um determinado espaço construído de uso coletivo do setor leste da orla marítima de Fortaleza, a obra da Avenida Beira-mar, assumindo na aparência, mais precisamente, à vista dos planejadores estatais, a forma jurídico-institucional de “requalificação” urbana.

Para tanto, realizou-se três movimentos específicos na constituição do método de investigação. O primeiro movimento específico consiste em realizar uma revisão da base categorial fundante para a pesquisa e as expressões mais concretas do fenômeno, focando nas discussões teóricas entre capital em geral e seus ciclos funcionais particulares; capital portador de juros, capital bancário, capital fictício, capital fixo, dentre outras.

O segundo movimento específico consiste em tecer as mediações teórico-analíticas necessárias entre a base categorial escolhida e novos níveis de concreção da

realidade socioespacial, em específico o caso brasileiro dos últimos vinte anos, a partir das escalas nacional, regional e estadual.

Por fim, o terceiro e último movimento específico consiste em identificar os principais agentes envolvidos no financiamento obra de “requalificação” da Avenida Beiramar, já nas escalas metropolitana e local, tais como:

I. **Instituições bancárias.** São aqueles agentes que concedem crédito às administrações públicas estaduais e municipais, especializando-se, por conseguinte, na circulação e apropriação do mais-valor no ciclo monetário. Nos países de capitalismo dependente, como o brasileiro, o capital portador de juros ingressa, em muitos casos, nas formas de operações de crédito externo. O mais-valor assume, para os capitalistas especializados neste ciclo, as formas de juro, amortizações da dívida pública e outros direitos de propriedade, submetidos fortemente às flutuações cambiais e das taxas médias de juros, nacional e estrangeiras;

II. **Construtoras, escritórios de engenharia, arquitetura e demais consultorias técnicas.** São aqueles agentes especializados no ciclo produtivo e comercial, os quais envolvem-se na mobilização de maquinaria, matéria-prima e força de trabalho para as obras de melhoramento do espaço público construído, focando na construção do sistema viário, iluminação pública, obras de dragagem e drenagem, paisagismo, de equipamentos esportivos, culturais etc. Esses agentes ocupam-se com a produção e extração direta do mais-valor, sob aparência de lucro empresarial, compreendido como Benéficos e Despesas Indiretas (BDI);

III. **Estado e seus órgãos técnico-institucionais.** São aqueles agentes encarregados de apropriar-se do mais-valor, agora na forma de impostos e demais tributações sobre salários, lucros, dividendos, patrimônios etc; bem como de emitir títulos públicos e gerir o Sistema da Dívida Pública, uma das principais formas de capital fictício, fundamental para o financiamento de modalidades especiais de capital fixo.

Para viabilizar os três movimentos pretendidos, a pesquisa buscou se apropriar de determinados procedimentos metodológicos, quais sejam:

I. **Revisão bibliográfica** acerca das principais categorias e noções teórico-analíticas apresentadas anteriormente, tais como capital portador de juros, capital fictício, capital fixo etc.;

Neste primeiro procedimento, partimos, inicialmente, de uma busca pelos repositórios eletrônicos das principais universidades públicas locais, tais como a Universidade Estadual do Ceará (UECE) e UFC, para agrupar a produção acadêmica já produzida acerca do financiamento da urbanização capitalista em Fortaleza-CE. O resultado foi a constatação da

escassez de dissertações e teses produzidas sobre o assunto. Contudo, a presente pesquisa tem como referência a tese de doutorado, produzida por Raquel Dantas do Amaral, vinculada ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, intitulada “*O financiamento multilateral do desenvolvimento: o Estado brasileiro e os bancos multilaterais de desenvolvimento no planejamento territorial - o caso do Ceará*”, de 2018, focando na relação do Governo do Estado do Ceará e alguns BDMs.

Em relação à discussão teórica acerca da base categorial marxista, buscou-se fazer um breve resgate teórico-analítico do movimento do capital em geral e seus ciclos, especificamente no Livro III d’*O Capital*, bem como de seus principais interlocutores, tais como David Harvey e François Chesnais.

II. **Levantamento e análise documental de dados secundários**, tais como planos urbanísticos, balanço das licitações públicas, demonstrativos dos exercícios orçamentários fiscais da administração municipal, além de registros fotográficos;

III. **Levantamento e análise de dados estatísticos secundários** acerca das principais categorias trabalhadas na revisão bibliográfica e no levantamento documental, sobretudo no que concerne a distribuição de fluxos financeiros e de renda entre as principais instituições estatais envolvidas e as frações do capital alocadas na obra em questão.

Nesses dois últimos procedimentos, tem-se que as principais fontes de coleta dos dados secundários referentes à obra de “requalificação” da Avenida Beira-Mar foram divulgadas *online*, por órgãos executivos da Prefeitura de Fortaleza, tais como Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF) e Secretaria Municipal de Finanças (SEFIN); pela Câmara de Vereadores de Fortaleza, órgão legislativo municipal; e pelos BMDs, sobretudo no que tange à minuta dos contratos de empréstimos firmados com a Prefeitura de Fortaleza.

No que concerne aos demonstrativos das operações de crédito, uma das principais fontes de dados secundários utilizadas nesta pesquisa, tem-se que tais peças orçamentárias são divulgadas bimestralmente em Relatórios de Gestão Fiscal do Município de Fortaleza (RGF), os quais discriminam o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, por meio do valor global destinado à execução dos diferentes programas lançados pelo Poder Executivo, bem como os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO).

Também se fez uso dos dados divulgados *online*, pela Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza (CLFOR), para obter acesso às informações do processo de licitação, da construtora vencedora, bem como do memorial descritivo e dos projetos urbanístico, arquitetônico, paisagístico e de instalações da obra de melhoramento do espaço construído.

Além disso, realizou-se a coleta de outros dados secundários, sobretudo no que se refere às fotos da Avenida Beira-mar e do processo de execução da mais recente obra de melhoramento, além de relatos de proprietários e promotores imobiliários envolvidos no lançamento de novos empreendimentos no entorno da Avenida Beira-mar, através do acesso à matérias divulgadas pela imprensa, sobretudo por jornais, tais como *O povo*, *O Diário do Nordeste*, *Jornal Focus*, bem como por blogs *online*.

## 2 O SISTEMA DO CAPITAL NO CAPITALISMO FINANCEIRIZADO: CONFIGURANDO VIAS ANALÍTICAS

Um dos principais desafios desta dissertação consiste em superar alguns limites das “ciências parcelares” (LEFEBVRE, 2019), mais precisamente, a *hiperfragmentação* do conhecimento científico, conforme elucidado no segmento anterior. Nesse sentido, este texto foi escrito para arquitetos, urbanistas, planejadores estatais, economistas, geógrafos, cientistas sociais, especialistas em políticas públicas e outros agentes interessados no processo de financiamento da urbanização na metrópole Fortaleza.

Apesar de me dirigir a esse público multidisciplinar, sinto-me interpelado a ultrapassar os limites estritamente descritivos do financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar. Com isso, assumo o desafio — além de ocupar-me na descrição desses processos, localizada, precisamente, no segmento 5 deste trabalho — de mobilizar categorias que auxiliem o desvendamento, no plano do pensamento, do movimento real do financiamento da mais recente obra de melhoramento da Avenida Beira-mar em Fortaleza-CE.

Dessa maneira, o objeto que aparece à nossa frente é deveras desafiador. Para o financiamento de um espaço construído de uso coletivo, componente da rede de infraestrutura urbana da metrópole, em um primeiro momento da circulação, isto é, no interior do ciclo monetário, agentes estatais buscam captar massas monetárias com uma determinada instituição bancária, geralmente, de propriedade do capital de um único Estado ou de múltiplos. A partir desse momento, o ente municipal assume a função de mutuário e um BD, seja nacional ou de origem estrangeira, assume a função de prestamista, a partir da troca de mãos, mediada por transações jurídicas, de uma certa quantia de capital portador de juros.

Em um segundo momento, ingressando no ciclo produtivo do capital, os agentes estatais passam a assumir funções de coordenação e controle, objetivando imobilizar o valor de capital tomado emprestado em fatores necessários ao processo de produção, mais precisamente, produzindo um componente “especial” do capital fixo para demais capitalistas da ICC, isto é, o próprio espaço de uso coletivo em questão, relacionando-se com repasses, via licitações e chamadas públicas, para determinadas construtoras especializadas em obras desse porte.

Em um terceiro momento, de volta à circulação, o Estado capitalista sustenta, por um tempo determinado, a transferência de montantes de dinheiro, na forma de pagamentos de amortizações, juros e outros encargos, vinculados ao empréstimo tomado com a instituição bancária. A partir disso, tais montantes de dinheiro convertem-se em uma parte-alíquota da

dinâmica do fundo público, encerrando o movimento, na aparência de si mesmo, em uma dinâmica aparentemente meramente técnico-contábil das finanças públicas municipais.

Assim sendo, para relacionar esses distintos momentos da realidade socioespacial, autonomizados uns dos outros no decorrer das práticas cotidianas, acata-se a necessidade de expor, neste segmento, algumas implicações do próprio Sistema do Capital em um determinado momento do seu desenvolvimento histórico-concreto, isto é, do capitalismo em escala mundial, mais precisamente, após os anos 1970.

Essa distinção, entre Sistema do Capital e capitalismo, tal como Harvey (2016) e Mészáros (2011) nos ensinam, é fundamental para compreender as determinações mais gerais do capital, no curso de seu desenrolar lógico-formal, eminentemente operado no plano do pensamento, e suas conexões com as distintas expressões concretas desse sistema na História, contando com determinações conjunturais das distintas manifestações da luta de classes emergentes, em momentos específicos da realidade de cada formação econômico-social.

Nesse bojo, os anos entre 1968 e 1975, marcam um momento de mudanças profundas na dinâmica do capitalismo em escala mundial, expressando uma *aglutinação* de processos que culminam na transição de “regime de acumulação”, do ponto de vista de pensadores vinculados à Escola da Regulação<sup>14</sup>, para o qual o capitalismo estava se movendo. Trata-se da transição do “regime de acumulação fordista” para o “regime de acumulação com dominância financeira”, questão que nos debruçamos ao longo do primeiro tópico deste segmento.

A partir da exposição de alguns desses marcos histórico-concretos do capitalismo em escala mundial, o esforço, ao longo dos tópicos seguintes, se dá em desvendar as distintas mediações teórico-analíticas que permitam apreender a adequada exposição lógico-formal de categorias, no bojo do Sistema do Capital, tais como, capital portador de juros, capital financeiro, capital bancário e capital fictício. Após essa exposição, mobiliza-se tais categorias, em uma “viagem de volta” (MARX, 1978), para desvendar as dinâmicas empíricas do financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, localizado no próximo

---

<sup>14</sup> A Escola da Regulação, ou Teoria da Regulação, emerge como uma corrente teórica, de origem francesa, entre as décadas de 1970 e 1980, a partir de estudos de Michel Aglietta, Robert Boyer, Benjamin Coriat, André Orléan e tantos outros. O fio condutor de seus estudos segue na crítica à teoria econômica de matriz neoclássica, buscando compreender a dinâmica capitalista a partir de suas crises sistêmicas. Dessa forma, para os regulacionistas, a reprodução ampliada do capitalismo estruturava-se a partir de construções institucionais, determinadas pelas condições político-sociais que marcavam a dinâmica da luta de classes, impondo um certo “regime” que reproduzia-se de forma mais ou menos estável ao longo de um determinado tempo em um determinado espaço. Esse regime seria, pois, favorável à acumulação e a reprodução ampliada do próprio capital. Assim, os autores constataram “a presença de uma dimensão de construção deliberada de instituições e de relações destinadas a conter os conflitos e as contradições inerentes ao capitalismo” (CHESNAIS, 2002, p. 1).

segmento. Esse concreto que me interpela, portanto, coloca-se enquanto um desafio de adentrar nas relações mais essenciais das sociedades capitalistas. Relações que dizem respeito aos processos de produção e reprodução da vida material, atualmente subordinados à dinâmica de auto expansão do capital financeiro mundializado.

Chesnais, inicialmente, na obra *A mundialização do capital* (1996), e em escritos posteriores (CHESNAIS, 1996, 2005, 2016), propõe explicações sobre o conjunto de transformações que estavam ocorrendo naquele período, fundamentais para a compreensão contemporânea do capitalismo financeirizado.

Os marcos gerais dessas transformações referem-se à: (I) dominância e relativa autonomia da esfera financeira em relação à esfera produtiva, modificando a dinâmica de financiamento das grandes corporações, sobretudo estadunidenses, europeias e japonesas, bem como a repartição dos lucros entre o reinvestimento na produção e os dividendos distribuídos para os proprietários do capital; (II) intensos processos de reestruturação organizacional das empresas, afetando diretamente as relações salariais, as quais apontaram para uma elevação da taxa média de exploração das classes trabalhadoras em todo o mundo; (III) importantes revoluções técnico-científicas, sobretudo no âmbito das comunicações e transportes, ampliando vertiginosamente a produtividade do trabalho e abrindo novos mercados e territórios para expansão e acumulação de capital; (IV) liberalização e desregulamentação das contas de capitais, permitindo a entrada e saída de capital monetário e capital fictício concentrados e centralizados em novas formas institucionais, como fundos de pensão, fundos mútuos, *hedge* etc., com objetivo de realização de lucros especulativos; (V) profunda hierarquização do sistema monetário internacional, no qual o dólar estadunidense assumiu centralidade com o fim do padrão ouro-dólar, em 1971, decretado unilateralmente pelo Governo dos EUA; (VI) hegemonia da ideologia e dos programas neoliberais, alterando as funções desempenhadas pelos Estados capitalistas nos processos de acumulação, nos quais assumem protagonismo as operações financeiras vinculadas ao câmbio, ao sistema da dívida pública, às privatizações e ao “desfinanciamento” de serviços públicos fundamentais para a manutenção da vida das classes trabalhadoras, como saúde, educação, transporte, lazer etc.

Portanto, diante do que foi explicitado, objetiva-se, neste segmento, desvendar as conexões histórico-concretas e lógico-formais que permitam lançar as bases para relacionar as determinações mais gerais de categorias vinculadas ao Sistema do Capital, o atual momento histórico do capitalismo financeirizado e os complexos processos envolvendo o financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar.

## 2.1. Mundialização do capital e a dominância financeira no pós-1970

Após a Segunda Guerra Mundial, os EUA consolidam-se como potência capitalista hegemônica, liderando o redesenho de grande parte do arcabouço institucional contemporâneo, os quais estavam incumbidos de coordenar a dinâmica do sistema interestatal emergente. Esse redesenho contribuiu para a realização mais ou menos ininterrupta de uma expansão sem precedentes da acumulação capitalista em escala mundial.

Marcos importantes desse arcabouço institucional referem-se às instituições-irmãs, FMI e BIRD, criadas com os acordos de Bretton Woods, em 1944; à Carta das Nações Unidas, firmada em 1946; e ao estabelecimento da OTAN, em 1949. O FMI e o BIRD, como veremos no segmento 4, determinaram boa parte das relações de financiamento das empresas capitalistas e dos Estados-nações na esfera produtiva, processos marcados pelos sistemas monetário e de câmbio sob forte controle dos Estados-nacionais, realizando-se “através do endividamento bancário a taxas de juros baixas administradas pelas autoridades monetárias” (MOREIRA, 2015, p. 3).

Esse período, correspondente aos anos de 1945 até a segunda metade da década de 1960, sob a ótica da Escola da Regulação, é compreendido a partir da noção de “regime de acumulação fordista”<sup>15</sup>. O fim da década de 1960 e início da década de 1970, em contraste ao período fordista, são marcados por uma condensação de processos históricos complexos que dizem respeito, para muitos autores (CHESNAIS 1996, 2002, 2016; MOREIRA, 2015; PAULANI, 2012; HARVEY, 1992; PARANÁ, 2020; PARANÁ e SILVA, 2020), ao início de uma transição de regime de acumulação que o capitalismo em escala mundial passou a enfrentar.

Chesnais, de maneira inovadora à época, em sua obra *A mundialização do capital* (1996), lança importantes bases teóricas para compreender essas transformações na escala mundial. O autor propõe, como tese fundamental, que o capitalismo ingressa em um novo estágio de desenvolvimento, isto é, no “regime de acumulação com dominância financeira”, constituindo-se como uma possibilidade de superação do regime precedente.

Isso se dá por meio das dinâmicas da “mundialização do capital” (CHESNAIS, 1996, p. 43; CHESNAIS, 2002, p. 18), qualificado enquanto “resultado de dois movimentos

<sup>15</sup> Moreira (2015, p. 2-3) indica que, a partir de trabalhos de Boyer (1985, 1995), o fordismo, fase de crescimento sustentado e ampliado do capitalismo durante “os trinta gloriosos”, consiste na “implementação de um regime de acumulação que repousava sobre três características principais”, sendo elas: (I) uma organização científica do trabalho que intensifica a divisão do trabalho e a mecanização do processo de produção, com objetivo de ganhos de produtividade; (II) relações salariais vinculadas a esses mesmos ganhos de produtividade; bem como (III) existência de formas institucionais compatíveis com a dinâmica da acumulação.

conjuntos, estreitamente interligados, mas distintos”. O primeiro movimento consiste em uma “longa fase de acumulação ininterrupta do capital”, iniciada em 1914, tal como Harvey, em sua obra *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural* (1992[1989]), também identifica. O segundo movimento da mundialização se refere às “políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento das conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob impulso dos governos Thatcher e Reagan” (CHESNAIS, 1996, p. 34).

Esses processos de liberalização e desregulamentação foram determinados por outros marcos históricos antecessores, fundamentais para a “gestação” da crise do regime fordista e início da transição para o novo regime de acumulação com dominância financeira. Um desses marcos refere-se ao fim do padrão ouro-dólar, a partir da deliberação unilateral do Governo dos EUA, sob comando de Richard Nixon, em 1971, com objetivos fincados, do ponto de vista do Capital e do Estado dos EUA, no combate à alta inflacionária interna e nos ajustes da balança comercial e da conta de capitais.

Posteriormente, as políticas implementadas por Ronald Reagan e Margaret Thatcher (chefes de Estado dos EUA e Reino Unido, respectivamente), já na década de 1980, consumaram a hegemonia ideológica do receituário neoliberal para o sistema interestatal subordinado aos EUA. Essas políticas, segundo Chesnais (*ibid.*, p. 34, *grifos do autor*), funcionaram para que o “capital financeiro internacional e os grandes grupos multinacionais” pudessem “destruir *tão depressa e tão radicalmente* os entraves e freios à liberdade deles de se expandirem à vontade e de explorarem os recursos econômicos, humanos e naturais, onde lhes fosse conveniente”.

O autor busca sustentar seus argumentos a partir da análise de algumas “respostas” aos movimentos supracitados, sobretudo no que concerne às modificações tanto nos IEDs, combinando investimento diretos na produção e em “carteira”, atualmente, forma dominante de extração dos lucros especulativos. Ou seja, o financiamento da expansão capitalista, no mais recente regime de acumulação, consiste na aplicação crescente de capital monetário em mercados de capitais, imbricado aos processos de reestruturação produtivo-organizacional da “empresa multinacional”, afetando diretamente o descompasso entre os ganhos de produtividade e o aumento da massa salarial.

As empresas multinacionais, sobretudo estadunidenses, europeias e japonesas, atuando de forma efetivamente mundializada, tendo em vista o grande avanço nas redes de transportes e comunicações, baseiam sua dominação no “caráter oligopolista”, cuja

implicação consiste em formas contraditórias e “combinadas de cooperação e concorrência” (*ibid.*, p. 117).

No seio da concorrência monopolística entre grandes empresas multinacionais, o autor destaca ainda o papel do Estado-nacional dos EUA, ocupando um “lugar especial” nessa “arena mundial”, cuja hegemonia fundamenta-se no “papel mundial do dólar”; na “capacidade de aplicarem a política monetária que quiserem”; na “possibilidade de compensar” possíveis baixas do nível de investimento interno, “drenando para si todos os capitais requeridos para financiar seu déficit orçamentário”; além da sua “proeminência militar”, onde conta, até hoje, com mais de 800 bases militares espalhadas ao redor do mundo (*ibid.*, p. 119).

No que tange à “esfera financeira” — espaço institucional de atuação do poder político das frações dominantes do capital, de circulação e realização do capital fictício e do lucro especulativo, bem como da tomada de decisão e conformação das políticas monetárias, fiscais e cambiais —, o autor aponta que “representa o posto avançado do movimento de mundialização do capital, onde as operações atingem o mais alto grau de mobilidade, onde é mais gritante a defasagem entre as prioridades dos operadores e as necessidades mundiais” (*ibid.*, p. 239). Contudo, a possível “autonomia” dessa esfera “nunca pode ser senão uma autonomia relativa”, precisamente porque,

os capitais que se valorizam na esfera financeira nasceram — e continuam nascendo — no setor produtivo. Eles começam a tomar forma, seja de lucros (lucros não reinvestidos na produção e não consumidos, parcela dos lucros cedida ao capital de empréstimo, sob a forma de juros); salários ou rendimentos de camponeses e artesãos, os quais depois foram objeto de retenções por via fiscal, ou sofreram a forma de agiotagem moderna dos ‘créditos ao consumidor’; por fim, depois de quarenta anos, salários diferidos guardados nos fundos privados de aposentadoria, mas cuja natureza se modifica ao entrarem na esfera financeira, tornando-se massas em busca de rentabilidade máxima. A esfera financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de uma força de trabalho em múltiplos níveis de qualificação. Ela mesma não cria nada (CHESNAIS, 1996, p. 241).

Chesnais afirma que a mundialização determina uma “hipertrofia” dessa mesma esfera financeira — apesar de não criar efetivamente valor e mais-valor novos, já que está *separada* dos processos efetivos de valorização e de trabalho, à cargo dos capitalistas ativos, como já pudemos elucidar anteriormente —, tendo em vista o volume extraordinário de capital fictício criado, passando a circular em mercados próprios, como a Bolsa de Valores, e correlatos, mas *precipitando-se* no sistema bancário, cuja função ainda é de realizar importantes *mediações* no processo de circulação desses títulos e distribuição do mais-valor para os capitalistas particulares.

Os capitais concentrados e centralizados na esfera financeira assumem “novas” formas de existência, tais como: (I) títulos da dívida pública; (II) títulos de participação dos rendimentos extraídos dos fundos de consumo dos trabalhadores, como os fundos de pensão; (III) títulos sobre propriedade de terra urbanizada, como hipotecas e letras imobiliárias; (IV) títulos sobre fundos de investimentos para outros capitalistas, como *hedges* e mútuos; (V) títulos sobre taxas de câmbios etc.

Esses complexos processos de circulação de massas de capital de aplicação financeira, emergentes do próprio desenvolvimento do Sistema do Capital em um determinado momento histórico do capitalismo, compõe uma intrincada rede entre os agentes capitalistas, ora *cooperativa* (em momentos de expansão) ora *concorrencial* (em momentos de crise), efetivamente realizada na escala mundial, cujo objetivo concentra-se na extração, em um tempo de curso cada vez mais curto, de “lucros especulativos”, enquanto uma “tipo” diferente de lucro (SABADINI, 2013), em comparação ao “lucro empresarial” e ao “lucro do fundador” (CHESNAIS, 2010; HILFERDING; 1985).

Nesse sentido, emergiram, sobretudo nos interiores da dinâmica dos países capitalistas centrais, mercados especializados na realização desses lucros especulativos, baseados na aplicação de capital monetário em atividades financeiras, em conjunto com a circulação de grandes massas de capital fictício (ações, opções, derivativos etc.). Desse modo, a constituição dos “euromercados”, ou “mercado de eurodólares” (CHESNAIS, 1996, 2005, 2016), entre as décadas de 1950 e 1960, expressa um importante marco histórico que indica o início desse regime de acumulação.

Os “mercados de eurodólares” foram uma “alternativa” aos capitais monetários estadunidenses em busca de extração de lucro especulativo *offshore*. A praça financeira de Londres, entendida também como *City*, tornou-se o principal destino de crescentes massas de capitais monetários estadunidenses, “fugindo” dos enormes “entraves” institucionais do seu país de origem. Assim, confrontadas com “os regulamentos internos sobre a repatriação de lucros, as multinacionais americanas confiaram suas reservas corporativas aos bancos da *City*. Eles foram peças-chave para o ressurgimento em Londres de um mercado internacional de empréstimos” (CHESNAIS, 2016, p. 45).

A *City*, posteriormente, constituiu-se como principal praça financeira, também para realização dos lucros especulativos, agora vinculados aos “petrodólares”, outro importante marco histórico da transição do regime de acumulação fordista para o regime de acumulação com dominância financeira. Os “petrodólares”, a partir de 1974, foram,

grandes quantidades de dinheiro, provenientes do aumento dos preços do petróleo, começaram a inchar a massa de capital que flui para a *City*. A ‘reciclagem de petrodólares’, como passaram a ser chamadas as operações de valorização dos rendimentos da renda do petróleo como capital de empréstimo remunerado, foi realizada a partir de Londres (CHESNAIS, 2016, p. 53).

Chesnais, em escritos posteriores à obra *A mundialização do capital*, chega a uma conclusão importante, constatando que “a configuração atual do capitalismo é o resultado de medidas tomadas pelos países capitalistas centrais para *resolver* a crise estrutural, tal como essa se manifestava na segunda metade dos anos 1970” (CHESNAIS, 2010, p. 165). Nesse sentido, como “resposta” dos “Estados” e das “grandes empresas” multinacionais, a “crise estrutural”, determinada pela “liberalização [financeira], visava dar ao capital a liberdade de movimento que lhe permitiria *superar* a baixa da taxa de lucro. A securitização dos títulos da dívida deveria remover as restrições que pesam sobre os governos no momento de financiar seus orçamentos” (*ibid.*, p. 166, *grifos nossos*).

Ainda no bojo da constatação da crise estrutural do capitalismo, outra importante conclusão realizada pelo autor, também em escritos posteriores, aponta para, “no cenário do século XXI, a ausência de condições que permitam o lançamento de uma nova fase de acumulação duradoura, sustentada e global de capital produtivo significa que a sociedade humana é confrontada com as consequências dos ‘limites históricos’ do capitalismo” (CHESNAIS, 2016, p. 4).

Em resumo, Chesnais, ao longo de várias décadas de estudos sistemáticos sobre o capitalismo em escala mundial, indica que a crise e transição do regime de acumulação fordista, no fim da década de 1960 e início da década de 1970, culminou na sua superação e consolidação de um novo regime de acumulação com dominância financeira, entre o fim do século XX e início do século XXI. Ou seja, nos últimos quarenta anos, apresenta-se,

um forte e contínuo crescimento de ativos financeiros na forma de títulos, dividendos e moedas, e, em meados dos anos 2000, uma explosão de derivativos. [...] A acumulação financeira recomeça no final dos anos 1950 e 1960 com o entesouramento de uma parte do lucro e seu investimento em Londres, como capital de empréstimo, seguido pelo serviço da dívida pública, primeiro no Terceiro Mundo e depois nos países capitalistas centrais. O fim do sistema monetário internacional de Bretton Woods abre um enorme campo novo para a forma particular de lucro financeiro referente à especulação cambial. A dívida do governo do “Primeiro Mundo” explode com os gastos militares sob a administração Reagan (programa “Guerra nas Estrelas”), mas aumenta rapidamente em outros países industrializados, à medida que os governos recorrem à dívida em vez de impostos. Mecanismos adicionais endógenos aos mercados financeiros então desenvolvidos na década de 1990, levando ao crescimento muito rápido de ativos financeiros na forma de títulos,

ações, moedas e seus derivativos e, mais tarde, nos anos 2000, cada vez mais no de ativos e títulos lastreados em hipotecas<sup>16</sup> (CHESNAIS, 2016, p. 15).

Como pudemos evidenciar até este momento da exposição, no seio das profundas reconfigurações do capitalismo em escala mundial, o capital de aplicação financeira, em resposta à crise estrutural de longo prazo, concentrado e centralizado em “novas” formas institucionais de valorização, como fundos de pensão, *hedge*, mútuos etc., mas conservando formas “antigas”, como os empréstimos bancários, busca valorizar-se de forma aparentemente autônoma, e, em tempos de curso cada vez mais curtos.

O lucro especulativo, agora dominante, provém de aplicações “em carteira”, isto é, em sua aplicação na esfera financeira, expressando um movimento do conjunto dos grandes capitalistas em resposta à baixa da taxa de lucro registrada na esfera produtiva. Tais processos eclodem no final da década de 1960 e início da década de 1970, assumindo diferentes configurações nas décadas seguintes, de acordo com as particularidades de cada formação econômico-social.

Novas formas institucionais, por vezes, mais desenvolvidas, são gestadas no interior da luta de classes de cada formação econômico-social particular, visando garantir, de um lado, o exercício político da acumulação sob dominância financeira por suas classes dominantes, e, de outro, a reprodução mais ou menos digna das classes trabalhadoras. O Estado-nacional contemporâneo, como forma-política eminentemente capitalista, aparece do (e no) desenrolar da luta de classes, exercendo funções centrais para a garantia dessas construções institucionais, as quais objetivam, desde 1970, a reprodução ampliada do regime de acumulação com dominância financeira. Nesse bojo, Paulani (2012, p. 98), ao analisar a experiência brasileira, afirma que,

a principal ferramenta para a engorda dos recursos de rentistas internos e externos é o Estado. [...] ele [o Estado] destina uma parte substantiva da renda real gerada pela economia brasileira para a sustentação do rentismo. Do ponto de vista externo, isso significa que uma parte da mais-valia extraída dos trabalhadores torna-se renda dos detentores de ativos fictícios emitidos por agentes domésticos, sendo o Estado justamente o maior deles.

---

<sup>16</sup> Texto original: “*a strong continuous growth of financial assets in the form of bonds, dividends and currencies and in the mid-2000s an explosion of derivatives. [...] financial accumulation starts again in the late 1950s and 60s with the hoarding of a part of profit and its investment in London as loan capital, followed by the servicing of government debt, first in the Third World and then in the core capitalist countries. The end of the Bretton Woods international monetary system opens up a huge new field for the particular form of financial profit pertaining to foreign exchange speculation. ‘First World’ government debt explodes with the military outlays under the Reagan Administration (‘Star Wars’ programme), but it rises quickly in other industrialized countries as governments resort to debt rather than to taxes. Additional mechanisms endogenous to financial markets then developed in the 1990s leading to the very rapid growth of financial assets in the form of bonds, stock, currencies and their derivatives and later in the 2000s, increasingly in that of asset and mortgage-backed securities*”. Traduzido pelo autor.

Assim, a partir das transformações indicadas anteriormente, tem-se que a dinâmica da acumulação com dominância financeira, em escala mundial, determinou sobremaneira a inserção brasileira ao capitalismo financeirizado, nas décadas de 1970 e 1980, ponto que iremos desenvolver mais à frente.

## **2.2. Capital financeiro e capital portador de juros: demarcando diferenças teórico-analíticas**

No centro do regime de acumulação com dominância financeira, marcando o capitalismo em escala mundial no século XXI, estão presentes algumas categorias do Sistema do Capital que merecem particular atenção, sobretudo para que possamos compreendê-las adequadamente e avançarmos no desvendamento de processos complexos, referentes ao lançamento, retirada e rendimento de massas de dinheiro em um determinado tempo estabelecido em contrato. Esse movimento está inscrito explicitamente no objeto desta dissertação, isto é, um empréstimo envolvendo desembolsos, amortizações e pagamentos de juros entre um banco de desenvolvimento multilateral e um ente estatal.

Desse modo, buscaremos, inicialmente, em Rudolf Hilferding, na sua obra *O capital financeiro* (1985[1910]), do início do século XX, as principais caracterizações da dinâmica lógico-formal do Sistema do Capital em um determinado momento histórico-concreto, descrito no tópico anterior. Muitos autores (CAMPOS; SABADINI, 2014; CHESNAIS, 2010; DUMÉNIL; LÉVY, 2010; HARVEY, 2013[1982]; LENIN, 2012[1916]; OSÓRIO, 2019), posteriores à publicação da obra, ainda estão de acordo, parcial ou totalmente, com os apontamentos acerca desse novo estágio de manifestação do capital, a partir da categoria “capital financeiro”, primeiramente exposta por Hilferding, no início do século XX. Essa categoria transforma-se, pois, em uma importante *mediação* entre as determinações mais gerais do Sistema do Capital e suas expressões mais concretas, isto é, no seu desenrolar na luta de classes.

Para uma compreensão precisa da categoria “capital financeiro” faz-se necessário destacar a existência de *confusões* que, até hoje, persistem em algumas análises acerca do tema. Em primeiro lugar, Marx, n’*O Capital*, jamais apresentou a categoria “capital financeiro”. Alguns problemas de tradução, especificamente vinculados à edição francesa de 1976, da *Editions Sociales*, modificaram o título do capítulo 19 do Livro III (em português,

intitulado “O Capital Comércio de Dinheiro”), originalmente escrito por Marx como *Geldhandlungskapital*, em *Le Capital Financier (Capital Marchant)*.

Esses problemas de tradução podem obscurecer gravemente categorias que emergem do capital comercial e do capital monetário, as quais exercem funções distintas, porém encadeadas no desenvolvimento lógico-formal do Sistema do Capital, bem como categorias que são forjadas para responder à uma dinâmica histórico-concreta determinada, isto é, com intuito de compreender e transformar novos fenômenos que surgem do próprio movimento da luta de classes na realidade socioespacial.

Em segundo lugar, tem-se que no “capital financeiro” há uma determinação recíproca, tanto da Grande Indústria quanto do Grande Banco, pela “unidade” dos diferentes ciclos funcionais do capital, ciclos estes que serão detalhados no tópico 1 do segmento 3, acarretando fusões e aquisições de empresas particulares de diversos setores da economia. Tal processo assegurou, no começo do século XX, a passagem do “capitalismo concorrencial” para a fase do “capitalismo monopolista”. Com isso,

*a dependência da indústria com relação aos bancos é, portanto, consequência das relações de propriedade. Uma porção cada vez menor do capital da indústria não pertence aos industriais que o aplicam. Dispõe de capital somente mediante o banco, que perante ele representa o proprietário. Por outro lado, o banco deve imobilizar uma parte cada vez maior de seus capitais. Torna-se, assim, em proporções cada vez maiores um capitalista industrial (HILFERDING, 1985, p. 219, grifos nossos).*

Hilferding caracteriza o “capital financeiro” enquanto “o capital bancário, portanto o capital em forma de dinheiro que, desse modo, é na realidade transformado em capital industrial”, mas “mantém sempre a forma de dinheiro ante os proprietários, é aplicado por eles em forma de capital monetário — de capital rendoso — e *sempre pode ser retirado* por eles em forma de dinheiro” (*ibid.*, p. 219, *grifos nossos*). Nesse sentido, ainda para Hilferding (1985, p. 277, *grifos do autor*),

no capital financeiro *aparecem unidas*, na sua totalidade, todas as formas parciais do capital. O capital financeiro *aparece* como capital monetário e possui, com efeito, sua forma de movimento D-D', dinheiro gerador de dinheiro, a forma mais genérica e mais sem sentido do movimento do capital. Como capital monetário, é colocado à disposição dos capitalistas produtivos em ambas as formas de capital de empréstimo e capital fictício. Os bancos cuidam da *mediação* e tentam, ao mesmo tempo, transformar em capital próprio uma porção cada vez maior, dando assim ao capital financeiro a forma de capital bancário. Esse capital bancário torna-se cada vez mais a mera forma — forma dinheiro — do capital realmente ativo, isto é, do capital industrial [...]

Assim, extingue-se, no capital financeiro, *o caráter particular* do capital. O capital *aparece* como *poder unitário* que domina soberanamente o processo vital da sociedade; como poder que surge diretamente da propriedade dos meios de produção, das riquezas naturais e de todo o trabalho passado acumulado, e a

disponibilidade do trabalho vivo aparece como nascida diretamente das relações de propriedade.

O “poder unitário” do qual Hilferding faz referência é correlato à noção, apresentada por Duménil e Lévy (2010, p. 187), de “finança”, compreendida como “a fração superior da classe capitalista e suas instituições financeiras, encarnações e agentes de seu poder”, onde esse poder é descrito como “a capacidade da fração superior da classe capitalista de controlar os mecanismos econômicos segundo seus objetivos e interesses”.

Os autores opõem-se ao entendimento da “finança” como um “conjunto de instituições que domina o capitalismo contemporâneo”, conformando o que se entende também como “sistema financeiro”, tendo em vista, para os autores, que tais formulações “omite[m] a relação de classe” (*ibid.*, p. 188) e seus conflitos no próprio desenvolvendo do capital financeiro na realidade socioespacial.

Lênin (2012, p. 82), ao teorizar sobre o exercício concreto do poder político desses poucos capitalistas, aponta que constitui-se o “imperialismo”, ao mesmo tempo, delimita-se uma “oligarquia financeira”, sob o jugo da “fusão” íntima entre o Grande Banco e a Grande Indústria, na qual se concentra o poder social do dinheiro, enquanto representante universal do valor, subordinando, portanto, à sua vontade, não apenas o processo *imediato* de produção e circulação da riqueza excedente numa dada formação econômico-social, mas o próprio Estado e o metabolismo social *como um todo*, incluindo fenômenos mais *socializados* da produção das condições gerais de produção, como a urbanização.

Em verdade, essa unidade dos ciclos parciais do capital, isto é, o capital financeiro, emergindo inicialmente das formações econômico-sociais europeias, e, após a Segunda Guerra Mundial, transitando para a hegemonia dos EUA, eleva a concorrência intercapitalista a um patamar superior, no qual as grandes empresas multinacionais, de caráter monopólico, assumem a forma de sociedades anônimas, entendidas também como “*holdings*” (CHESNAIS, 2010). Essas empresas passam a disputar entre si a partilha do mundo como um todo para a produção e distribuição do *mais-valor social total*, sob diferentes rubricas.

A expansão sem precedentes do capital financeiro para o mundo só foi possível, dentre outras determinações, por meio do desenvolvimento de formas violentas de dominação e subjugação neocolonial de povos de África e Ásia; bem como da subordinação de Estados-nacionais formalmente independentes, como os latino-americanos, mas com sua dinâmica econômica dependente dos ciclos de expansão e retração do capital dos países capitalistas centrais. Nessas formações é dominante, portanto, a “superexploração da força de trabalho”

(MARINI, 2017[1973]). Só assim o capital financeiro conclui, em uma primeira etapa, sua mundialização em escala efetivamente mundial.

Contudo, cabe ponderar alguns contrapontos na caracterização de Hilferding acerca do capital financeiro. Harvey (2013, p. 383) faz uma importante crítica à Hilferding, de acordo com as críticas tecidas também por Brunhoff (1978), acerca do “sistema financeiro e sua base monetária”, ou seja, no trato que Hilferding dá, no início d’*O capital financeiro*, ao dinheiro e suas determinações na dinâmica de seu próprio desenvolvimento no capitalismo. Lenin (2012, p. 35) também percebe “o erro do autor quanto à teoria do dinheiro”, mas, apesar disso, ainda considera a obra de Hilferding “extremamente valiosa” para a compreensão da nova etapa que o capitalismo ingressa. Essa discussão, entretanto, foge do escopo desta dissertação, e não me deterei nos detalhes desses “erros”, fazendo-se necessário apenas sublinhar o panorama geral da crítica.

Ao longo do capítulo dedicado à sua crítica, Harvey ainda aponta que “há duas concepções de capital financeiro em ação” nas análises sobre o capital financeiro. A primeira concepção refere-se a um “processo de circulação do capital que rende juros; a segunda a de um bloco no poder institucionalizado dentro da burguesia”, fazendo, contudo, uma ressalva, afirmando que “nenhuma concepção é, em si, totalmente adequada” (HARVEY, 2013, p. 411).

Nesse sentido, Harvey (*ibid.*, p. 417, *grifos nossos*) afirma que “a análise do capital financeiro como um fluxo revela a *unidade* e o *antagonismo* subjacentes entre as operações financeiras e de produção do mais-valor”, adentrando na outra crítica pertinente à obra *O capital financeiro*, pois, “a concepção unitária de capital financeiro sugerida por Hilferding tem de ser julgada como demasiado *unilateral* e *simplista*, porque ele não trata da maneira específica que a unificação do capital bancário e do capital industrial internaliza uma contradição insuperável”.

Apesar de Hilferding focar seus estudos no desenvolvimento capitalista na Alemanha do início do século XX, a “unidade” dos diferentes ciclos funcionais do capital se dá com a própria dinâmica histórico-concreta, em escala mundial, de concentração e centralização do capital nas mãos de um punhado de capitalistas financeiros, tendo em vista que “no capital financeiro aparecem unidas todas as formas parciais do capital” (HILFERDING, 1985, p. 227). Em verdade, sabemos que o desenvolvimento capitalista em cada formação econômico-social revela particularizações e diferenciações que precisam ser levadas em consideração para uma análise precisa da própria dinâmica do capitalismo em escala mundial.

O capitalismo inglês, potência hegemônica do século XIX, guarda diferenças importantes em relação aos desenvolvimentos capitalistas alemão e estadunidense, sobretudo no que concerne às relações entre o Grande Banco e a Grande Indústria, pontos fundamentais da análise de Hilferding. A transição do século XIX para o século XX foi marcada também pela transição de hegemonia de uma formação econômico-social para outra, isto é, da liderança dos processos de acumulação em escala mundial, transitando do capitalismo inglês para o capitalismo estadunidense. As duas Grandes Guerras são expressões dramáticas desse processo de transição, nos quais as potências capitalistas emergentes, notadamente Alemanha, Itália e Japão, disputaram entre si o papel de liderança mundial.

As obras de Arrighi (2007, 2012) e de Martins (2011), por exemplo, demonstram como as experiências capitalistas alemã e, sobretudo, estadunidense, por vezes apresentando certas aproximações quanto ao processo de monopolização de seus principais setores econômicos, lançaram as bases objetivas para a superação do capitalismo inglês no que tange à liderança mais ou menos contínua e ampliada dos processos de acumulação em escala mundial. Ou seja, a “unidade” entre os ciclos parciais do capital, isto é, a existência do capital financeiro, primeiramente observada por Hilferding na Alemanha, com particular destaque para a imbricação entre o Grande Banco e a Grande Indústria, representa, ao mesmo tempo, uma ruptura e uma continuidade do próprio desenvolvimento capitalista em escala mundial.

Desse modo, a *totalidade* na qual o capital *aparece* — em uma realidade social historicamente determinada, mais especificamente, a partir do início do século XX —, não mais se configurando como empresas capitalistas fragmentadas, em competição entre si e *aparentemente* independentes umas das outras, por mais que, às costas desses mesmos capitalistas particulares, o mais-valor extraído por seus capitais representasse apenas uma parte-alíquota do mais-valor correspondente ao capital social total.

Hilferding, ao nosso ver, apenas constata que essa *aparência* fragmentada entre as diversas empresas capitalistas particulares, outrora dominante no capitalismo inglês, foi *superada* pelo capital financeiro, expressão mais desenvolvida da própria concorrência intercapitalista, agora recolocada nos marcos dos grandes monopólios, representados pela união entre o Grande Banco e a Grande Indústria. Ou seja, o capital financeiro consiste na “unidade”, manifestando-se, agora, no nível da aparência do fenômeno, entre as formas parciais que cumprem funções específicas no seio do capital em geral. Porém, ainda concordamos com Harvey quando afirma que não podemos compreender essa “unidade” desprovida de “contradições internas” entre essas mesmas “formas parciais”.

Portanto, a contradição entre a produção e apropriação do mais-valor, entre a propriedade e a gestão do capital, repõe-se apenas em um patamar superior, quer dizer, em uma nova *síntese* de aparecimento do Sistema do Capital. O capital financeiro é a expressão mais desenvolvida da *resolução* (provisória e tensa), ainda nos próprios marcos da produção capitalista, de umas das contradições fundamentais desse mesmo modo de produção no qual tende, a todo custo, conservar as relações de produção e, ao mesmo tempo, revolucionar as forças produtivas, cada vez mais *socializadas*, assentando, assim, bases possíveis para sua superação efetiva.

Chesnais, em sua obra *Finance Capital Today: Corporations and banks in the lasting global slump* (2016), também observando certa “unilateralidade” da categoria “capital financeiro” de Hilferding, propõe uma diferenciação para compreender novas dinâmicas dos processos de financiamento e da acumulação na esfera financeira do final do século XX e início do século XXI. O autor, por razões de “clareza analítica”, resolve manter e validar a pertinência da categoria apresentada por Hilferding, aprimorada posteriormente por Lênin, de “capital financeiro”, referenciada nos seus escritos como *finance capital*.

A partir da observação atenta de outros fenômenos, os quais tornaram-se hegemônicos no pós-1970, como foi discutido no primeiro tópico deste segmento, o autor propõe a noção, traduzida livremente para esta dissertação, de “capital de aplicação financeira”, escrita como *financial capital*. Sobre essa noção, Chesnais (2016, p. 5) afirma que “o termo capital de aplicação financeira [*financial capital*] designa o que as contas nacionais chamam de ‘corporações financeiras’, ou seja, bancos e fundos de investimento de todos os tipos, ampliando para incluir os departamentos financeiros de grandes ‘sociedades não financeiras’ industriais”. Essas “corporações financeiras”, isto é, os capitais de aplicação financeira,

centralizam o mais-valor na forma de dividendos, juros de dívida pública e dívida corporativa, lucros retidos, bem como fluxos de renda correntes e poupança das famílias. Buscam valorizar o dinheiro que administram por meio de empréstimos e da especulação nos mercados financeiros. Os lucros financeiros pressupõem a centralização do mais-valor já criado. A maior parte da atividade financeira, nomeadamente as operações de *trading* nos mercados financeiros, diz essencialmente respeito à sua distribuição e redistribuição interminável entre as corporações financeiras através da especulação<sup>17</sup> (CHESNAIS, 2016, p. 6).

---

<sup>17</sup> Texto original: “centralize surplus value in the form of dividends, interest from government and corporate debt, and retained profits, as well as current income flows and savings of households. They seek to valorise the money they manage through loans and through speculation in financial markets. Financial profits presuppose the centralisation of already created surplus value. The largest part of financial activity, notably trading operations in financial markets, concerns essentially its distribution and endless redistribution among financial corporations through speculation”. Traduzido pelo autor.

Chesnais compreende que a “unidade” dos ciclos parciais do capital, em um certo momento histórico do capitalismo, aparece de uma forma específica, na forma de “capital financeiro” (*finance capital*), tal como Hilferding apresentou. Em certos momentos dos ciclos monetário e comercial, sobretudo no que se refere às atividades financeiras de especulação em mercados de títulos, como Bolsa de Valores e correlatos, emergem novas funções, e, portanto, diferenciações teórico-analíticas correspondentes, fazendo-se necessário a compreensão da noção de “capital de aplicação financeira” (*financial capital*).

O capital de aplicação financeira, de maneira geral, corresponde a montantes de dinheiro que, na aparência do seu movimento de valorização, rendem “algo” a partir de sua circulação em um tempo determinado. Esse movimento, para a teoria marxiana do valor, refere-se ao movimento geral do capital portador de juros, D-D', apresentado por Marx no livro III d' *O Capital*. Chesnais (2016, p. 6) faz essa advertência ao apontar que “o estudo do capital de aplicação financeira começa com a noção de capital que rende juros. Implica prestar muita atenção [...] à Seção Cinco do Volume III d' *O Capital*”<sup>18</sup>

É sobre esse movimento do capital que rende juros, presente na exposição lógico-formal marxiana do Sistema do Capital, que nos deteremos a partir de agora. Isso será feito com objetivo de contribuir para uma compreensão, apenas em contornos gerais, a respeito do movimento de valorização de massas de capital monetário, mais especificamente os processos de lançamento, retirada e conversão de dinheiro em mais-dinheiro, D-D', em um tempo determinado de circulação.

Essa análise torna-se fundamental para o desvendamento crítico das “novas” formas institucionais particulares de financiamento, via aplicações financeiras nos mercados de títulos, mas também para a compreensão aprofundada de formas mais “antigas”, via empréstimos bancários, ambas coexistindo no capitalismo financeirizado do século XXI, apesar de aquela ter alçado a dominância desta no atual regime de acumulação com dominância financeira.

O dinheiro, encerrado em seus ciclos de valorização monetário e comercial, adquire uma nova função, em paralelo às suas funções ou determinações<sup>19</sup> destacadas por Marx no Livro I d' *O capital*, a saber: (I) medida dos valores e padrão de preços; (II) meio de circulação; (III) representante universal do valor; (IV) meio de pagamento; (V) meio de entesouramento; e (VI) dinheiro mundial. Essa nova função do dinheiro consiste na

<sup>18</sup> Texto original: “*The study of financial capital begins with the notion of interest-bearing capital. It entails paying close attention [...] to Part Five of Volume III of Capital*”. Traduzido pelo autor.

<sup>19</sup> Para uma discussão aprofundada sobre as determinações do dinheiro em Marx, ver Hilferding (1985), Brunhoff (1978), Germer (1994, 2001), Paraná (2020), Belluzzo (2021).

capacidade do dinheiro de produzir lucro. “Com isso, ele [o dinheiro] obtém, além do valor de uso que já possui como dinheiro, um valor de uso adicional, a saber, aquele de *funcionar como capital*. Seu valor de uso consiste aqui precisamente no lucro que ele produz ao se converter como capital” (MARX, 2017c, p. 385).

Nessa qualidade de capital *in potentia*, o dinheiro converte-se em uma mercadoria *sui generis*, em outras palavras, “o capital como tal torna-se mercadoria” (*ibid.*, p. 386). Um capitalista monetário (ou uma associação deles), baseando-se na taxa média de lucro (seja nacional total e/ou social total), encara seu montante de dinheiro como um *capital potencial*, possível de *gerar* dinheiro acrescido, simplesmente pelo fato de ter a capacidade de passar para as mãos de outrem, um capitalista ativo (estando efetivamente envolvido nos ciclos produtivo ou comercial), mediante um determinado tempo de resgate futuro do valor inicialmente emprestado. A parte do lucro para quem o capitalista monetário emprestou seu dinheiro é recolhido por ele sob a rubrica de juro (*ibid.*, p. 386).

Somente nas mãos do capitalista ativo o dinheiro transforma-se em capital. Realizado (ou, pelo menos, os capitalistas esperam que se realize) o movimento completo da circulação,  $D-M-D'$ , o dinheiro (D) retorna às mãos desse mesmo capitalista ativo, cujo maior valor encontra-se objetivado em dinheiro valorizado ( $D'$ ),  $D + \Delta D$ , entendido por ele como lucro bruto. Esse acréscimo ( $\Delta D$ ) contém parte do rendimento do primeiro capitalista, aquele mero proprietário de capital monetário (próprio e/ou alheio), sob a insígnia de juro. O movimento geral, então, torna-se  $D-D-M-D'-D'$ . “O que aqui aparece duplicado é: 1) o desembolso do dinheiro como capital; 2) seu refluxo como capital realizado, como  $D'$  ou  $D + \Delta D$ ” (*ibid.*, p. 387).

Quando o dinheiro funciona como capital que porta juro, ao contrário do capital comercial — havendo neste ciclo funcional constantes metamorfoses do dinheiro e da mercadoria, sucessivos momentos antitéticos de compra e venda, passando por diferentes mãos, até que, finalmente, a mercadoria deságue na esfera do consumo individual e/ou coletivo —, tem-se que a primeira troca de lugar do dinheiro, do capitalista monetário para o capitalista ativo,  $D-D$ , não é fator de metamorfose alguma. Só existe metamorfose quando o dinheiro é desembolsado uma segunda vez, agora pelo capitalista ativo, efetivamente envolvido nos ciclos produtivo e/ou comercial,  $D-M$ , para a compra e venda das mercadorias necessárias ao processo de valorização. O que ocorre no primeiro ato  $D-D$  é apenas uma troca de mãos do dinheiro do primeiro para o segundo capitalista.

Em corroboração a isso, Chesnais (2010, p. 112) afirma que o “proprietário do capital de empréstimo não se desfaz, então, jamais da propriedade do capital. Ele permanece o

proprietário durante o tempo em que esse capital funciona como capital nas mãos de outros”. Ou seja, o capital que porta juro não somente deve retornar às mãos do capitalista monetário como dinheiro conservado, mas também como dinheiro acrescido, fertilizado de mais-valor por outros capitalistas especializados nos ciclos produtivo e/ou comercial.

Entretanto, essa soma monetária não *aparece* para o mutuário, aquele que tomou dinheiro emprestado, como *capital*. Enquanto capital monetário, o dinheiro funciona simplesmente como dinheiro, sob os marcos das determinações mencionadas anteriormente. O que torna esse dinheiro emprestado *capital* é a “conexão desse ato com o movimento total do capital, uma vez que esse ato que ele realiza como dinheiro conduz ao processo de produção capitalista” (MARX, 2017c, p. 389). Quer dizer, esse momento representa, simultaneamente, a *transferência* de dinheiro para outrem, onde pode-se realizar todas as determinações ou funções que o qualificam como dinheiro no MPC, mas, quando se converte em *mercadoria sui generis*, expressa também uma *fase*, um dos ciclos funcionais do movimento do capital industrial.

A peculiaridade do capital de empréstimo, ou portador de juro, é sua *aparência externalizada* do “refluxo” do dinheiro fertilizado (D´) ao seu proprietário, o capitalista monetário. O movimento D-D´, realizado pela especialização desses capitalistas monetários no empréstimo de dinheiro, difere, apenas formalmente, do ciclo geral da circulação do capital, D-M-D´. No ciclo D-D´, a propriedade do dinheiro não é transferida a outrem, mas há uma mera “*transação jurídica*, que não tem relação nenhuma com o processo real de reprodução do capital e apenas lhe serve de introdução” (*ibid.*, p. 395, *grifos nossos*). Ou seja, a *forma* de seu movimento está apartada de seu *conceito*, a exploração do trabalho vivo ou pretérito é completamente obscurecida quando capitalistas se especializam nesse ciclo.

Ponto de partida e ponto de retorno, cessão e restituição do capital emprestado, *aparecem*, pois, como movimentos arbitrários, *mediados por transações jurídicas* efetuadas antes e depois do movimento efetivo do capital e que com ele não têm relação nenhuma. Para esses movimentos, seria indiferente se o capital pertencesse desde o início ao capitalista industrial e, por conseguinte, refluísse somente para ele como sua propriedade (MARX, 2017c, p. 395, *grifos nossos*).

Marx constantemente chama nossa atenção para as formas como tais relações *aparecem* para quem as efetua, ou seja, o autor também está realizando uma crítica do *modo de representação* do fenômeno. As relações jurídicas de propriedade, as funções do Estado capitalista, são umas das *mediações* da aparência estranhada referente ao movimento do ciclo D-D´. Não devemos considerar essas indicações como secundárias na análise mais concreta do capital portador de juros, tendo em vista que a *cisão* entre o proprietário do capital

monetário e o capitalista envolvido diretamente na exploração da força de trabalho garante também a *cisão* (e estranhamento) do próprio processo de produção e apropriação do mais-valor, onde os capitalistas ativos se encarregam do processo de trabalho e os capitalistas monetários de apropriar-se gratuitamente de parte do mais-trabalho.

“O capitalista industrial, como mero personagem distinto do proprietário do capital, não *aparece*, portanto, como capital operante, mas como funcionário, independentemente do capital, ou como simples agente do trabalho em geral, como um trabalhador e, de fato, um trabalhador assalariado” (*ibid.*, p. 431, *grifos nossos*).

Nesse sentido, o juro, como rubrica estranhada do mais-valor que os capitalistas monetários se apropriam, é, ao mesmo tempo, *produto* e *condicionante* dessas *cisões* objetivas. Os juros expressam “a mera propriedade do capital como meio de se apropriar de produtos do trabalho alheio” (*ibid.*, p. 431), pois “é no capital portador de juros que a relação capitalista assume sua forma mais exterior e mais fetichista” (*ibid.*, p. 441). O capital que porta juros *aparece* como uma fonte mística e criadora de seu próprio incremento, apartado das *dores* da extração do mais-valor.

No capital portador de juros, portanto, produz-se em toda sua pureza esse *fetichismo automático* do valor que se valoriza a si mesmo, do dinheiro que gera dinheiro, mas que, ao assumir essa forma, *não traz mais nenhuma cicatriz de seu nascimento*. A relação social é consumada como relação de uma coisa, o dinheiro, consigo mesma. Em vez de transformação real do dinheiro em capital, aqui se mostra apenas sua *forma vazia de conteúdo* [...] como tal, o dinheiro é potencialmente um valor que se valoriza a si mesmo e que é emprestado, o que constitui a forma da venda para essa mercadoria peculiar. Assim, criar valor torna-se uma qualidade do dinheiro tanto quanto dar peras é uma qualidade da pereira. (MARX, 2017c, p. 442, *grifos nossos*).

O capital produz, na *aparência* de si mesmo, outra inversão das relações de produção, a mais decisiva para compreensão de seu movimento contemporâneo. Antes, o lucro, forma já mistificada do mais-valor, estava numa relação *mais ou menos direta* com seu conceito, a fonte concreta de seu movimento, o trabalho. O lucro aparentava ser o *filho legítimo* do capital adiantado por seus proprietários para dar início ao movimento de valorização, e, por consequência, do capital em geral; o juro, sendo somente uma parte-alíquota desse mesmo lucro, ou melhor, do *mais-valor social total*, inverte suas determinações concretas, põe de cabeça para baixo tais relações.

Assim, o juro *aparece* como o próprio *filho legítimo* do capital em geral, aquele que deu origem a todo o movimento, rebaixando o lucro, quando essas relações fetichistas automáticas se tornam hegemônicas, a mero *acessório* do movimento de valorização, agora *filho postiço* dessa *sagrada família*. “Em D-D’, temos a forma mais sem conceito do capital, a

inversão e a coisificação das relações de produção elevadas à máxima potência” (*ibid.*, p. 442).

Chesnais (2010, p. 111), ao tratar da partilha do lucro bruto entre juros e lucro empresarial, aponta que não existe uma taxa “natural” de juros e muito menos um “mecanismo econômico” que atua “racionalmente” na “regulação” de sua variação. Segundo o autor, Marx indica dois fatores que determinam a formação da taxa de juros, o primeiro seria o estado geral do movimento do capital, ou seja, a determinação da “conjuntura econômica”. Em tempos de crise, os prestamistas *confiariam menos* que seu dinheiro retornará acrescido, interferindo, portanto, na variação da taxa de juros. A segunda determinação, para Chesnais, “seria as relações que se estabelecem no mercado de capital”, entre o conjunto dos capitalistas envolvidos nessas transações. Desse modo,

essas relações são tais que, enquanto o juro deriva da partilha do lucro e depende, então, da produção e da realização bem-sucedida de uma massa de mais-valia, a aparência das coisas é exatamente inversa. Com efeito, ‘pela oposição aos juros que o capitalista ativo deve pagar ao prestamista sobre o lucro bruto, a sobra de lucro que lhe cabe [...] assume a forma de lucro da empresa (CHESNAIS, 2010, p. 112).

A equalização da taxa *média* de lucro, tanto no nível do *capital nacional total* quanto do *capital social total*, processo que ocorre *às costas* dos capitalistas, é obscurecida no metabolismo social, aparecendo apenas as variações *imediatas* da taxa de lucro da sua empresa capitalista particular, num tempo de rotação determinado.

Contudo, esses mesmos capitalistas defrontam-se com taxas *fixadas* de juros no mercado, nas quais “o juro parece vir em primeiro e o lucro da empresa é somente uma sobra cujo nível é imposto aos capitalistas desejosos de emprestar” (*ibid.*, p. 113). Quer dizer, a distribuição do mais-valor se dá apenas quantitativamente entre juro e lucro da empresa, este último aparecendo para os capitalistas ativos como uma dedução do lucro bruto, como parte dos seus custos de produção e/ou circulação. Por isso, “o peso desses [capitalistas monetários] aumenta à medida que cresce o papel dos bancos enquanto agente de *centralização* e *concentração* de dinheiro que quer se valorizar pelo empréstimo ou compra de títulos” (*ibid.*, p. 114, *grifos nossos*).

Em resumo, é por meio dessa forma “peculiar” do capital que se consuma objetivamente as relações mais mistificadas de produzir e se apropriar da riqueza social, ou seja, se estabelece o fetiche do capital, “a ideia que atribui ao produto acumulado do trabalho [...] a capacidade de criar mais-valor em progressão geométrica por meio de uma misteriosa qualidade inata, como um *puro autômato*” (*ibid.*, p. 449, *grifos nossos*), de modo que toda a riqueza (pretérita, presente e futura) *aparece* agora como propriedade do capital.

Até aqui, nossa análise abstraiu formas mais concretas de manifestação do capital portador de juros, bem como os sistemas creditício e bancário. Para Nakatani (2021, p. 105), o capital, sob essa forma peculiar, “é acumulado no sistema de crédito [...] por meio dos depósitos das famílias, empresas e governos, das aplicações em depósitos de poupança, depósitos a prazo, em fundos de investimentos, em títulos da dívida privada, como letras financeiras, letras de crédito do agronegócio ou letras de crédito imobiliárias, e em títulos da dívida pública”. Tais operações, instrumentos e formas mais concretas do capital que porta juro, além do próprio sistema creditício, *precipitam-se* no sistema bancário. Desse modo, para o autor,

com o desenvolvimento do capitalismo e o avanço do sistema bancário e de crédito, quase todas as operações devem se realizar, continuamente, entre as unidades de capital e os bancos. Ou seja, toda a riqueza na forma de dinheiro transita diariamente e, ao mesmo tempo, se acumula nos bancos. Estes assumem a tarefa de *mediar* praticamente todas as transações econômicas, além de serem responsáveis, junto ao Banco Central, de *regular* o volume cotidiano necessário de meios de circulação por meio da criação e cancelamento contínuo do dinheiro e do crédito (NAKATANI, 2021, p. 109-110, *grifos nossos*).

Portanto, fez-se necessário delimitar as diferenças teórico-analíticas gerais, tanto da categoria “capital financeiro”, inicialmente exposta por Hilferding, quanto da categoria “capital portador de juros”, buscando em Marx, com o auxílio das obras de Chesnais, suas principais determinações. Isso foi feito para que, no momento da exposição dos elementos mais específicos do financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, realizada efetivamente no segmento 5, possamos compreender como tais determinações concretas relacionam-se com o movimento geral do capital de empréstimo. E mais, como os sucessivos atos referentes à realização do financiamento da obra em questão, aparentemente “livres” de contradições, conectam-se com as dinâmicas globais de produção e circulação capitalistas sob dominância financeira no século XXI.

### **2.3. Sistema de crédito, capital fictício e capital bancário na ótica marxiana**

Neste tópico, ingressamos no momento fundamental da exposição lógico-formal do Sistema do Capital, na qual busca-se apresentar os contornos gerais do sistema creditício e do capital bancário, a partir das suas conformações na dinâmica global de valorização do capital. Com isso, o objetivo deste tópico consiste em compreender quais suas principais determinações para o financiamento da produção, como expressam-se algumas de suas

formas, sobretudo em relação ao capital fictício, além de identificar certas imbricações com o Estado.

Marx, ao longo de sua profunda análise da “anatomia” da sociedade capitalista, desenvolvida ao longo dos três tomos d’*O Capital*, abstrai, e, ao mesmo tempo, tomava como pressuposto, o sistema de crédito e seus elementos constitutivos. Ao tratar de maneira difusa sobre o tema, Marx (2017c, p. 491) deixa claro que não tem o sistema de crédito como objeto central de sua análise, bem como “os instrumentos de que ele se vale (dinheiro creditício etc.)”. Para expor o movimento global do capital, o autor se ocupa, rapidamente, com dois “tipos” de crédito no Livro III, o “crédito comercial” e o “crédito bancário”, infelizmente deixando de fora de sua análise o “crédito público”.

Contudo, o autor, somando-se às contribuições de Engels para a redação final, apresentou uma sistematização importante, pouco mencionada em bibliografia especializada, que diz respeito exatamente ao “papel do crédito na produção capitalista”, sendo este o título do capítulo 27 do Livro III. Nos deteremos, inicialmente, nas informações tal como foram expostas no capítulo, apresentadas como uma forma de resumo de tudo o que foi desenvolvido sobre o crédito ao longo dos três tomos d’*O Capital*.

Desse modo, há três “observações gerais” sobre o sistema de crédito que os autores empregam na análise (*ibid.*, 491-492). São elas: I) a necessidade do sistema de crédito para efetuar a compensação da taxa de lucro ou o movimento da *equalização*; II) redução dos custos de circulação; e III) criação de sociedades por ações.

Sobre o ponto II, redução dos custos de circulação, há uma série de desdobramentos nos quais os autores mencionam os custos da circulação do próprio dinheiro: II.1) economizando-se de três maneiras: II.1.1) quando se exclui de grande parte das transações; II.1.2) ao acelerar a circulação do meio circulante; II.1.3) quando se substitui o dinheiro-ouro pelo papel-moeda. Outro desdobramento destacado pelos autores sobre os custos de circulação consiste na II.2) aceleração das diferentes fases da circulação ou da metamorfose das mercadorias e da metamorfose do capital.

Do ponto III, criação das sociedades por ações, desdobra-se: III.1) uma enorme ampliação da produção, em uma escala impossível para os capitalistas particulares, na qual as empresas convertem-se em “empresas sociais”; III.2) o capital adquire a forma de capital social (capital de indivíduos diretamente associados) em oposição ao capital privado individual.

Desse modo, os autores qualificam essas “empresas sociais” como a “suprassunção [*Aufhebung*] do capital como propriedade privada dentro dos limites do próprio

modo de produção capitalista” (*ibid.*, p. 494). Aliado a esses dois desdobramentos, os autores indicam que III.3) o capitalista ativo, aquele envolvido diretamente na exploração da força de trabalho, se converte em simples gerente, “administrador de capital alheio”, e os proprietários de capital em “meros proprietários, simples capitalistas monetários”.

Está pressuposto, na dinâmica expositiva marxiana, que as “empresas sociais” recolocam a intensidade da taxa de exploração do trabalho (vivo e/ou pretérito) em novos patamares, qualitativamente diferentes daqueles observados pelos próprios autores no final do século XIX. Esta é, pois, uma de suas dimensões *negativas*. Contudo, é importante mencionar uma dimensão *positiva* atribuída por Marx e Engels à essa forma superior de propriedade. Na exposição do ponto III.3, tem-se que

nas sociedades por ações, a função *aparece separada* da propriedade do capital, e o trabalho também aparece, portanto, completamente separado da propriedade dos meios de produção e do mais-trabalho. Esse resultado do máximo desenvolvimento da produção capitalista é a fase de transição necessária até a reconversão do capital em propriedade dos produtores, mas não mais como propriedade privada dos produtores isolados, e sim como propriedade dos produtores associados, como propriedade diretamente social. É, por outro lado, uma fase de transição para a transformação de todas as funções do processo de reprodução até aqui ainda relacionadas à propriedade do capital em simples funções dos produtores associados, em funções sociais (MARX, 2017c, p. 495, *grifos nossos*).

Paralelamente, na produção e circulação capitalistas desenvolvidas, o sistema de crédito, mais especificamente o crédito comercial, “expande-se e aperfeiçoa-se” (GERMER, 2010, p. 131) precisamente porque as mercadorias, em muitos casos, não são vendidas contra um pagamento no qual realiza-se *imediatamente*, no ato antitético da compra e venda. Parte das mercadorias são vendidas contra um *título de promessa de pagamento*, em um tempo futuro, de modo que o dinheiro só aparece efetivamente (ou, pelo menos, os capitalistas esperam que apareça) no vencimento desses títulos, exercendo, portanto, a função de meio de pagamento.

Com o desenrolar mais ou menos contínuo de tais operações, aliado a repetição e aperfeiçoamento dos capitalistas em funções determinadas do movimento de valorização do capital industrial, esses títulos de crédito “passam, por sua vez, a ser utilizados como meio de circulação até a data de seu vencimento, realizando, portanto, funções de dinheiro” (*ibid.*, p. 131). Como resultado desse processo, “cada capitalista é habitualmente ao mesmo tempo devedor de uns e credor de outros, de modo que os débitos e créditos podem ser compensados sem a intervenção do dinheiro, que só necessita intervir para cobrir os saldos restantes dos cancelamentos recíprocos de débitos e créditos” (*ibid.*, p. 132).

Os diversos títulos que realizam funções próprias do dinheiro, sobretudo enquanto meio circulante e de pagamento, constituem modalidades diferentes do dinheiro creditício, uma das formas mais desenvolvidas do próprio sistema de crédito. Assim, o dinheiro de crédito é, ao mesmo tempo, *produto* e *condicionante* da generalização das relações capitalistas de produção e circulação, quando estas subsomem a *totalidade* do metabolismo social. Isso está contido nas “observações gerais” de Marx sobre o assunto, mais especificamente no ponto II, redução dos custos de circulação.

Em corroboração a isso, Germer argumenta que,

na medida que o crédito se generaliza na economia, o dinheiro de crédito substitui o dinheiro na circulação, através de instrumentos que são modalidades de dinheiro de crédito, como a nota bancária inicialmente, até o depósito nos dias de hoje. Todas estas formas de dinheiro de crédito nascem da circulação das mercadorias ou, mais precisamente, das mercadorias como capital (GERMER, 2010, p. 133).

Essas operações técnico-contábeis, próprias do dinheiro em seus momentos na circulação, garantem a diferenciação de categorias ou formas no interior do capital comercial. Os capitalistas que se envolvem no comércio de dinheiro realizam atividades que dão suporte às atividades do capital comércio de mercadorias — a saber, aquelas relacionadas ao desenvolvimento das complexas cadeias comerciais, dos sucessivos atos de compra e venda até que as mercadorias deságuem na esfera do consumo individual e/ou coletivo —, ou seja, realizam as operações de cobranças, pagamentos, transferências e liquidações, permitindo administrar os saldos dos capitalistas, bem como a manutenção e guarda de suas reservas entesouradas.

Quando o capital industrial engendra formas mais desenvolvidas de manifestação na realidade socioespacial, tais operações “são realizadas rotineiramente pelos *bancos comerciais*, os quais combinam-se com as operações relacionadas ao crédito monetário e ao capital de empréstimo ou capital portador de juros” (*ibid.*, p. 135, *grifos nossos*). Esse conjunto de atividades, ainda para Germer (2010), tanto do ciclo monetário quanto do ciclo mercantil ou comercial, necessárias ao movimento mais ou menos ininterrupto dos processos de valorização e acumulação, *precipitam-se* no sistema bancário. “O sistema de crédito apoia-se, por um lado, no crédito comercial e na função de meio de pagamento do dinheiro e, por outro lado, no capital de comércio de dinheiro, no capital portador de juros e no crédito monetário, e completa-se com a constituição do sistema bancário, no qual todos estes elementos se combinam” (*ibid.*, p. 130).

Isso entra em consonância com o que Marx pontua sobre as principais partes integrantes do capital bancário — seus componentes fazem parte tanto do ciclo comercial quanto do ciclo monetário — constituído de:

1) dinheiro em espécie, ouro ou cédulas; 2) de títulos de valor. Estes, por sua vez, podem se decompor em: títulos comerciais, letras de câmbio, que são flutuantes, vencem periodicamente e cujo desconto constitui o verdadeiro negócio do banqueiro; e títulos públicos, como os da dívida pública, os do Tesouro, ações de todo os tipos, em suma, títulos portadores de juros, mas que se distinguem essencialmente das letras de câmbio. Entre eles, inclui-se também as hipotecas (MARX, 2017c, p. 522).

Ou seja, o capital bancário configura-se, em parte, como capital próprio do prestamista de dinheiro, dos depósitos realizados pelo conjunto das classes sociais, além disso, se for um banco de emissão, parte do seu capital também é constituído pelo valor total que se representa nas cédulas bancárias emitidas. No mais, os títulos gerais de dívidas, isto é, títulos sobre a dívida pública, ações de toda ordem e os títulos imobiliários também *se aglutinam* no sistema bancário, e tornam-se, eles mesmos, capital que rende juro, na medida em que esses títulos representam um capital real, ou seja, aquele capital imobilizado em determinado ramo industrial, ou outro capital fictício, uma mera “capitalização” de um fluxo de rendimento mais ou menos regular.

O cálculo da receita proveniente dessa *capitalização* é realizado com base na taxa média de juros — tanto na escala do *capital nacional total* quanto do *capital social total*, ou seja, *internacional*. Esse fluxo de rendimento é encarado como um capital emprestado a uma dada taxa de juros, na qual estabelece-se não só o “valor-capital do título jurídico de propriedade”, como seu rendimento em um determinado período temporal. “Desse modo, apaga-se até o último rastro toda a conexão com o processo real de valorização do capital e se reforça a concepção do capital como um *autômato* que se valoriza por si mesmo” (*ibid.*, p. 524, *grifos nossos*).

Um importante exemplo de capital fictício, central para a compreensão do objeto desta dissertação, no qual Marx faz referência, são os títulos da dívida pública. Esses títulos conferem ao seu proprietário o direito de apropriar-se de parte das receitas anuais do Estado, quer dizer, da *riqueza nacional total* recolhida dos produtores diretos na forma de impostos. Nesse sentido, “o capital do qual o pagamento pelo Estado é considerado um fruto (juros), é, em todos esses casos, ilusório, fictício. A soma que foi emprestada ao Estado já não existe. Aliás, ela jamais se destinou a ser gasta, investida como capital, e apenas seu investimento como capital poderia tê-la num valor que se conserva” (*ibid.*, p. 522).

A *autonomia aparente* do capital fictício em relação ao capital real, o capital realmente investido nos processos de produção e circulação, se dá com a *cisão* objetiva, aliado à *mistificação* elevada à máxima potência do processo de produção. Essa *cisão* produz exatamente a *duplicação do capital*, como *puro fetiche*, entre um *título de valor*, que representa meramente a propriedade sobre esse capital, e um *valor de capital*, soma de valor gasto nos processos reais de produção e circulação, com a finalidade de extração e realização do mais-valor.

Sobre isso, Marx traz um exemplo crucial para a compreensão do financiamento de grandes obras de infraestrutura. Senão, vejamos,

As ações das companhias ferroviárias, de mineração, de navegação etc. representam um capital real, a saber, o capital investido e em funcionamento nessas empresas, ou o montante de dinheiro desembolsado pelos sócios para ser investido como capital em tais empresas. O que não exclui, de forma alguma, a possibilidade de que se trate de mera fraude. Mas *esse capital não existe duas vezes*: a primeira, como valor-capital dos títulos de propriedade, das ações, e a segunda, como capital realmente investido ou que tem de ser investido naquelas empresas. *Ele só existe nesta última forma*, e a ação não é mais do que um título de propriedade que dá direito a participar *pro rata* [proporcionalmente] no mais-valor que aquele capital vier a realizar (MARX, 2017c, p. 524, *grifos nossos*).

Por mais que o valor de capital empregado nesses processos “não exista duas vezes”, ele sofre uma “duplicação”, ou mesmo *triplicação*, exatamente porque o capital portador de juros é a forma *por excelência* do capital em geral, encerrando o representante universal do valor e mais-valor, o dinheiro, em um fim em si mesmo. É sob essa forma que meros capitalistas monetários conseguem apropriar-se do *mais-valor total* produzido, sobretudo quando a produção se torna um ato cada vez mais *socializado*, ou seja, um ato eminentemente social, *produto e condicionante* da ação *cooperada* dos produtores diretos em seu conjunto. Nesse sentido, apesar de longa, a passagem a seguir apresenta, ao mesmo tempo, um resumo e expõe mais detalhes da relação entre o capital real e o capital fictício:

[...] os títulos de propriedade sobre sociedades por ações, ferrovias, minas etc. com efeito, dão direito a um capital real, mas conferem a quem os possui poder de dispor desse capital; esse capital não pode ser retirado de onde está. Tais títulos apenas dão direito a reclamar uma parte do mais-valor a ser produzido por esse mesmo capital. Mas esses títulos se convertem também em *duplicatas* de papel do capital real, como se o conhecimento de carga obtivesse um valor separado do da carga e concomitantemente a ele. Convertem-se em representantes nominais de capitais existentes. O capital real existe ao lado deles e não muda de mãos pelo fato de essas duplicatas mudarem de mãos. *Esses papéis se convertem em formas de capital portador de juros*, não só por garantirem certos rendimentos, mas porque, além disso, podem ser vendidos e reembolsados como valores-capitais. Na medida em que a acumulação desses títulos *representa a ampliação do processo real de reprodução*, do mesmo modo que, por exemplo, a ampliação de uma lista de impostos sobre a propriedade imobiliária representa a expansão dessa propriedade. Porém, como duplicatas que, em si mesmas, podem ser negociadas como mercadorias e, por isso,

circulam como valores-capitais, elas são ilusórias, e seu montante de valor pode diminuir ou aumentar com absoluta independência do montante de valor do capital real, sobre o qual são títulos (MARX, 2017c, p. 534, *grifos nossos*).

Em verdade o preço desses títulos de propriedade sobre rendimentos futuros, dessas “duplicatas”, é, em parte, *especulativo*, realizando um movimento próprio em mercados especializados, como a Bolsa de Valores, porque não depende exclusivamente dos *ganhos reais*, mas em parte dos *ganhos esperados*, “calculados por antecipação”.

Desse modo, o preço desses títulos corresponde sempre a um rendimento *capitalizado*, “calculado sobre um capital ilusório, com base na taxa de juros vigente” (*ibid.*, p. 525). A queda e/ou elevação de seus preços encontram-se, na aparência, *independentes* das condições concretas do rendimento extraído por seus possuidores, ou mesmo da valorização e desvalorização do capital realmente ocupado na produção e/ou circulação do mais-valor.

Tem-se que, para Marx, “todos esses títulos não representam mais do que direitos acumulados, títulos jurídicos sobre a produção futura, cujo valor monetário ou valor-capital não representa capital nenhum, como no caso da dívida pública, ou é regulado independentemente do valor do capital real que representam” (*ibid.*, p. 526).

Cabe ressaltar, após a delimitação dessas categorias, o que já foi explicitado. O sistema de crédito, mediado pelos bancos, torna-se um elemento fundamental de *concentração, centralização e coordenação* do capital industrial e de seus complexos movimentos de reprodução ampliada, aparentemente independentes, tendo em vista que boa parte do capital bancário é constituído por capital fictício, ou seja, consiste em (I) títulos gerais de dívidas, vinculados às atividades produtivas e/ou comerciais; (II) títulos da dívida pública, os quais representam valor pretérito, recolhido e gasto pelo Estado para a reprodução das condições gerais de produção; (III) ações, representando meros direitos sobre rendimentos futuros das *empresas sociais*; e (IV) títulos imobiliários, vinculados ao monopólio da propriedade de terras rurais e/ou urbanizadas.

Além do mais, parte do capital bancário consiste também nos depósitos, à vista ou a prazo, cujo valor provém de frações do fundo de consumo das classes trabalhadoras e do fundo de reserva de outros capitalistas, bem como do valor total representado nas cédulas bancárias lançadas na circulação, caso o banco também seja emissor.

No período em que Marx escrevia *O capital*, na metade do século XIX, era bastante comum uma “quebra” dos bancos europeus, sobretudo quando estourava alguma crise cíclica, compreendida pelo que Nakatani e Braga (2021) intitulam de “corrida aos bancos”, ou seja, quando um conjunto considerável de capitalistas procurava, de uma só vez,

transformar suas cédulas bancárias, dinheiro de crédito, em dinheiro, visando ter em mãos o meio circulante, mais especificamente, a moeda.

Nesse sentido, “quando havia uma corrida a um banco, suas reservas de dinheiro baixavam de forma alarmante, levando o banco a ‘quebrar’ — isto é, ficar sem recursos para honrar as demandas de saques” (NAKATANI; BRAGA, 2021, p. 96-97). Isso era produto, ainda segundo os autores, do caráter “pouco concentrado” e das “operações isoladas” do sistema bancário, pulverizado ao longo das distintas regiões intranacionais.

Tal fenômeno, ao longo das décadas seguintes, determinou uma mudança qualitativa do capital bancário em geral, no qual um único banco, sob controle mais ou menos direto de um Estado, assume, até hoje, as funções de emissão da moeda, regulação, fiscalização e execução das políticas referentes ao dinheiro de cada formação econômico-social, forma esta que atinge seu ápice de desenvolvimento após a Segunda Guerra Mundial. Assim,

como consequência dessas sucessivas quebras, em meio à crescente concentração e centralização dos capitais no último quarto do século XIX [...] a centralização e *hierarquização* do sistema bancário estava posta como condição para a continuidade da acumulação de capital — o que foi ‘resolvido’, por assim dizer, com a centralização das operações de compensação das transações entre os bancos de determinado território em um único banco, o Banco Central (NAKATANI e BRAGA, 2021, p. 97, *grifos nossos*).

Emergindo das próprias contradições do desenvolvimento do capitalismo em escala mundial, o sistema interestatal, entre 1945 e a primeira metade da década de 1960, como exposto no primeiro tópico deste segmento, foi chamado para assumir centralidade, sobretudo no regime de acumulação fordista, no que se refere às funções de controle, emissão e coordenação das complexas relações entre o banco e a indústria, isto é, referentes aos processos de financiamento da produção capitalista.

De maneira geral, no fordismo, tinha-se que certa linha crédito aberta por um banco, quer dizer, um capital de empréstimo voltado para o financiamento da ampliação da capacidade produtiva, ou mesmo para a renovação e/ou melhoramento dos componentes fixos e/ou circulantes do capital imobilizado na produção, realizava-se em períodos de amortização longos, de modo mais ou menos constante, com taxas de juros relativamente fixas no tempo e sob forte controle das autoridades monetárias estatais, via legislações específicas.

No atual regime de acumulação com dominância financeira, os mercados de títulos, isto é, a bolsa de valores e correlatos, foram alçados ao centro do modelo de financiamento das empresas multinacionais, sobretudo a partir de “inovações” institucionais, do ponto de vista da mudança do ciclo monetário para o ciclo produtivo, como os fundos de

pensão, *hedge*, mútuos etc. Essas somas de dinheiro concentrados e centralizados em “novas” formas institucionais buscam extrair rendimentos de curto prazo, sob a rubrica de dividendos, cotas acionárias etc., quando não o fazem de maneira puramente especulativa, isto é, a partir de flutuações nos preços de “ativos financeiros de alto risco”, como os derivativos, confinados em mercados apropriados para a circulação de grandes massas de capital fictício.

Para que os complexos processos de financiamento possam fluir livremente, uma parte dessas massas de capital monetário circulam ao lado do sistema bancário “tradicional”, emergindo disso, por exemplo, o *shadow banking*<sup>20</sup>. Além do mais, as sociedades por ações tornam-se a forma de propriedade *mais adequada* para garantir que esse fluxo monetário ocorra de modo mais ou menos contínuo. Ou seja, as sociedades acionárias tornaram-se a forma de propriedade hegemônica para a reprodução dos processos de acumulação com dominância financeira, existindo acima e ao lado da propriedade capitalista individual.

Em verdade, após a transição do fordismo para o regime de acumulação com dominância financeira, isto é, a partir dos processos de desregulamentação e liberalização do fluxo de capital monetário pelo mundo, Chesnais (2010, p. 124, *grifos nossos*) afirma que “o capital fictício de origem bancária é um grande *ingrediente* das crises financeiras. A convergência entre o sistema de crédito e ‘o dinheiro centralizado em massa’ permite ao capital ‘se desdobrar’ em movimentos violentos de *superprodução relativa* e, por consequência, de uma *superdestruição relativa*.”

Evidentemente, podem ocorrer *perturbações bruscas* nesses processos de circulação na esfera financeira — os capitalistas esperam que tais movimentos ocorram de maneira mais ou menos ininterrupta. Tais perturbações podem ser originadas, dentre outros motivos, pelo (I) próprio caráter *anárquico*, não planejado, de como estabelece-se o financiamento e o consumo da produção sob a marca capitalista; (II) efeitos *destrutivos* da interação entre os seres humanos e o meio ambiente (natural e/ou construído), acarretando, por vezes, desvalorização e/ou destruição de capital fixo; (III) formação de *bolhas especulativas* nos mercados de títulos, também acarretando rápida depreciação, ou até destruição, desses mesmos títulos, tais fatores “carregam neles mesmos os germes das crises do sistema de crédito” (*ibid.*, p. 132).

---

<sup>20</sup> O sistema bancário paralelo, ou bancos-sombra, traduzido livremente da expressão em inglês *shadow banking*, constitui-se, de maneira geral, como uma rede de instituições financeiras que realizam a intermediação entre um capital de empréstimo, não necessariamente vinculado a um banco, com capitalistas ou agentes de outras classes que buscam fontes de financiamento, isto é, dinheiro, “fora” da regulação direta e/ou indireta das autoridades monetárias, como os Bancos Centrais. Tendo em vista que essas instituições financeiras não recebem depósitos, passam, portanto, a extrair rendimentos em operações financeiras “de risco”, isto é, extrair lucros especulativos por meio da compra e venda de *junk bonds* (títulos podres) em mercados secundários de títulos.

Assim, certas funções do Estado, enlaçadas pelo sistema de crédito, são fundamentais para “atenuar” algumas dessas perturbações bruscas, constituindo-se, pois, como uma mediação fundamental para “distribuir” entre os capitalistas os ganhos excepcionais, em épocas de expansão, e as grandes perdas, em épocas de crise. Uma dessas funções refere-se à definição da taxa média de juros, fixada, atualmente, pelos Bancos Centrais. Isso se dá tanto em escala nacional quanto em escala mundial, a partir da hierarquização do sistema monetário, sob influência da potência capitalista hegemônica.

Os Estados também são chamados para a modelagem e implementação de uma arquitetura institucional, isto é, um “ecossistema normativo”, composto por órgãos e comissões que exercem funções de regulação e execução das políticas monetárias e cambiais. Isso se dá para que haja “segurança institucional” às ações intercapitalistas na mediação entre as esferas financeira e produtiva, tendo em vista que, como vimos, o capital portador de juros fundamenta seu movimento em sucessivas “transações jurídicas” (MARX, 2017), tanto para os desembolsos do prestamista quanto para as amortizações e o pagamento de juros, dividendos, cotas acionárias etc.

Além dessas funções, os agentes estatais ainda se ocupam em coordenar o financiamento e execução de certos elementos “especiais” vinculados às condições gerais de produção, incluindo, por exemplo, os processos de urbanização, ponto elucidado no segmento 3. Desse modo, o desenvolvimento das condições gerais de produção torna-se crucial para (I) o barateamento dos custos médios de produção e circulação da classe capitalista como um todo; (II) reposição das vantagens localizacionais vinculadas à reprodução da classe de proprietários fundiários; e (III) realização de certos momentos vitais para a reprodução da classe trabalhadora, como a prestação de serviços de saúde, educação, habitação, transporte etc.

À medida que o capitalismo exige a produção de elementos “especiais” do capital fixo para assegurar sua própria reprodução ampliada, emergem alguns bancos, também “especiais”, diferenciando-se dos bancos comerciais, por exemplo, por não recolher depósitos de outros capitalistas e segmentos da classe trabalhadora. Contudo, a diferença fundamental reside no fato de que esses bancos “especiais” se especializam na concessão de empréstimos para entes do próprio Estado e/ou capitalistas focados no desenvolvimento das condições gerais de produção.

Dedicam-se, portanto, ao financiamento da reposição e/ou ampliação da rede infra estrutural, urbana e rural, como portos, rodovias, ferrovias, usinas de energia, antenas transmissoras, estações de tratamento de esgoto, tubulação de drenagem e abastecimento de

água, espaços de lazer etc.; bem como do aprimoramento de serviços públicos vinculados à reprodução das classes trabalhadoras e dos próprios órgãos institucionais do Estado.

Como veremos à frente, tais bancos, compreendidos simplesmente como Bancos de Desenvolvimento (BD), compõem, de fato, um sistema de complexas relações de poder político, estando vinculados aos interesses de um determinado Estado e/ou de certos segmentos das classes dominantes internas, se possuírem alcance nacional, tais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CEF) no caso brasileiro; a um bloco de Estados e de coligações das classes dominantes de diferentes formações econômico-sociais, se possuírem alcance intracontinental, como a Confederação Andina de Fomento (CAF), no caso latino-americano; ou mesmo às exigências do Estado e dos capitais dos EUA, potência capitalista hegemônica, se possuírem alcance intercontinental, como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), apesar de reunirem representantes e interesses, mesmo que secundários, de outros Estados.

### 3 A CAPITALIZAÇÃO DO ESPAÇO NOS PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO

Este segmento tem como objetivo tecer, ainda em níveis elevados de abstração, algumas mediações teórico-analíticas, mais precisamente, entre o processo de valorização do capital em escala mundial e os processos de produção, circulação e consumo dos espaços construídos de uso coletivo, isto é, da rede de infraestrutura, a implicar a conformação da própria urbanização capitalista.

Para tal, buscou-se, no primeiro tópico, explicitar como se dá, em termos da dinâmica lógico-formal do Sistema do Capital, a partir da autonomização dos distintos ciclos de reprodução do capital, em escala mundial, a fixação dos preços de produção, os quais são determinados por uma taxa de lucro média, a coadunar com o processo de equalização, ocorrendo tanto no interior de um setor da economia quanto no conjunto dos setores. Tais dinâmicas produzem, assim, a desigualdade do desenvolvimento capitalista, a produzir diferenças de produtividade entre os capitais, emergindo, pois, a competição dos capitalistas mais produtivos pela produção e apropriação dos lucros extraordinários.

No segundo tópico, busca-se adentrar nos processos de *especialização do capital*, determinados, necessariamente, pela concentração de redes de infraestrutura, mercados e fluxos de riqueza em centros cada vez mais diminutos, em concomitância à expulsão e segregação brutais de massas de trabalhadores despossuídos, a produzir as largas e heterogêneas periferias. Esse processo garante, pois, a reprodução de *vantagens localizacionais* no/pelo espaço urbano, emergindo, a partir disso, uma forma específica de desdobramento dos lucros extraordinários, as rendas fundiárias, cuja apropriação recai sobre uma certa classe de proprietários.

Em paralelo à *especialização do capital* nas distintas formações econômico-sociais, o espaço, no atual momento do capitalismo financeirizado, passa a ser *capitalizado*, isto é, duplicado em valor de uso e título de valor. Isso ocorre para garantir um movimento aparentemente autônomo do mais-valor produzido em mercados apropriados, expressando uma maneira pela qual o conjunto dos capitalistas lida com os processos de superprodução e superacumulação de capitais, “ávidos” por valorização na esfera financeira.

No terceiro tópico, constata-se que os espaços construídos de uso coletivo, isto é, certas redes de infraestrutura, exercem distintas funções, muitas vezes, de forma simultânea, para garantir os movimentos atuais de reprodução do capital. Em um momento, tais espaços funcionam como capital fixo, em outro funcionam como meios de consumo coletivo, e, a depender do grau de desenvolvimento dos sistemas creditício e bancário, passam a funcionar

como lastro material para a circulação de capital fictício em mercados especializados, a depender de como são inseridos nos ciclos monetário, produtivo e comercial de reprodução do capital.

Portanto, faz-se necessário demonstrar, ao longo deste Segmento, a dimensão de *totalidade*, expressa, exatamente, nas mediações teórico-analíticas entre a realização dos ciclos parciais do capital, os quais apresentam-se *imediatamente* como o contrário do outro. Esse é um dos pressupostos fundamentais para a compreensão de como determinados espaços construídos, de longa durabilidade e larga escala, ingressam, desgastam-se, e repõe-se no processo de reprodução ampliada do capital *especializado* nas metrópoles, em seus diferentes momentos socioespaciais.

### 3.1. Capital em geral, seus ciclos funcionais e os lucros extraordinários

O estudo da Economia Política, bem como sua crítica, parte de categorias fundamentais da realidade socioespacial, descobertas no século XIX por Karl Marx, e expostas na obra magna do autor, *O capital*, em seus três tomos. A obra, contudo, possui um caráter interdisciplinar, apresentando contribuições para os atuais campos científicos das Ciências Sociais, Economia Política, História e tantos outros.

A grande descoberta de Marx n' *O capital* foi a compreensão sistemática da *natureza*, do *movimento* e das *formas* mais gerais de formações econômico-sociais baseadas na autovalorização do valor, quer dizer, da “contradição em processo” (MARX, 2011) que é o capital. Essa contradição é o fundamento material da realização da vida nas sociedades capitalistas.

Nesse sentido, tem-se a tese, defendida, sobretudo, por Topalov (1979), de que a urbanização, nascendo do interior dessas formações econômico-sociais, constitui-se como uma das formas mais *socializadas* de mobilização e imobilização da riqueza social no/pelo espaço-tempo. Contudo, antes de adentrarmos nas dinâmicas da urbanização capitalista, cabe entendermos, inicialmente, as próprias relações sociais de produção e circulação da riqueza excedente, fincadas na autovalorização do valor, as quais determinam, justamente, esses mesmos processos espaciais.

Primeiramente, vejamos o que o capital *não é*. As sociedades capitalistas não *inventaram* o mais-trabalho. O capital não é, *em si*, a riqueza excedente que se expressaria em um mais-produto, em *coisas* dotadas de propriedades socialmente úteis para atender necessidades específicas. Essas *coisas* existem muito antes da consolidação dessa relação

social no processo de produção e reprodução da realidade socioespacial. Nesse sentido, “o capital não é uma *coisa*, mas uma determinada relação social de produção, que pertence a uma determinada formação histórico-social, *representa-se numa coisa* e confere a esta um caráter especificamente social” (MARX, 2017c, p. 877, *grifos nossos*).

Tampouco o capital consiste nos meios necessários para a produção dessa riqueza excedente. Quer dizer, o capital não consiste, em si mesmo, na terra, na força de trabalho, ou nos próprios frutos dessa força de trabalho imobilizados no/pelo espaço-tempo. O capital é, ao contrário, uma relação social de *mobilização monopólica* desses mesmos meios de produção pelas classes dominantes, objetivando a reprodução dessas mesmas relações de produção que os mantêm. Essa *mobilização* dos meios de produção, os quais funcionam efetivamente como capital, aparece de forma autônoma, apresenta-se como uma força mística, confrontando-se com os produtores diretos como um conjunto de *coisas* capaz de produzir e reproduzir a vida social, alienada de seus interesses. Daí emana, objetivamente, o poder de dominação dos capitalistas e demais classes dominantes sobre o conjunto do metabolismo social.

Para Marx (2017c, p. 877-878, *grifos nossos*),

o capital não consiste na soma dos meios de produção materiais e produzidos. Ele consiste nos meios de produção *transformados* em capital [...] Consiste nos meios de produção *monopolizados* por determinada parte da sociedade, os produtos e as condições de atividade da força de trabalho *autonomizados* precisamente diante dessa força de trabalho, que se personificam no capital mediante essa oposição.

“Capital-lucro (lucro empresarial mais juros), terra-renda fundiária, trabalho-salário: eis a fórmula trinária [em três partes] na qual estão contidos todos os *segredos* do processo de produção social” (*ibid.*, p. 877, *grifos nossos*). Contudo, o processo de produção social e seus “segredos” são, ao mesmo tempo, processo de produção das condições necessárias para a existência da vida humana, e processo de *reprodução dessas mesmas relações de produção* que as mistificam.

Na aparência, o capital e seus frutos apresentam-se como *coisas* dotadas de qualidades em si, ou seja, apartadas de sua própria *essência*. O mais-valor estranha-se daquilo que o qualifica, o trabalho vivo. Ocorrem cisões entre os diferentes capitalistas especializados, em diferentes momentos da reprodução do capital em geral, onde o mais-valor, extraído do processo produtivo, metamorfoseia-se em lucro, este, por sua vez, sofre constantes metamorfoses e distribui-se ante os demais proprietários na forma de juros, renda fundiária e outros rendimentos derivados.

Na essência, o capital em geral está incumbido de extrair certa quantidade de mais-trabalho dos produtores diretos. O mais-trabalho em geral consiste em uma certa

quantidade de trabalho que ultrapassa as necessidades imediatas para a reprodução da vida dos produtores diretos. Contudo, esse mais-trabalho *se representa* em mais-valor. Mais-valor que é apenas um *quantum* do tempo *médio* de trabalho abstrato, aquele trabalho desprovido de todas as determinações que o concretizam (e o diferenciam) para a produção de um conjunto de *coisas socialmente úteis*, cuja forma de existência nessas sociedades é de uma constelação de mercadorias. Dessa maneira,

na sociedade capitalista, esse mais-valor ou esse mais-produto se distribui [...] entre os capitalistas como dividendos em proporção à cota de capital social pertencente a cada um. Nessa forma, o mais-valor aparece como lucro médio que diz respeito ao capital, lucro médio que, por sua vez, desdobra-se em ganho empresarial e juros, podendo recair, sob essas duas categorias, em diferentes tipos de capitalista [...] assim como o capitalista ativo extrai do trabalhador o mais-trabalho e, com isso, sob a forma de lucro, o mais-valor e o mais-produto, também o proprietário fundiário extrai do capitalista parte dessa mais-valor, ou mais-produto, sob a forma de renda fundiária [...] (MARX, 2017c, p. 883).

De fato, com a especialização e autonomização relativa dos capitalistas entre si, no seio do processo global de produção e circulação do mais-valor, o capital em geral se ossifica, se transforma em uma entidade mística, em abstração *in actu*. “Na medida em que todas as forças produtivas sociais do trabalho aparecem como forças pertencentes ao capital, e não ao trabalho como tal, como forças que têm origem no seu próprio seio” (*ibid.*, p. 890).

No processo de valorização, o capitalista pode assumir as funções de prestamista e/ou mutuário de dinheiro, produtor, diretor (gestor), comprador e/ou vendedor das mercadorias. “Porém, qualquer que seja o mais-valor que o capital tenha extraído no processo imediato da produção e tenha representado em mercadorias, o valor e o mais-valor incorporados nas mercadorias não de realizar-se apenas no processo de circulação” (*ibid.*, p. 890), no qual o mais-valor parece não só se realizar na circulação, como surgir dela. Contudo, produção e circulação, ao negarem uma à outra *imediatamente*, constituem, de forma *mediada*, uma totalidade contraditória.

Abstraindo as particularidades concretas que determinam o movimento na realidade de cada formação econômico-social, Marx, na seção I do livro I d’*O Capital*, expõe a circulação das mercadorias como o ponto de partida do capital em geral. A forma simples da circulação das mercadorias é entendida pelo autor como M-D-M, quer dizer “conversão de mercadoria em dinheiro e reconversão de dinheiro em mercadoria, vender para comprar” (MARX, 2017a, p. 223-224). Os valores de uso, ou seja, propriedades socialmente úteis distintas entre as mercadorias vendidas e compradas, são o fim último desse processo de circulação. Os extremos da forma M-D-M são qualitativamente diferentes.

Ao lado dessa forma encontra-se outra, a forma D-M-D, “conversão de dinheiro em mercadoria e reconversão de mercadoria em dinheiro, comprar para vender” (*ibid.*, p. 224). Nesse processo, ao contrário da circulação M-D-M, o dinheiro é desembolsado por seu possuidor apenas com a finalidade última de retomá-lo novamente como dinheiro. Esse “refluxo”, quer dizer, essa modalidade de circulação de mercadorias tem seu fim último no valor de troca, no *quantum* abstrato do tempo de trabalho socialmente necessário que se expressa autonomamente no dinheiro, representante universal do valor e mais-valor.

Porém, a forma D-M-D não está completa. Para que *faça sentido* tal processo de circulação, já que não há diferença qualitativa entre os extremos, resta apenas entender a diferença quantitativa entre esses momentos de lançamento e retirada do dinheiro. Uma vez lançado na circulação, o dinheiro deve retornar como dinheiro acrescido para as mãos de seu possuidor. “Ao final do processo, mais dinheiro é tirado de circulação do que nela fora lançado inicialmente [...] a forma completa desse processo é, portanto, D-M-D’, onde  $D' = D + \Delta D$ , isto é, à quantia de dinheiro inicialmente adiantada mais um incremento” (*ibid.*, p. 227). D-M-D’ é, portanto, a forma de circulação do capital em geral.

Assim,

ao fim do movimento, o dinheiro surge novamente como seu início. Assim, o fim de cada ciclo individual, em que a compra se realizada para venda constitui, por si mesmo, o início de um novo ciclo. A circulação simples de mercadorias - a venda para a compra - serve de meio para uma finalidade que se encontra fora da circulação, a apropriação de valores de uso, a satisfação de necessidades. A circulação do dinheiro como capital é, ao contrário, um fim em si mesmo, pois a valorização do valor existe apenas no interior desse movimento sempre renovado (MARX, 2017a, p. 228).

Contudo, a forma geral de circulação D-M-D’ em nada explica de *onde vem* e *como ocorre* a valorização do dinheiro, ou seja, a extração do mais-valor. “Na circulação, produtores e consumidores se confrontam apenas como vendedores e compradores. Dizer que o mais-valor obtido pelos produtores tem origem no fato de que os consumidores compram a mercadoria acima de seu valor é apenas mascarar algo bastante simples” (*ibid.*, p. 236-237). Admitindo, nesse nível de abstração, que as mercadorias são trocadas como equivalente ao valor objetivado na sua produção, o mais-valor efetivamente não *se origina* na circulação, apesar de ser seu pressuposto.

Há um ciclo em que o capital precisa metamorfosear-se continuamente para *resultar* nesse dinheiro valorizado (D’). Por isso, interrompe-se o processo de circulação do dinheiro para efetivar-se a fase de produção (... P ...). Essa *mudança de estado* do capital tem de ocorrer quando certas mercadorias são compradas, inaugurando, assim, o primeiro ato D-

M. A força de trabalho é comprada como uma mercadoria especial, a qual, ingressando no processo produtivo, junta-se a outros fatores de produção, e, ao mesmo tempo, no consumo de seu valor de uso, o possuidor do dinheiro (D) consegue produzir mercadoria valorizada (M'), para, ao final, vendê-la por dinheiro valorizado (D'), realizando o último ato M'-D'.

“O processo de consumo da força de trabalho é simultaneamente o processo de produção da mercadoria e mais-valor. O consumo da força de trabalho, assim como o consumo de qualquer outra mercadoria, tem lugar fora do mercado ou da esfera da circulação” (*ibid.*, p. 250). A forma geral desse movimento, incluindo agora a interrupção da circulação pelo processo produtivo, é entendida como D-M ... P ... M'-D'.

No livro II d'*O Capital*, sobretudo na Seção I, Marx nos apresenta as principais metamorfoses do capital em geral e seus ciclos funcionais. Esses ciclos, por sua vez, desdobram-se em três fases. Na primeira fase, D-M, os capitalistas vão ao mercado converter dinheiro em mercadorias, através de sua compra. Esse processo é entendido como o ciclo do capital monetário. “Meios de produção e força de trabalho constituem os fatores materiais e pessoais da produção das mercadorias, fatores cuja espécie particular tem naturalmente de corresponder ao tipo de artigo produzido” (MARX, 2014, p. 108). O valor da força de trabalho (Ft) e dos Meios de Produção (Mp) empregados devem equivaler ao valor adiantado na forma-dinheiro (D) para dar início ao processo de valorização, num tempo de rotação determinado. Esse é, portanto, o ciclo do capital produtivo (P).

Com a metamorfose do capital monetário em capital produtivo, inicia-se a segunda fase do movimento de valorização do capital em geral. Aqui interrompe-se a primeira fase da circulação, correspondente ao capital monetário, na qual passa a ocorrer, a um só passo, o consumo e a conservação do valor pretérito (cristalizado nas mercadorias necessárias ao ciclo produtivo), e a produção de mais-valor novo. “O mais-trabalho da força de trabalho é o trabalho gratuito do capital e cria para o capitalista um valor que não lhe custa equivalente algum. O produto é, por isso, não apenas mercadoria, mas mercadoria fertilizada com mais-valor” (*ibid.*, p. 120). O valor das novas mercadorias (M') é  $M + m$ , equivale ao valor do capital produtivo (P) consumido em sua produção, o qual corresponde ao valor da força de trabalho (Ft) e o valor transferido integral e/ou parcialmente dos meios de produção (Mp), acrescido do mais-valor (m) novo, ou seja, trabalho não pago extraído dos trabalhadores.

Na terceira fase, M'-D', a mercadoria nova se torna capital-mercadoria (ou capital comercial), devendo retornar à circulação. O capital-mercadoria expressa-se “como forma de existência funcional do valor de capital já valorizado e surgida diretamente do próprio processo de produção” (*ibid.*, p. 120). A principal função do capital-mercadoria é converter-se

novamente em capital monetário, na forma-dinheiro (D), constituindo a segunda fase da circulação.

Assim, o movimento se encerra e está pronto para retornar à primeira fase da circulação de um novo ciclo. O valor da mercadoria valorizada ( $M+m$ ) é igual ao valor do capital produtivo (P), e, por sua vez, este é equivalente ao valor do dinheiro lançado inicialmente na circulação (D), acrescido do mais-valor (d). “Se chamarmos m, expresso em dinheiro, de d, teremos  $M'-D' = (M + m) - (D + d)$ , e o ciclo D-M ... P ... D'-M' em sua forma explícita” (*ibid.*, p. 123), portanto, D- M ( $Ft + Mp$ ) ... P ... M'(M + m) - D'(D + d).

Considerando o movimento em seu conjunto, D-M ... P ... M'-D', o capital em geral aparece como um valor que sofre sucessivas metamorfoses, conformando ciclos funcionais, existentes na realidade socioespacial de forma *simultânea*, nos quais o capital ingressa e sai *mais ou menos sem interrupção*. Cada fase na qual o capital busca metamorfosear-se pressupõe a outra e é *imediatamente* o seu contrário. Ou seja, o capital em geral deve ser compreendido como uma totalidade contraditória de seus próprios ciclos funcionais, dois deles pertencentes à circulação, o capital monetário e o capital-mercadoria, e um pertencente à produção, o capital produtivo.

Portanto, para o autor, “o capital, que no percurso de seu ciclo total assume e abandona de novo essas formas, cumprindo em cada uma delas sua função correspondente, é o *capital industrial* — industrial aqui, no sentido de que ele abrange todo ramo de produção explorado de modo capitalista (MARX, 2014, p. 131, *grifos do autor*).

Aqui cabe um pequeno adendo para explicitar o que Marx chamou de “ramos autônomos da indústria”, sobretudo porque interessa sobremaneira a compreensão do objeto desta dissertação. Em certos ramos industriais, como a indústria dos transportes e da comunicação, isto é, aqueles ramos que tratam do deslocamento espaço-temporal de força de trabalho e/ou meios de produção, tem-se que o produto do processo de produção não é uma mercadoria, “um objeto novo”. Estes ramos manifestam-se, portanto, nas distintas configurações das redes de infraestrutura.

O que esses ramos industriais vendem é o “próprio deslocamento de lugar”. Para o autor, “o efeito útil obtido é indissolúvelmente vinculado ao processo de transporte [...] homens e mercadorias viajam num meio de transporte, e sua viagem, seu movimento espacial, é justamente o processo de produção efetuado” (*ibid.*, p. 133). Ou seja, os valores de uso novos produzidos na indústria de transportes e comunicações, isto é, as redes de infraestrutura, consumidos individualmente e/ou de modo produtivo por outros ramos da

economia, consistem, exatamente, no próprio “movimento espacial”, nos quais o ato de produção realiza-se exatamente no ato de compra e venda do “efeito útil”.

Contudo, o valor de troca desse “efeito útil” é determinado como qualquer outra mercadoria, ou seja, equivale ao valor dos fatores de produção por ele consumidos na produção acrescido do mais-trabalho dos trabalhadores desse setor industrial. Portanto, a forma do movimento do capital nesse setor consiste em  $D-M(Ft + Mp) \dots P-D'$ . Nesse caso, “se paga o próprio processo de produção, e não um produto dele separado” (*ibid.*, p. 134). Veremos, mais à frente, como esse ramo *autônomo* da indústria se imbrica com o processo de urbanização.

Outra forma que se entrelaça e, ao mesmo tempo, autonomiza-se da forma geral do movimento do capital é o ciclo  $D-D'$ , emergindo, sobretudo, a partir do ciclo do capital monetário, questão discutida no Segmento 2. “É justamente porque a forma-dinheiro do valor constitui sua forma de manifestação *independente e palpável* que a forma de circulação  $D\dots D'$ , cujo ponto de partida e de chegada é o dinheiro efetivo, o ator de fazer dinheiro, expressa do modo mais palpável a *mola propulsora* da produção capitalista” (*ibid.*, p. 135, *grifos nossos*). O processo de produção *aparece*, neste ciclo, apenas como um “mal necessário de fazer dinheiro”, obscurecendo as *dores* da extração do mais-valor.

Apenas no Livro III d’*O Capital*, Marx — após tratar, nos livros I e II, dos processos de produção e circulação do capital em geral, sobretudo focando numa unidade produtiva particular, o autor abstrai uma série de determinações que concretiza esse movimento no conjunto do metabolismo social, com intuito de mostrar suas leis mais gerais —, com contribuições de Engels, apresenta novas determinações que dizem respeito a apropriação e a realização do valor e mais-valor produzidos e circulados.

No Livro III, Marx chega num ponto crucial da teoria do valor-trabalho, cujo desdobramento efetivo na realidade expressa como o valor e o mais-valor estranham-se de sua *natureza*, isto é, da sua relação com o trabalho, produzindo *cisões* objetivas entre os diferentes capitalistas envolvidos no movimento global de valorização. Aparece, com isso, todas as formas estranhadas dos rendimentos na sociedade capitalista, tais como: lucro empresarial, juros, renda fundiária e salários.

Marx, na seção I do Livro III, mostra como o mais-valor é apagado de seu conceito, quer dizer, daquilo que o qualifica, onde ele passa a se relacionar não mais com a força de trabalho empregada no processo produtivo, mas com o capital total adiantado pelo capitalista. Assim, o mais-valor metamorfoseia-se inicialmente em lucro.

Ao mesmo tempo que mercadorias são vendidas por seus valores, em um dado nível de abstração, elas não o são em outro nível. Diferentes composições orgânicas e tempos de rotação dos capitais particulares, aliado às diferenças de produtividade do trabalho em um mesmo ramo da economia, e na *média* entre todos os ramos, apontam para uma transferência de valor, onde a magnitude do valor e mais-valor *imediatamente* produzidos por um determinado capitalista (ou setor econômico) não são efetivamente apropriados por ele na mesma proporção, em um determinado período de rotação das médias dos capitais particulares.

Assim, embora os capitalistas das diferentes esferas da produção, na venda das mercadorias, resgatem os valores de capital consumidos na produção dessas mercadorias, eles não resgatem o mais-valor — nem, por conseguinte, o lucro — produzido em sua própria esfera durante a produção dessas mercadorias, mas apenas a quantidade de mais-valor — e, portanto, de lucro — que corresponde a cada alíquota do capital total por meio da distribuição uniforme do mais-valor total ou do lucro total produzido em dado intervalo de tempo pelo capital total da sociedade no conjunto de todas as esferas da produção (MARX, 2017c, p. 193).

Os capitalistas, mesmo não sabendo, quer dizer, quando todo esse processo acontece *às suas costas*, confrontam-se tanto com o *capital nacional total*, com a *média* dos capitais postos em movimento em uma formação econômico-social específica, quanto com o *capital social total*, com a *média* de *todos* os capitais nacionais totais na economia-mundo, em um tempo de rotação determinado. Ocorre, dessa maneira, um processo de *equalização* das diferentes taxas de lucro, sendo realizada uma *taxa de lucro média*.

Somente a partir dessa *média*, de uma abstração *in actu*, os capitalistas e demais classes dominantes apropriam-se desigualmente do mais-valor, sob as mais diferentes rubricas. Faz-se necessário pontuar, contudo, que essa *média*, efetivamente, permanece em contínua *flutuação*, apesar de aparecer de maneira *estática* em cada processo de valorização, isto é, essa taxa média de lucro aparece como “algo dado” para os capitalistas particulares nos tempos de rotação determinados.

No decorrer do metabolismo social, os valores das mercadorias necessárias à produção de novas mercadorias “transformam-se” em preços de produção, estes, por sua vez, a depender das leis da concorrência, isto é, das dinâmicas intercapitalistas envolvendo a distribuição da riqueza socialmente produzida, “transformam-se” em preços de mercado. Na Seção II do Livro III, intitulada “A transformação do lucro em lucro médio”, Marx dedica-se aos processos de transformação dos valores das mercadorias em preços de produção, bem como às distintas taxas de lucro entre os diferentes setores da economia e sua “equalização”. Evidentemente, não entraremos nos detalhes desses processos, e muito menos nas críticas e

contra críticas desenvolvidas por autores<sup>21</sup> posteriores à Marx, especificamente sobre os “problemas da transformação”, cabendo apenas, nesta dissertação, a indicação da existência da problemática.

O que nos interessa, sobretudo para compreender os processos de financiamento da urbanização, baseia-se na exposição da dinâmica geral de apropriação dos lucros extraordinários por determinados capitalistas e demais segmentos das classes dominantes, isto é, uma parcela de mais-valor apropriada pelos capitalistas mais produtivos, fração de valor originada “acima” do lucro *médio*. Isso será desenvolvido porque tais processos determinam, como veremos no próximo tópico deste segmento, as formas pelas quais a classe de proprietários fundiários relaciona-se com o ciclo global de reprodução do capital. Tais proprietários são agentes fundamentais nos processos de urbanização das metrópoles no século XXI.

Nesse sentido, nos apoiaremos na Tabela 1 para fins de exposição simplificada da “interação” de três capitais funcionantes, em um tempo de curso determinado. Essa breve demonstração tem por objetivo explicitar, no plano lógico-formal, os processos de equalização, isto é, a conformação de uma taxa *média* de lucro, bem como a geração e apropriação de lucros extraordinários por determinados capitais. Vejamos.

*Tabela 1- Preço de produção, taxa de lucro média e lucro extraordinário*

C	c+v	m(m'/v)	m'	M'(c+v+m')	l'	l	PP(c+v+l)	PP-M'
I	60c + 40v = 100	100%	40	140	40%	50%	150	+10
II	50c + 50v = 100	100%	50	150	50%	50%	150	0
III	40c + 60v = 100	100%	60	160	60%	50%	150	-10

Legenda:

C = unidade capitalista individual

c = capital constante

v = capital variável

c + v = valor total do capital adiantado

m' = massa de mais-valor

m = taxa de mais-valor

M' = valor individual da mercadoria produzida

l' = taxa de lucro individual

l = taxa de lucro média

PP = preço de produção

PP-M' = lucro extra apropriado por cada capitalista individual em relação à taxa de lucro média

FONTE: Adaptado de Marisa Amaral e Marcelo Carcanholo, *Superexploração da força de trabalho e transferência de valor: fundamentos da reprodução do capitalismo dependente*. In: Carla Ferreira, Jaime Osorio, Mathias Luce (orgs.). *Padrão de reprodução do capital: contribuições da Teoria Marxista da Dependência*. São Paulo: Boitempo, 2012, p. 94.

<sup>21</sup> Para um panorama geral das críticas referentes aos “problemas da transformação” em Marx, conferir trabalhos de Gontijo (2004), Fine (1989) e Lopes (2012).

Na tabela 1, apresentam-se três unidades capitalistas individuais que, para iniciar um ciclo de valorização, desembolsam o mesmo valor de capital, cem (100) unidades. Entretanto, a composição orgânica ( $c/v$ ), ou seja, a relação entre os fatores constantes e variáveis do ciclo produtivo, é diferente entre os três, sendo o capital I de maior composição orgânica (3:2), e, tendencialmente, de maior produtividade do trabalho; o capital II de composição orgânica média (1:1), e, tendencialmente, de produtividade média do trabalho; e o capital III de menor composição orgânica (2:3), e, tendencialmente, de menor produtividade do trabalho.

Sob uma mesma taxa de mais-valor ( $m'/v$ ) — a relação entre o mais-valor produzido e o capital variável, entre o trabalho não pago e o trabalho necessário à reprodução da força de trabalho —, produz-se diferentes massas de mais-valor ( $m'$ ), e, por consequência, objetiva-se valores diferentes nas mercadorias produzidas por capitais que adiantaram o mesmo valor para realizar um ciclo completo de valorização (aqui, para efeitos de simplificação, estamos abstraindo a rotação particular de certos componentes fixos do capital no ciclo produtivo, como o desgaste da maquinaria, edificações etc.). Além disso, produz-se distintas taxas de lucro entre os capitais particulares ( $l'$ ), já que, por sua vez, objetivam-se distintos valores nas mercadorias novas produzidas ( $M'$ ).

O grande salto para a compreensão dessa dinâmica encontra-se quando os capitalistas não encaram suas mercadorias como expressão de seus valores ( $M'$ ), mas sim como expressão de seu *preço de produção* (PP), uniformizado, para todos os três capitais do nosso esquema, em 150 unidades. Esses preços são determinados por uma taxa de lucro *média* ( $l$ ), não mais pela taxa de lucro individual, correspondente exatamente ao processo de *equalização*, um fenômeno complexo e eminentemente social que ocorre no interior de um setor da economia e em todos os setores em seu conjunto.

Dessa forma, ao final dos distintos e sucessivos atos de compra e venda das novas mercadorias produzidas, ou seja, após a realização das massa de valor e mais-valor novos produzidos pelos três capitais em seu conjunto, realizando as quatrocentos e cinquenta (450) unidades novas, isto é, o *valor e mais-valor totais produzidos*, tem-se que o capital I, de maior composição orgânica em relação aos demais, apropria-se de um lucro extraordinário (+10 unidades); o capital II, de composição orgânica média, não se apropria de nenhum incremento; e, por fim, o capital III, de menor composição orgânica, ou seja, de menor produtividade, cede “gratuitamente” parte do valor produzido (-10 unidades) ao capital de

maior composição orgânica, o capital I, a partir de complexos processos de transferência de valor.

Os complexos movimentos de *equalização* das distintas taxas de lucro individuais, bem como a formação de uma taxa *média*, se dão tanto no nível da concorrência/monopólio dos capitais particulares num mesmo setor da economia, num determinado ramo da produção e/ou circulação, quanto entre o conjunto dos capitais alocados em diferentes setores, também sendo determinado pelas distintas escalas espaciais (mundial, nacional, regional, local etc.) de realização do movimento de acumulação.

O aprofundamento teórico-metodológico desses mecanismos, apesar de ultrapassar os limites desta pesquisa, são cruciais para uma compreensão adequada da *não-identidade* entre valores, preços de produção e preços de mercado, bem como a desigualdade da *especialização do capital*, tanto no interior de uma formação econômico-social particular, quanto na economia-mundo. Isso se dá porque podemos compreender, por exemplo, o capital I como a *média* dos capitais de uma determinada região *intra* nacional, na qual especializam-se, tendencialmente, capitais de maior produtividade; e o capital III como a *média* dos capitais de uma outra região na qual, tendencialmente, especializam-se capitais de menor produtividade, sendo possível constatar a existência de uma transferência de valor *inter* regional, isto é, no interior de mesma formação econômico-social, onde o fluxo dos lucros extraordinários aflui, tendencialmente, para regiões de maior *dinamismo* capitalista.

Tal processo pode ainda complexificar-se, caso seja levada em consideração a determinação da desigualdade real das distintas taxas de lucro individuais, tendo em vista que certos processos de apropriação do mais-valor estariam “fora” do processo de equalização, tanto num mesmo setor da economia quanto entre os diferentes setores.

Há, portanto, de maneira constante, *mobilização e imobilização* de capitais, nas distintas escalas, para a realização ampliada dos lucros extraordinários dos capitais mais produtivos, tendencialmente concentrados em regiões específicas do espaço intrarregional de uma formação econômico-social.

### **3.2. A urbanização e o papel da renda fundiária no Sistema do Capital**

Após explicitar brevemente, no plano lógico-formal, como ocorre o processo de equalização das distintas taxas individuais de lucro, implicando uma taxa *média*, bem como a *desigualdade*, derivada da *não-identidade* entre preços de produção e preços de mercado, na apropriação dos lucros extraordinários, tanto em um setor particular da economia quanto em

seu conjunto, passemos, agora, a apresentar uma forma específica de desdobramento dos lucros extraordinários, as rendas fundiárias, cuja apropriação recai sobre uma certa classe de proprietários, e, além disso, como tal forma de expressão do mais-valor se relaciona com os processos de urbanização.

De fato, a urbanização, sob a ótica marxista, pode ser compreendida enquanto um processo de produção do ambiente construído, que assenta a acumulação de mais-valor e o desenvolvimento das condições gerais da produção<sup>22</sup>, abrangendo todo o arcabouço jurídico-institucional estatal para garantir a propriedade privada, a circulação de mercadorias, incluindo a força de trabalho, bem como a produção e circulação das redes de infraestrutura, tanto para o consumo produtivo quanto para o consumo coletivo e individual (CANETTIERI, 2019).

Nesse sentido, o capital, ao *especializar-se* desigualmente em uma determinada formação econômico-social, articula, em níveis de abstração e escalas distintas, processos dialéticos de implosão-explosão das cidades. A *espacialização do capital* garante, por um lado, a centralização e concentração *monopólica*, nas mãos das classes dominantes, da propriedade, redes de infraestrutura, mercados e fluxos da riqueza; e, por outro lado, garante a expulsão e segregação brutal de uma massa de trabalhadores despossuídos, subsumidos ao assalariamento e marcados por diferenciações opressivas de outros sistemas, como o racial, gênero-sexual, religioso etc., em espaços, por vezes, prescritos pelos planejadores estatais. Tais espaços, isto é, as heterogêneas periferias, constituem-se, contudo, como parte significativa do ambiente construído das cidades em formações econômico-sociais de capitalismo dependente, como o caso brasileiro.

Como explicitado no Segmento 1, uma das *ideias fundantes* desta pesquisa baseia-se na tese de que o espaço construído é apropriado pela lógica mercantil, *mobilizado* enquanto força produtiva, ou seja, produzido e reproduzido para *funcionar* como meio de produção do capital financeiro, e das frações dos capitais funcionantes a ele vinculado, isto é, aquelas

---

<sup>22</sup> As constantes revoluções técnico-científicas, imbricadas com o desenvolvimento da cooperação e de formas socializadas de produção e circulação da riqueza, sobretudo no que tange o sistema de transportes e comunicações, resultam, ao entender de Marx, no desenvolvimento das “condições gerais de produção”. Tais condições, correspondentes ao desenvolvimento social em seu conjunto, se comparadas com as condições de produção dispersas de trabalhadores e capitalistas isolados, possibilitam a economia dos fatores necessários para a produção e circulação das mercadorias mediante o consumo coletivo e, por isso, determinam o barateamento dos custos médios de produção. A realização das condições gerais de produção pelo conjunto do metabolismo social implica na realização de funções específicas do Estado, tais como o financiamento e reposição de capital fixo, sobretudo do ambiente construído, como rodovias, portos, sistema de transmissão de energia e demais redes infraestruturais necessárias para possibilitar a produção e circulação das mercadorias e do dinheiro; bem como a garantia, de forma mais ou menos contínua, da reprodução da força de trabalho, especializada ou não, a partir dos fundos gerais de consumo, incluindo o fornecimento de serviços improdutivos (do ponto de vista da criação de valor novo), tais como serviços hospitalares, escolares, jurídico-repressivos etc.

frações capitalistas diretamente envolvidas na exploração da força de trabalho viva, contribuindo, pois, para o barateamento dos custos de produção e circulação, além da distribuição e realização da renda de monopólio de proprietários e especuladores fundiários, nos seus processos de *reprodução* como classe.

Por meio dessa ideia-chave, tem-se que os estudos do que convencionou-se chamar de “Nova Sociologia Urbana Francesa”, realizados, sobretudo, entre as décadas de 1970 e 1980, partem das principais contribuições do materialismo histórico-dialético para pensar a cidade. Nesse bojo, a cidade, para essa corrente do pensamento não é, apenas, um *locus* de consumo imaterial e simbólico dos indivíduos, ou mesmo um *locus* de atuação do Estado-Leviatã, suposto “sujeito racional universal”, cujo objetivo fundamental de ação seria “apassivar” os conflitos irremediáveis entre a ocupação “anárquica privada” e os interesses “coletivos gerais”.

Um dos grandes expoentes dessa corrente teórica da Sociologia Urbana, Christian Topalov (1979), afirma que há grandes “rupturas” epistemológicas com esses pressupostos anunciados, a coadunar na superação do véu *ideologizante* das análises da cidade como mero *receptor* neutro do consumo das classes sociais em conflito. Com isso, o autor afirma que,

a cidade constitui uma forma de *socialização capitalista das forças produtivas*. Ela própria é o resultado da divisão social do trabalho e é uma forma desenvolvida de cooperação entre unidades de produção. Em outras palavras, para o capital, o valor de uso da cidade reside no fato de ser uma força produtiva, pois concentra as condições gerais da produção capitalista. Essas condições gerais, por sua vez, são condições da produção e circulação do capital e da produção da força de trabalho. São também o resultado do sistema espacial dos processos de produção, circulação e consumo; processos que possuem suportes físicos, ou seja, objetos materiais incorporados ao solo (imobiliário)<sup>23</sup> (TOPALOV, 1979, p. 9, *grifos nossos*).

A *capitalização do espaço*, isto é, a conversão das formas socializadas de produção e circulação, tais como a urbanização, em meio de produção e circulação de mais-valor, também se efetiva em momentos críticos de superprodução e superacumulação, nos quais os capitalistas buscam romper as barreiras, materiais e ideológicas, remanescentes para o ingresso de seus capitais nos processos mais socializados de realização da vida social.

---

<sup>23</sup> Texto original: “*la ciudad constituye una forma de la socialización capitalista de las fuerzas productivas. Ella misma es el resultado de la división social del trabajo y es una forma desarrollada de la cooperación entre unidades de producción. En otros términos, para el capital el valor de uso de la ciudad reside en el hecho de que es una fuerza productiva, porque concentra las condiciones generales de la producción capitalista. Estas condiciones generales a su vez son condiciones de la producción y de la circulación del capital, y de la producción de la fuerza de trabajo. Son además, el resultado del sistema espacial de los procesos de producción, de circulación, de consumo; procesos que cuentan con soportes físicos, es decir, objetos materiales incorporados al suelo (los inmobiliarios)*”. Traduzido pelo autor.

Tais fenômenos, no desenvolvimento do capital financeiro em escala mundial, tornam-se *locus* preferenciais do fluxo de grandes massas excedentes de capital monetário, isto é, capital portador de juros, concentrados e centralizados em formas institucionais específicas, tal como vimos no Segmento 2, expressando, em última instância, uma maneira pela qual o conjunto dos capitalistas lida com a tendência decrescente da taxa de lucro (TOPALOV, 1979; LEFEBVRE, 2019; HARVEY, 2013; GOTTDIENER, 2016).

Desse modo, os processos de urbanização capitalista, reproduzidos enquanto fatores socializados de produção, ainda nos marcos capitalistas, engendram valores de usos complexos, nos quais o planejamento, financiamento e execução de sua rede infraestrutural ocorrem *desigualmente* no espaço e no tempo, assumindo centralidade no movimento do capital financeiro, dos capitais funcionantes e das funções exercidas pelo Estado, precisamente, porque esta unidade de manifestação dos ciclos funcionais do capital requer a subsunção da totalidade do metabolismo social, lançando as bases para formas mais complexas de reposição das condições gerais de produção.

Essas desigualdades, no interior da dinâmica socioespacial, por sua vez, reproduzem *vantagens localizacionais* para determinados capitalistas em concorrência nas cidades. Tais vantagens emanam, justamente, do próprio processo de reprodução do espaço urbano no modo de produção capitalista. Desse modo, o espaço é dividido, suas “partes” especializam-se em poucas atividades, para a reprodução mais ou menos ininterrupta dos ciclos do capital, distribuindo, ainda, de maneira desigual e concentrada, os equipamentos e serviços fundamentais para a reprodução das classes sociais em centros diminutos.

Dessa maneira, as *vantagens localizacionais* desenvolvem-se na realidade socioespacial com objetivo de garantir e/ou facilitar o acesso, por exemplo, à pontos de embarque e desembarque dos principais modais de transportes, os quais conectam locais de moradia a locais de trabalho das classes trabalhadoras; espaços de uso coletivos, tais como parques, escolas, hospitais, repartições públicas, centros religiosos etc.; ou mesmo bens de consumo privados, isto é, com algum controle de acesso e consumo por seus proprietários, como *shopping centers*, restaurantes, supermercados etc., mas são fundamentais para os momentos de reposição da força de trabalho.

Ao lado disso, certas vantagens localizacionais também são reproduzidas para garantir às classes dominantes e aos segmentos mais abastados da classe trabalhadora o acesso aos espaços construídos de uso coletivo especializados em atividades de lazer, impregnados de aspectos simbólicos, como, por exemplo, espaços públicos ligados a determinados recursos hídricos, como orlas de lagoas, rios, riachos e/ou frentes marítimas. Nas imediações desses

espaços especializam-se atividades de consumo habitacional e recreativo das classes dominantes, atrelados aos ideais de “saúde” e “bem-estar” físico e mental, aglutinando atividades, por vezes, turísticas e de consumo santuário de mercadorias.

A partir da monopolização das *vantagens localizacionais* por uma certa classe de proprietários, estes habilitam-se a *capitalizar* essas mesmas vantagens, expressas em espaços específicos da metrópole, e seu entorno imediato, defrontando-se, pois, com seus títulos de propriedade como um capital capaz de gerar um rendimento extra em *si mesmo*. O que ocorre, no entanto, é a disputa pela distribuição e realização do *mais-valor social total* (pretérito e/ou futuro) por essa classe de proprietários e os demais capitalistas, sob a insígnia de “renda fundiária”. Nesse sentido, para Topalov (1979, p. 15),

o capital não produzirá certos elementos necessários aos valores de uso complexos: aqueles que não incluem em si as condições de rentabilidade. Logo, a coordenação espacial dos elementos de valor de uso esbarra no fato de que cada um deles é produzido e circula de forma independente. Por fim, o caráter não reproduzível e monopolizável dos efeitos úteis da aglomeração terá como consequência a fixação de superlucros locais sob a forma de rendas. Essas rendas do solo vão devolver ao capital o reflexo de seu próprio movimento e impor a cada capital particular os limites do excesso de lucro localizacional<sup>24</sup>.

De fato, a monopolização da terra, garantida pela propriedade fundiária, a aliar-se com a concentração dos “efeitos úteis da aglomeração” nas cidades, isto é, com as *vantagens localizacionais*, compõem um dos pressupostos fundamentais para a reprodução ampliada, tanto do capital quanto do trabalho assalariado.

Autonomizado do processo real de produção, o monopólio da terra, urbanizada ou não e o acesso às *vantagens localizacionais* têm por funções vitais: (I) garantir a “estabilidade” material e ideológica da propriedade capitalista dos meios de produção nas mãos das classes dominantes; (II) canalizar, mesmo que todo o processo ocorra às costas dos agentes envolvidos, parte do *mais-valor social total* para os proprietários de seus títulos, a vincular-se, cada vez mais, aos circuitos das distintas formas de circulação de capital fictício, vinculados intimamente à realização de lucros especulativos (HARVEY, 2013; MARX, 2017c; SABADINI, 2011).

Nesses termos, Marx (2017c, p. 709-710) tece importantes considerações, especificamente na Seção VI do Livro III d’*O Capital*, sobre a conversão dos lucros

<sup>24</sup> Texto original: “*el capital no producirá ciertos elementos necesarios al valor de uso complejo: los que no incluyan en sí las condiciones de rentabilidad. Luego, la coordinación espacial de los elementos de valor de uso tropieza con el hecho de que cada uno de ellos es producido y circula de manera independiente. Por último, el carácter no reproducible y monopolizable de los efectos útiles de aglomeración va a tener como consecuencia la fijación de las sobreganancias de localización en forma de rentas. Estas rentas del suelo van a devolver al capital el reflejo de su propio movimiento, e imponer a cada capital particular los límites de la sobreganancia localizada*”. Traduzido pelo autor.

extraordinários em rendas da terra. Primeiramente, cabe mencionar que Marx, interessado em compreender como uma certa fração das classes dominantes apropria-se de parte do mais-valor total a partir de algo que, em sua essência, não possui trabalho algum objetivado: a terra.

Assim sendo, Marx dedica-se a compreender as transformações capitalistas na agricultura, focando sua análise da renda fundiária nas terras agricultáveis. Nesse sentido, em profundo diálogo com as teses de Ricardo sobre a problemática, Marx apresenta, mesmo que de maneira não sistemática e pouco desenvolvida, algumas formas que a renda fundiária se expressa. A sua “inovação” em relação à Ricardo consiste na delimitação de uma forma específica de renda, a “renda absoluta”.

Em resumo, tem-se que a propriedade monopólica da terra apenas *habilita* frações das classes dominantes, mais especificamente aquelas vinculadas aos títulos de propriedade fundiária, a apropriar-se de parte do *mais-valor social total*, sob a rubrica de renda fundiária, sem que participem efetivamente dos processos de trabalho e valorização. Em outros termos, os títulos de propriedade permitem que uma certa classe se aproprie de uma parte-alíquota dos lucros extraordinários gerados nos processos de valorização e de trabalho, originados pela diferença de produtividade entre os capitais, isto é, entre o lucro individual dos capitalistas particulares e o lucro médio. No livro III d’*O Capital*, em diálogo com os trabalhos de David Ricardo sobre renda fundiária, Marx debruçou-se, mesmo que de forma pouco sistematizada, sobre o estudo dessa forma do mais-valor que recai para um punhado de proprietários, focando, contudo, apenas nas rendas advindas do campo, isto é, vinculadas à agricultura, deixando de fora a dinâmica urbana.

Harvey (2013, p. 471) é quem realiza outro avanço na teoria da renda fundiária deixada por Marx, em *O Capital*, para pensar o espaço urbano, afirmando que esta teoria “resolve o problema de como a terra, que não é um produto do trabalho humano, pode ter um preço e ser trocada como uma mercadoria. 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”.

Compreender a relação entre os juros e a renda fundiária já aparece nas “preliminares” da Seção VI d’*O Capital*, nas quais Marx adverte que devemos compreender adequadamente as diferenças das rendas provenientes da “pura” monopolização da terra e dos juros, isto é, amortizações e demais encargos vinculados à reposição do capital fixo “incorporado à terra”, seja de maneira “transitória”, quer dizer, “melhorias de natureza química, adubação etc., seja de modo mais permanente, como canais de drenagem, obras de irrigação, nivelamento, construção de prédios administrativos etc.” (MARX, 2017c, p. 679).

Desse modo, Marx (*ibid.*, p. 680) ainda aponta que

os juros pelo capital incorporado na terra e as melhorias assim feitas a ela como instrumento de produção podem formar uma parte da renda que o arrendatário paga ao proprietário da terra, mas não formam a renda fundiária propriamente dita, que é paga pelo uso da terra como tal, em seu estado natural ou cultivada. Num estudo sistemático da propriedade fundiária, que não se encontra em nossos planos, teríamos de expor detalhadamente essa parte dos rendimentos do proprietário fundiário.

Contudo, foge do escopo desta dissertação um exame “sistemático” da propriedade fundiária, cabendo apenas delimitar os seus contornos gerais, enquanto uma forma específica do mais-valor e, mais precisamente, como um dos desdobramentos dos lucros extraordinários, garantidos pelo processo de equalização.

Nesse sentido, Harvey (2013, p. 452), ao analisar o desenvolvimento da renda fundiária no Sistema do Capital, observa alguns “tipos” nos escritos de Marx: a renda absoluta e as rendas diferenciais. Das rendas diferenciais, desdobram-se a Renda Diferencial 1 (RD-1) e a Renda Diferencial 2 (RD-2). Para Harvey, a renda absoluta “pode surgir quando a propriedade da terra ergue uma barreira sistemática” ao fluxo contínuo e ampliado do capital na dinâmica da agricultura. Isto é, “parte do mais-valor excedente produzido na agricultura em virtude de sua baixa intensidade de trabalho (composição de valor inferior) é ‘roubada’ (como diz Marx) pelo proprietário de terra, de forma que ela não entra na equalização da taxa de lucro” (*ibid.*, p. 452).

As outras formas de renda, isto é, as rendas diferenciais, decorrem da diferença entre os preços de produção dos capitalistas individuais, mobilizando, para sua reprodução, certas vantagens<sup>25</sup> proporcionadas pelas forças naturais e/ou construídas da terra, e os preços gerais de mercado, isto é, os preços médios. Segundo essas forças naturais e/ou construídas não são a fonte do rendimento extra, mas sua “base”, quer dizer, apenas o fundamento material da elevação da força produtiva dos capitais. Terceiro, a propriedade fundiária também não tem haver, em si mesma, com a fonte dos rendimentos extras, isto é, a propriedade da terra não cria a parcela do mais-valor que se transforma em superlucros, mas “capacita” o proprietário fundiário a transferir parte do lucro extra do bolso dos capitalistas

---

<sup>25</sup> Marx, apesar de tratar das terras agricultáveis para realizar sua análise sobre a conversão dos lucros extras em renda fundiária, apresenta algumas determinações, mesmo que de modo genérico e pouco sistematizado, sobre as vantagens advindas das forças naturais empregadas na terra. A saber: (I) fertilidade (natural e/ou induzida pelos avanços técnicos do ser humano) do solo; (II) localização, isto é, a relação espaço-temporal entre as forças produtivas do conjunto de uma formação econômica-social; (III) distribuição dos impostos, isto é, as desigualdades de subsídios concedidos pelo Estado entre os capitalistas e arrendatários particulares; (IV) desigualdades entre o desenvolvimento da agricultura entre as diferentes regiões de um mesmo país ou entre um conjunto de países; (V) desigualdade com que o capital está distribuído, isto é, o grau de monopolização e centralização dos meios de produção, incluindo a própria terra.

menos produtivos para seu próprio bolso, assim como fazem os capitalistas mais produtivos, no complexo processo de *equalização*, descrito no item anterior.

A RD-1 refere-se aos preços de mercado das mercadorias produzidas, em que a terra é utilizada como um meio de produção, fixados pelo preço de produção na terra em piores condições de fertilidade e/ou localização. Nesse tipo de renda há o pressuposto em Marx de iguais aplicações de capital para terras de diferentes qualidades em relação à fertilidade e localização. Desse modo, “a RD-1 é fixada pela diferença entre os preços individuais da produção e o valor de mercado determinado pelas condições da produção na terra pior” (HARVEY, 2013, p. 455).

A RD-2 “expressa os efeitos das aplicações diferenciais do capital a terras de igual fertilidade”. Contudo, o que conta para a análise da renda fundiária dos dois tipos é sua relação na dinâmica da luta de classes. A RD-1, para Marx, deve ser sempre encarada como a “base” da RD-2, apesar de uma apresentar-se como limite e contrário da outra em um dado momento do desenvolvimento socioespacial. À medida que esses processos se tornam cotidianos, as diferenças aparentes entre esses dois tipos de renda tornam-se opacas, isto é, “no fim, o proprietário de terra se apropria da renda diferencial sem saber sua origem” (*ibid.*, p. 459).

Sob os marcos anunciados, Harvey compreende ainda que a terra urbanizada é *duplicada* nos ciclos monetário e comercial, expressando-se como mercadoria-potencial e dinheiro-potencial. Nos processos de circulação, o espaço-mercadoria constitui-se como uma unidade antiética, tanto de seu valor de uso imediato, produto concreto a ser consumido pelas classes sociais no seu processo de reprodução da vida, quanto de valor, ou seja, como massa amorfa de um *quantum* determinado de trabalho abstrato (incorporado ou não na terra), reportando sua medição aos padrões de preços vigentes, como qualquer mercadoria.

Entretanto, essa antítese interna, própria da forma-mercadoria, exterioriza-se no representante universal do valor, a forma-dinheiro. Enquanto dinheiro *in potentia*, o espaço-mercadoria representa títulos de propriedade, tanto da mercadoria-espaço em si, quanto do seu dinheiro-potencial, o qual representa-se idealmente sob a forma-preço, garantindo o movimento ampliado (e descompassado) no espaço e no tempo das formas mais desenvolvidas do valor em circulação, como o dinheiro de crédito. Enquanto *puro* título de propriedade, já apartado de todas as determinações concretas que caracterizam o espaço-mercadoria, é compreendido simplesmente como uma massa de valor cristalizada *capaz* de realizar, para frações das classes dominantes especializadas, a apropriação de parte do *mais-valor social total*, reportando-se agora às taxas médias de juros.

Desse modo, o espaço urbanizado e a produção do espaço construído são mobilizados, em circuitos próprios dos ciclos monetário e comercial, como uma forma de capital fictício (HARVEY, 2013), precisamente, porque ocorre uma *duplicação* entre a mercadoria-espaço em si, ou seja, o valor de uso proporcionado pela aglomeração, a cristalizar trabalho pretérito, e os *títulos de valor* que o representam, mesmo que de forma fictícia, mas capazes de realizar nas mãos de seus proprietários, parte do *mais-valor social total*, presente e/ou futuro.

Com isso, a definição do preço da terra está determinada tanto pela taxa de juros quanto pelos ganhos esperados pela monopolização desses títulos fundiários, cuja fração desses preços é determinada pela mera especulação dos proprietários desses títulos; bem como pela desigualdade das vantagens localizacionais proporcionadas por equipamentos e redes de infraestrutura, centralizados e concentrados em centros diminutos da malha metropolitana.

Enfim, a *capitalização do espaço* garante certa autonomia para os títulos fundiários circularem, geralmente mediados pelo sistema bancário, realizando, pois, movimentos de apreciação e depreciação tal como o movimento de outras formas de capital fictício aglutinadas pelo capital bancário, relativamente autonomizados dos processos reais de trabalho e valorização.

Dessa maneira, para Harvey (*ibid.*, p. 474), a competição aparentemente anárquica dessa classe de proprietários pela apropriação das rendas fundiárias (atuais e/ou futuras) engendra uma relação “conflituosa” com a própria reprodução do capital em geral e o processo de acumulação, podendo ora assumir uma função de coordenação na repartição e no reinvestimento do *mais-valor social total*, ora de desorganização dos interesses do conjunto das classes dominantes no desenvolvimento das condições gerais de produção.

Com isso,

o caráter anárquico dessa competição pode ter fortes consequências negativas. Os capitais excedentes podem ser colocados para trabalhar de maneiras perdulárias; proprietários de terra individuais, agindo em seu próprio interesse imediato e buscando maximizar a renda fundiária da qual podem se apropriar, podem pressionar alocações do capital à terra de modos que não fazem sentido do ponto de vista das exigências gerais da acumulação (HARVEY, 2013, p. 474).

As contratendências desenvolvidas pelo capital, observadas pelo autor, para responder às “consequências negativas” do caráter anárquico da competição entre os proprietários fundiários e os capitalistas no processo de apropriação do mais-valor social total

dizem respeito, essencialmente, ao grau de centralização da propriedade e à capacidade de coordenação e regulação do Estado nos processos de urbanização.

Dessa forma, como primeira contratendência observada por Harvey, tem-se que a centralização *monopólica* do capital no (e pelo) espaço e os processos de urbanização garantem a conexão íntima da renda fundiária aos interesses do capital financeiro. Dessa maneira, o autor aponta que “o sistema de crédito estrutura o mercado fundiário para preservar a circulação como um todo do capital que rende juros”, isto é, o sistema creditício cumpre uma função *mediadora* entre a competição *anárquica* dos proprietários fundiários individuais e a *ordenação* monopólica de vastos contingentes de terra sob o jugo dos “financistas”, produzindo “uma espécie de coordenação dupla conseguida mediante a integração das várias formas de circulação do capital que rende juros” (*ibid.*, p. 475).

A outra contratendência, ou melhor, “a linha final de defesa” do capital ao caráter anárquico da apropriação das rendas fundiárias, refere-se às funções exercidas pelo Estado, onde aplicam-se “poderes de regulação do uso da terra, da expropriação da terra, do planejamento do uso da terra e, finalmente, do investimento real, para contrapor à incoerência e às periódicas febres especulativas que os mercados fundiários periodicamente herdaram” (*ibid.*, p. 475).

Nessa “linha final de defesa”, estão inclusos os processos de coordenação dos agentes estatais no planejamento, financiamento e regulação da urbanização capitalista e de espaços construídos de uso coletivo de longa durabilidade e larga escala, tais como museus, escolas, grandes parques e espaços de lazer, hospitais, sedes administrativas do aparelho estatal etc., tendencialmente concentrados nos centros e centralidades urbanas.

Em resumo, o autor aponta que o desenvolvimento do capitalismo, em suas distintas manifestações concretas nas formações econômico-sociais, não pode reproduzir-se, de maneira ampliada, sem desenvolver os preços da terra, os mercados de títulos fundiários e as funções exercidas pelo Estado, para coordenação dos processos de urbanização e da centralização da propriedade, a mediar, portanto, os processos de *especialização do capital* e a *capitalização do espaço*.

### **3.3. Fixidez e mobilidade do espaço construído: a centralidade do Estado**

Vimos, no tópico anterior, como o espaço é capitalizado, isto é, *duplicado* em valor de uso e título de valor. Este último passa a circular em mercados próprios, garantindo um movimento aparentemente autônomo em relação aos processos de trabalho e valorização.

Dessa forma, o espaço, no modo de produção capitalista contemporâneo, também assume a forma de capital fictício, engendrando relações contraditórias entre os movimentos de reprodução ampliada do capital em geral e da acumulação dos distintos agentes capitalistas particulares.

De fato, a *capitalização do espaço* e a *especialização do capital* são mediadas, conforme indica Harvey (2013, p. 475), por “alguns mecanismos de coordenação”, sendo os mais relevantes para esta dissertação: o sistema de crédito e as funções do Estado. Se, por um lado, o espaço circula como capital fictício, por outro, há mobilização do espaço construído como força produtiva, ou melhor, exercendo a função de meio de produção. Essa totalidade, no seio da reprodução socioespacial, emerge, exatamente, do processo reprodução do capital em geral, no qual, em cada um de seus ciclos funcionais, o espaço urbano metamorfoseia-se e exerce uma função diferente, a coadunar-se simultaneamente, para garantir o movimento ampliado de autovalorização do valor.

Dessa maneira, os espaços construídos de uso coletivo, isto é, as redes de infraestrutura em geral, imanentes aos processos de urbanização capitalista, em um momento, *funcionam* como um componente do *capital fixo*, em outro, funcionam como *meios de consumo coletivo*, a depender de como são inseridos nos ciclos monetário, produtivo e comercial. Essa mobilização do espaço construído de uso coletivo, tem por objetivos, com base na discussão realizada anteriormente: (I) baratear os custos médios de produção e circulação dos capitais em seu conjunto; (II) realizar lucros extraordinários vinculados às dinâmicas das atividades imobiliárias e de capitais alocados na indústria da construção civil; (III) produzir e/ou repor vantagens localizacionais necessárias para a apropriação das rendas fundiárias.

A categoria “capital fixo” emerge de uma determinação importante, sobretudo quando Marx analisa a circulação, e, por conseguinte, o tempo de rotação dos diferentes meios de trabalho, próprios de uma parte do valor de capital que “conserva a forma de seu uso diante dos produtos cuja criação ele contribui”, isto é o capital constante. A “peculiaridade” dessa parte do capital constante reside nas funções executadas por determinados meios de produção e na forma como eles circulam, tendo em vista que

jamais abandonam a esfera da produção, uma vez que nela tenham ingressado. Sua função os vincula a ela de modo permanente. Uma parte do valor de capital desembolsado é *fixada* nessa forma, determinada pela função dos meios de trabalho no processo. Com a função e, por conseguinte, o desgaste do meio de trabalho, uma parte de seu valor se transfere ao produto, enquanto outra permanece fixa no meio de trabalho e, portanto, no processo de produção (MARX, 2014, p.240, *grifos do autor*).

Essa *fixidez* de parte do valor de capital, entretanto, continua em *mobilidade*, isto é, “circula tanto quanto qualquer outra” parte, o fazendo apenas de maneira “peculiar”. Assim, determinada parcela do valor de capital não circula em sua forma de valor de uso, já que está presa à terra, mas somente seu valor, ou os títulos que o representam, “e, mesmo assim, gradualmente, de modo fragmentado, à medida que vai sendo transferido ao produto, que circula como mercadoria” (*ibid.*, p. 240). Enquanto *funcionar* como capital fixo, essa parcela do valor de capital desembolsado como meio de trabalho existe de “forma independente diante das outras mercadorias que ajuda a produzir”, e, assim, por essa peculiaridade, parte do capital constante é compreendida como capital fixo (*ibid.*, p. 241).

Ainda sobre as determinações do capital fixo, tem-se que,

uma parte dos meios de trabalho, na qual se incluem as condições gerais de trabalho, é ou imobilizada num determinado local, tão logo entra no processo de produção - ou seja, é preparada para sua função produtiva, tal como ocorre, por exemplo, com a maquinaria -, ou é produzida desde o início em sua forma imóvel, *espacialmente fixa*, tal como melhorias do solo, edifícios fabris, altos-fornos, canais, ferrovias etc. A vinculação constante do meio de trabalho ao processo de produção no interior do qual ele deve atuar é aqui condicionada, ao mesmo tempo, por seu modo material de existência. Por outro lado, um meio de trabalho pode mudar constantemente de lugar, mover-se e, no entanto, encontra-se no processo de produção, tal como uma locomotiva, um navio, um boi de carga etc. Nem a imobilidade lhe confere, num caso, o caráter de capital fixo, nem a mobilidade o priva desse caráter, no outro (MARX, 2014, p. 244-245, *grifos nossos*).

Como percebe-se na passagem, Marx indica que não é o grau de mobilidade/imobilidade que influencia, em si mesmo, a *função* que esses mesmos meios ocupam nos processos de produção e circulação. Como já apresentamos, o que determina é a imbricação disso com a forma “peculiar” como o valor de capital incorporado a esses meios de trabalho circulam em relação a produção de valor e mais-valor novos que ajudam a produzir, ocorrendo, para os agentes envolvidos, de modo aparentemente independente.

A partir dessa relativa autonomia na circulação do valor de capital incorporado na função de capital fixo, o autor faz referência a um “papel especial” de certos meios de trabalho na “economia das nações” que estão bastante presos à terra, sobretudo no que diz respeito ao seu processo de circulação no ciclo monetário, a partir da *duplicação* de sua existência material, mais especificamente, o valor nele objetivado, e títulos que o representam. Marx (*ibid.*, p. 245, *grifos nossos*) afirma:

a circunstância de que os meios de trabalho sejam especialmente fixos, enraizados na terra, confere a essa parte do capital fixo um *papel especial* na economia das nações. Eles não podem ser mandados ao exterior, para circular como mercadorias no mercado mundial. Os *títulos de propriedade sobre esse capital fixo* podem ser trocados, permitindo a esse capital ser comprado e vendido e, na medida, *circular*

*idealmente*. Tais títulos de propriedade podem até mesmo circular em mercados estrangeiros, por exemplo, na forma de ações.

Em verdade, para Harvey (2013, p. 282), a definição de Marx de *capital fixo* configura-se não em uma “coisa” *em si*, mas em um “processo de circulação do capital através do uso de objetos materiais”, decorrendo que “a circulação do capital fixo não pode ser considerada autônoma dos efeitos úteis específicos que as máquinas e outros instrumentos de trabalho têm dentro do processo de produção”, ou seja, apenas “os instrumentos de trabalho realmente utilizados para facilitar a produção do mais-valor são classificados como capital fixo”.

Contudo, há diferenças consideráveis na forma de uso e apropriação entre os capitalistas do valor de uso do capital fixo, onde,

os capitalistas podem também, por apropriação ou conversão, adquirir o valor de uso do capital fixo sem que o valor de uso seja primeiro produzido por outros capitalistas na forma-mercadoria. Isso pode acontecer porque o capital fixo pode ser criado simplesmente *mudando os usos* das coisas existentes. Os meios de produção e os instrumentos de trabalho podem ser apropriados por artesãos e trabalhadores; os bens de consumo podem ser adquiridos e colocados em uso produtivo. Sob o sistema (domiciliar) de produção por encomenda, por exemplo, as casas dos tecelões, que até então eram parte dos bens de consumo, começaram a *funcionar* como capital fixo. Ocorre um efeito similar quando os sistemas de transporte criados principalmente para consumo começam a ser *usados* cada vez mais para atividades relacionadas à produção (HARVEY, 2013, p. 297, *grifos nossos*).

Nesse sentido, Harvey (*ibid.*, p. 305), de acordo com as considerações de Marx sobre a questão, também aponta para formas “especiais” de circulação do capital fixo, sobretudo porque estão determinadas pela *escala* e *durabilidade* de sua produção e consumo no espaço-tempo. “A quantidade de valor que tem de ser lançada na circulação monetária e extraída da circulação de mercadorias” também afeta essa modalidade “especial” do capital fixo. Há uma diferença *qualitativa* entre a produção e circulação do valor necessário para a construção e/ou melhoramento de grandes obras infra estruturais, como portos, linhas férreas, rodovias etc., e um fertilizante agrícola utilizado na produção de soja, por exemplo.

Surgem, a partir dessas determinações, *problemas objetivos* para a produção e circulação dessa modalidade “especial” de capital fixo de *larga escala* e de *longa durabilidade*, dado o tempo prolongado para a imobilização do capital em sua fase produtiva, os *riscos* de desvalorização<sup>26</sup> desse capital imobilizado etc. *Resolvem-se* tais *problemas*,

---

<sup>26</sup> Para Topalov (1979, p. 17), “em períodos de superacumulação global, o desenvolvimento do monopólio acarreta retiradas de mais-valor que a economia como um todo carrega cada vez menos [...] o capital público estruturalmente desvalorizado substitui o capital privado em setores onde a taxa de lucro interno diminui. Isso contraria por algum tempo a tendência de redução da taxa de capital privado como um todo”. Texto original: “*En los periodos de sobreacumulación global el desarrollo del monopolio arrastra retiros de plusvalía que el*

portanto, com o desenvolvimento do crédito e do sistema bancário para financiamento dessas grandes obras e/ou melhoramentos do espaço. “Na era capitalista avançada, no entanto, a concentração e centralização do capital e a organização de um sistema de crédito sofisticado permitem que tais projetos sejam realizados em uma base capitalista” (*ibid.*, p. 305).

No interior do processo de produção, o capital fixo e o capital circulante não são investimentos de capital distintos, como o são no ciclo monetário, isto é, quando o capitalista vai ao mercado converter dinheiro em fatores necessários para a produção do mais-valor. O que os difere se refere “exclusivamente no modo peculiar como esse valor circula” (*ibid.*, p. 242), isto é, aos distintos tempos de rotação desempenhados por cada um para a reposição integral do valor de capital. Michael Heinrich, no prefácio do livro II d’*O Capital*, esclarece que,

o capital tem de ser adiantado em forma-dinheiro, sob a qual ele reflui por meio da venda do capital-mercadoria. No entanto, os momentos do refluxo de dinheiro e do adiantamento do capital nem sempre coincidem, de modo que ou se necessita de dinheiro antes que o dinheiro reflua ou o dinheiro reflui antes que seja necessário como capital. O mesmo ocorre com a circulação do capital fixo. Uma parte de seu valor reflui muito antes que o capital fixo in natura tenha de ser repostado (HEINRICH, 2014, p. 21).

Para o autor, os capitalistas produtivos têm de ter à disposição, mesmo que provisoriamente, uma certa soma de valor que eles não valorizam como capital, devendo permanecer sempre “entesourado”, na forma-dinheiro, circulando de maneira aparentemente independente das mercadorias as quais estão produzindo com a mobilização desses meios de trabalho e de produção. Esse processo de circulação do capital fixo tem de precipitar-se, portanto, nos sistemas creditício e bancário. Desse *descompasso* entre a oferta e demanda de dinheiro, própria da esfera da circulação, tem-se que, “na realidade, os tesouros de duração provisória, assim como a necessidade de dinheiro antes que este reflua, constituem componentes importantes da oferta e demanda de crédito” (*ibid.*, p. 21).

Vimos, até aqui, que existem certas formas ou “papéis especiais” desempenhados por determinados meios de trabalho bastante fixos à terra, isto é, meios de produzir e circular a riqueza social, que, dada sua longa durabilidade e larga escala de execução, exigem, para sua reprodução ampliada, uma estrutura de financiamento que seja mediada pelo sistema creditício e, mais concretamente, pelo sistema bancário avançado, sobretudo no que concerne

---

*conjunto de la economía soporta cada vez menos [...] el capital público estructuralmente desvalorizado reemplaza al capital privado en los sectores donde la tasa de ganancia interna disminuye. De ese modo se contrarresta por un tiempo la tendencia a la disminución de la tasa del capital privado en su conjunto*”. Traduzido pelo autor.

ao gerenciamento da emissão, circulação e apropriação dos rendimentos vinculados aos títulos de valor que representam esses mesmos meios de trabalho.

Com isso, essas formas “especiais” do capital fixo referem-se, sobremaneira, aos distintos espaços construídos de uso coletivo, fundamentais para o desenvolvimento das condições gerais de produção, quais sejam: (I) redes de infraestrutura de transporte e comunicação, como rodovias, portos, aeroportos, ferrovias, rede elétrica e de transmissão de dados; (II) espaços públicos especializados em atividades de lazer e recreativas, que participam, em maior ou menor medida, da reposição da força de trabalho, como grandes parques, museus e demais centros culturais, vias de pedestres e/ou paisagísticas, quadras e demais equipamentos esportivos etc.; (III) edifícios especializados em comportar atividades estatais de repressão e consenso, essenciais para a reprodução das classes sociais em seu conjunto, especificamente das classes do trabalho, como prisões, escolas, hospitais, centros administrativos, tribunais de justiça etc.

Contudo, a depender da *modalidade do uso*, isto é, da sua apropriação, desses espaços construídos, estes também podem *funcionar*, de modo simultâneo ao seu *uso* no processo produtivo, como *meio de consumo coletivo* de distintas classes sociais. Nesse sentido, Marx, ao discutir as diferenças entre as *funções* do capital fixo e outros componentes do capital no interior do processo de produção, e, mais especificamente, no interior do processo de valorização, faz uma distinção fundamental, afirmando que

as mesmas coisas formam uma parte do capital líquido ou do capital fixo de acordo com a *função* que exercem no processo de trabalho [...] por outro lado, a mesma coisa pode *funcionar* como componente do capital produtivo ora pertencer ao *fundo imediato de consumo*. Uma casa, por exemplo, quando *funciona* como local de trabalho, é componente fixo do capital produtivo; quando, ao contrário, é *empregada* como moradia, não constitui forma alguma do capital “*qua*” [na realidade de] moradia. Em muitos casos, os meios de trabalho podem *funcionar* ora como meios de produção, ora como meios de consumo (MARX, 2014, p. 291, *grifos nossos*).

Em corroboração a essas observações realizadas por Marx acerca da diferenciação entre produção e consumo, Topalov (1979, p. 43) argumenta que “o consumo é um trabalho, no sentido preciso do processo real de apropriação da natureza. A natureza que é aqui apropriada são os objetos e os meios de consumo, geralmente provenientes da produção social e de onde o trabalho de consumir realiza o valor de uso”<sup>27</sup>. Na medida em que a produção se refere, em sentido geral, a um processo real de transformação, mediado pelo trabalho, do meio natural e/ou construído pelos seres humanos, no qual se gera certos produtos contendo valores

---

<sup>27</sup> Texto original: “*El consumo es un trabajo, en el sentido preciso de proceso real de apropiación de la naturaleza. La naturaleza que es ahí apropiada son los objetos y medios de consumo, generalmente provenientes de la producción social, y donde el trabajo de consumo realiza el valor de uso*”. Traduzido do autor.

de usos diversos, o consumo também se refere a um processo real mediado pelo trabalho, mas de apropriação desses mesmos produtos pelos seres humanos para a sua própria reprodução.

Desse modo, do ponto de vista *imediato* da produção ( $P_e$ ) da rede infra estrutural e, mais especificamente, ou seja, para os capitalistas da Indústria da Construção Civil (ICC) envolvidos diretamente, há, como a produção de qualquer outra mercadoria, conversão de dinheiro ( $De$ ) em fatores da produção, como força de trabalho ( $Ft$ ), maquinaria e matérias-primas, ou seja, os meios de produção ( $Mp$ ), a constituir-se, pois, como o processo de financiamento.

Ao final da obra, quer dizer, concluídos os processos de conversão de capital monetário em fatores da produção, de exploração da força de trabalho e de valorização do capital produtivo, inicia-se a realização do valor e mais-valor objetivados no novo espaço construído e/ou melhorado. Isto é, ao finalizar a obra, a produção tem de converter-se em dinheiro fertilizado ( $De'$ ) para esses capitalistas industriais, peculiaridade imanente a certos “ramos autônomos da indústria”, como discutido no Segmento 2.

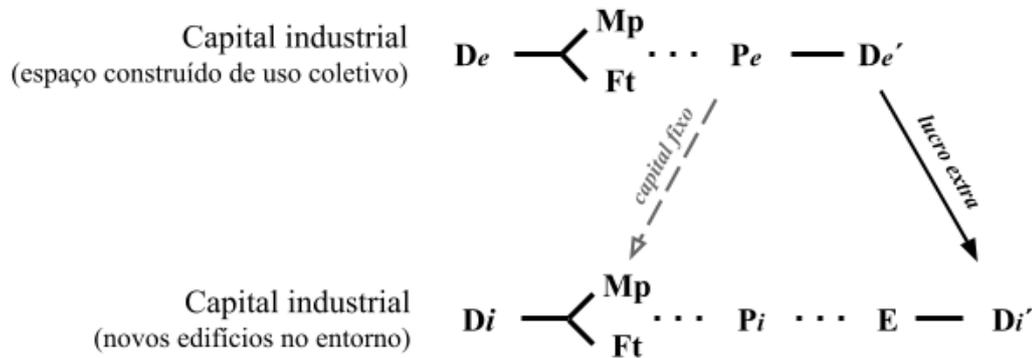
Figura 1- Ciclo global do capital industrial na produção do espaço construído de uso coletivo



FONTE: Elaborado pelo autor

Isso se dá, exatamente, porque os agentes estatais participam ativamente dos processos de coordenação, financiamento e controle dessas massas de capital monetário, para iniciar o ciclo produtivo, determinando, como discutiremos à frente, a competição dos capitalistas da construção civil para acessar esse fluxo monetário, mediante licitações e chamadas públicas. Esse processo de “contratação pública” para a execução das obras de infraestrutura substitui o próprio Estado no exercício das funções de produzir e/ou melhorar o espaço construído de uso coletivo. Para tais capitalistas industriais, o dinheiro fertilizado ( $De'$ ) aparece como algo dado, justamente, porque os agentes estatais apresentam, nas suas “chamadas”, o preço global da obra, no qual está incluso um lucro e custos *médios* esperados para sua produção.

Figura 2 - Relação entre os ciclos produtivos da construção civil



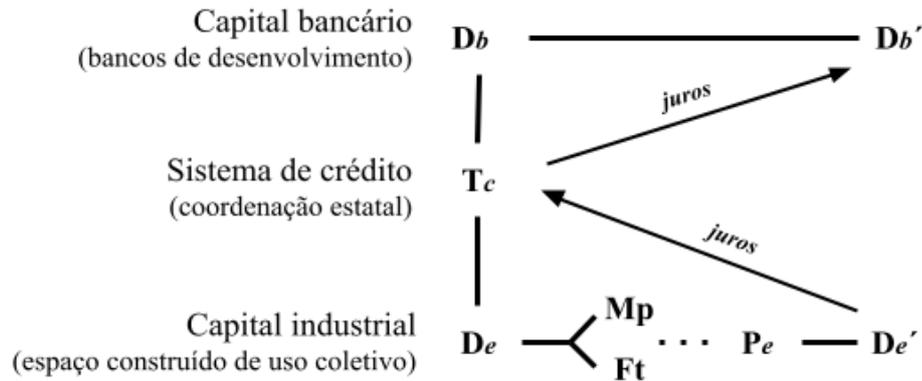
FONTE: Elaborado pelo autor.

Do ponto de vista dos capitalistas industriais especializados na produção ( $P_i$ ) de novos edifícios ( $E$ ) no entorno dessas intervenções, tais espaços passam a *funcionar* como parte do capital fixo, com objetivo de baratear os custos de produção e circulação dos capitais alocados nesse setor da indústria da construção, bem como realizar os lucros extraordinários vinculados às dinâmicas das atividades imobiliárias ( $E-D_i'$ ), dada a reposição das vantagens localizacionais e da apropriação de uma parte da renda fundiária, vinculada aos terrenos onde esses edifícios estão assentados, nos processos de comercialização das novas unidades habitacionais e/ou comerciais produzidas.

Do ponto de vista *imediate* do ciclo monetário, a coordenação do Estado alia-se também ao sistema de crédito, o qual faz-se necessário para, constantemente, retirar e lançar na circulação grandes massas de dinheiro ( $D_e$  e  $D_b$ ), além de dar início e/ou finalizar um ciclo produtivo ( $P_e$ ). Desse modo, um capital de empréstimo, componente fundamental do capital bancário, é constantemente requerido pelos agentes estatais para a realização do ciclo produtivo dos espaços construídos de uso coletivo.

De fato, uma parte do aparelho do Estado, no caso brasileiro, órgãos vinculados ao Poder Executivo, incumbe-se de tomar emprestado uma quantia de dinheiro ( $D_b$ ) de determinada instituição financeira, bancária ou não, tornando-se, desse ponto de vista, mero mutuário de dinheiro alheio. Esses empréstimos, em geral, podem ser realizados por bancos de desenvolvimento “públicos”, isto é, capital de propriedade de outro ente estatal, bancos de desenvolvimento “privados”, de propriedade de capitalistas monetários nacionais e/ou estrangeiros, e/ou de propriedade “mista”, onde há participação tanto do Estado quanto de outros capitalistas monetários na composição do capital total adiantado.

Figura 3 - Relação entre o capital bancário e o capital industrial



FONTE: Elaborado pelo autor

Esse dinheiro de empréstimo, por um lado, é meramente transferido ( $Db-De$ ), por meio das licitações e chamadas públicas, isto é, das inúmeras *relações jurídico-contábeis*, para os capitalistas industriais especializados nesse ciclo produtivo, mas, por outro lado, assume a forma de títulos de crédito ( $T_c$ ), uma simples promessa de pagamento futuro para o prestatário, compondo, ao mesmo tempo, parte do “ativo” do banco credor ( $Db-T_c$ ) e parte do “passivo” das obrigações estatais ( $T_c-De$ ), contabilizado apenas como uma parte-alíquota da dívida pública contratual.

No momento da *duplicação* em títulos de crédito, pode haver a conversão do título de valor do capital imobilizado na produção dos espaços construídos de uso coletivo em capital fictício, o qual tem por função manter-se sempre na circulação para a apropriação de lucros especulativos ante seus possuidores. Dessa maneira, em momentos históricos nos quais os sistemas creditício e bancário estão concentrados e centralizados nas mãos de poucos capitalistas financeiros, esse valor de capital pode até ser *triplicado*, ou seja, os títulos de crédito tem potencialidade de ser *capitalizados*, processo conhecido também por “*securitização*”, para continuar realizando a função de apropriação de parte do mais-valor em circulação, mas agora ante outros capitalistas monetários, diferentes dos proprietários participantes da primeira *duplicação*.

Como capital de empréstimo, isto é, capital portador de juros, tem-se ainda que uma parte do mais-valor, em um tempo de circulação determinado, deve sempre converter-se em juros ( $Db-Db'$ ), remuneração da propriedade do capital monetário do banco credor imobilizado na produção ( $Pe$ ) pelos capitalistas ativos, bem como em amortizações, parcelas pagas pelo mutuário do valor inicialmente emprestado pelo prestamista. Dessa maneira, o

movimento completo do valor de capital em circulação, incluindo suas *duplicações* em títulos de crédito, expressa-se como:  $Db-Tc-De-De'-Tc-Db'$ .

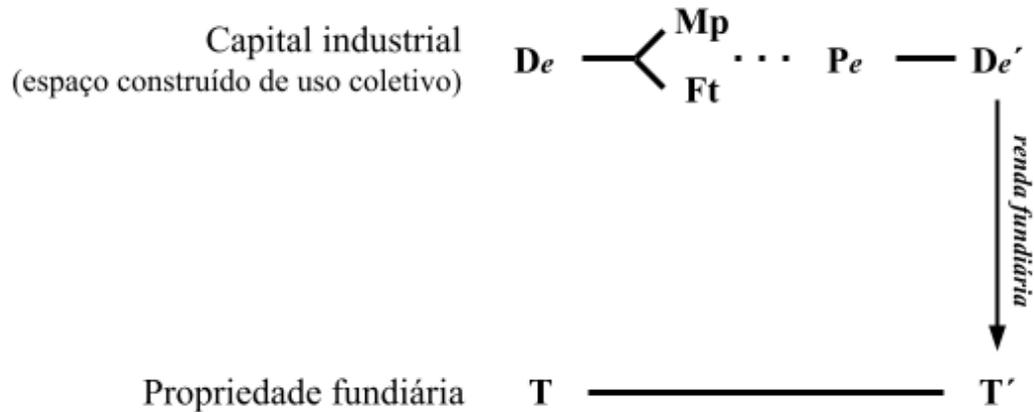
Assim, os juros e a amortização do valor de capital inicialmente emprestado são pagos periodicamente pelos entes estatais, com “indexadores” monetário-cambiais, bases de cálculos e tempo de carência determinados em contratos jurídicos firmados por todos os agentes envolvidos. Esses pagamentos podem ser realizados em moeda nacional, caso a propriedade do capital bancário seja nacional, ou em moeda estrangeira, caso a propriedade do capital esteja alocada em outra formação econômico-social.

A peculiaridade do pagamento de juros e amortizações em moeda estrangeira refere-se ao exercício desigual de soberania das diferentes moedas nacionais e ao poder imperialista exercido pelos EUA, a partir da imposição do dólar como dinheiro mundial, determinando, pois, as taxas de câmbio e de juros das formações econômico-sociais latino-americanas, e, especificamente, a brasileira.

Do ponto de vista *mediato* dos proprietários fundiários, tem-se ainda que a produção e/ou melhoramento do espaço construído de uso coletivo funciona, efetivamente, para repor as vantagens localizacionais necessárias para a crescente apropriação da riqueza excedente na forma de renda fundiária ( $T-T'$ ). Assim, as vantagens localizacionais capacitam a contínua apropriação de parte do mais-valor por meio desses títulos, os quais podem circular em mercados próprios, também mediados pelo sistema bancário, e de forma aparentemente autônoma.

Por fim, do ponto de vista *mediato* do consumo, Lojkin (1996, p. 155-156) os entende, diferenciando dos meios de consumo individuais, como “meios de consumo coletivos”, exatamente porque os seus valores de uso são necessariamente coletivos, “no sentido em que se dirige não a uma necessidade particular de um indivíduo, mas a uma necessidade social que só pode ser satisfeita coletivamente”; há ainda uma dificuldade de inserção desses meios de consumo coletivos no setor de consumo mercantil individual, onde “o efeito de lentidão de sua renovação é uma diminuição da rotação do capital não produtivo no setor de consumo e, por conseguinte, uma rentabilidade capitalista muito fraca”; por fim, o autor indica que estão impregados valores de usos “complexos, dificilmente divisíveis, duráveis e imóveis”, onde os meios de consumo coletivos têm por determinação não possuir “valores de uso que se coagulam em produtos materiais separados, exteriores às atividades que o produziram”.

Figura 4 - Relação entre o capital industrial e a renda fundiária



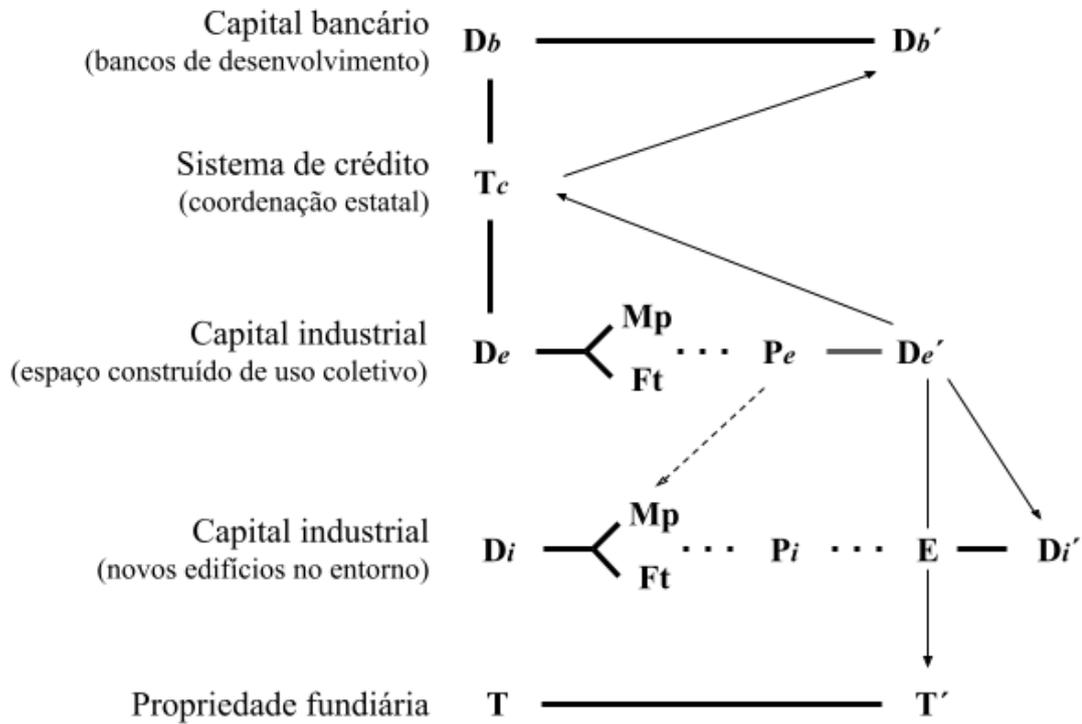
FONTE: Elaborado pelo autor

Como podemos constatar, dadas as peculiaridades na produção, circulação e consumo dos espaços construídos de uso coletivo, tem-se, necessariamente, a centralidade do Estado para o exercício de algumas funções<sup>28</sup>, sobretudo para garantir, de forma mais ou menos ininterrupta e ampliada no tempo, a realização de todos os ciclos parciais de reprodução do capital, mas, mais ativamente, o (I) financiamento, isto é, a aglutinação dos processos de captação, coordenação e controle da conversão de dinheiro em mercadorias necessárias para a realização do ciclo produtivo; e a (II) *duplicação* de parte do valor de capital imobilizado na produção desses espaços em títulos de crédito, e, por sua vez, a circulação desses mesmos títulos em mercados próprios, confinados, sobremaneira, no sistema bancário.

Diante do exposto, fez-se necessário demonstrar a dimensão de *totalidade* expressa exatamente nas mediações entre a realização dos ciclos parciais, os quais apresentam-se *imediatamente* como o contrário do outro. Esse é um dos pressupostos fundamentais para a compreensão de como determinados espaços construídos, de longa durabilidade e larga escala, ingressam, desgastam-se, e repõe-se no processo de reprodução ampliada do capital *especializado* nas metrópoles, em seus diferentes momentos socioespaciais.

<sup>28</sup> Em corroboração a isso, Lojkin (1997, p. 113-114) dá relevo ao debate sobre a ação estatal como uma forma possível, e talvez a mais desenvolvida, da contradição entre a socialização capitalista das forças produtivas, desdobrando-se por meio do sistema de crédito, das empresas de capital aberto etc., e a apropriação privada do mais-trabalho, representada sumariamente pelo mais-valor, confinada atualmente nas relações de circulação, na esfera do lucro e do capital portador de juro, forma acabada do fetichismo do capital

Figura 5 - Processo global de reprodução do capital e o espaço construído de uso coletivo



FONTE: Elaborado pelo autor

Torna-se evidente, até este momento da exposição, que o espaço construído de uso coletivo se constitui enquanto condensação de inúmeras relações sociais, as quais são mediadas por certas funções estatais que objetivam a produção e realização da prática urbana concreta. Essa condensação é, entretanto, expressão última da contradição entre a socialização crescente das forças produtivas e a conservação das relações de produção — garantida pela propriedade privada —, unidade dialética imanente da reprodução da cidade capitalista.

#### **4 O FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA NO CONTEXTO DO CAPITALISMO DEPENDENTE BRASILEIRO**

O objetivo deste segmento consiste em apresentar as principais determinações do endividamento estatal, sobretudo na escala nacional, no contexto da dinâmica do capitalismo dependente brasileiro, lançando alguns elementos históricos, econômicos e sociais para uma compreensão da estrutura do financiamento de infraestrutura no Brasil.

A partir da discussão pretérita, especificamente, acerca da dinâmica lógico-formal do Sistema do Capital, das suas conexões com a urbanização capitalista, bem como das transformações históricas do capitalismo em escala mundial, sobretudo após 1970, podemos, enfim, adentrar em uma outra escala, a nacional. Isso se justifica para melhor qualificar uma análise sobre um processo específico de financiamento da urbanização capitalista, isto é, o financiamento da obra da Avenida Da Beira-Mar, objeto desta dissertação.

Desse modo, apresentaremos, no primeiro tópico, o processo de inserção do capitalismo brasileiro nos circuitos do capitalismo financeirizado. Diversos autores e autoras, tais como Gonçalves e Pomar (2001), Souza (2008), Paulani (2012), Luce (2018), Carvalho e Guerra (2018, 2022), Brettas (2020), dentre outros, constataam uma inserção tardia, subordinada e dependente do Brasil nos processos de acumulação com dominância financeira, a combinar-se com um profundo “Ajuste Estrutural”, realizado em distintos ciclos, de marca eminentemente neoliberal. A partir dessas constatações, no segundo tópico, discutiremos como isso ocorre, em meio à centralidade do Sistema da Dívida Pública e suas remessas de juros, a transformar o Brasil, de 1990 até o presente, em uma “plataforma de valorização financeira” (PAULANI, 2012).

Assim, a emergência do Sistema da Dívida Pública determina, sobremaneira, a estrutura do financiamento de infraestrutura no Brasil, realizando-se de maneira desigual nas distintas Regiões *intranacionais*, de forma setorial e concentrada em poucos bancos. A partir disso, no último tópico, apresenta-se a possibilidade de um novo estágio de desenvolvimento do financiamento da infraestrutura no país, a partir da delimitação de novas formas institucionais, as quais buscam imbricar o mercado de capitais “abertos”, isto é, capitais monetários e fictícios em circulação, distintos entes estatais e instituições “tradicionais” de financiamento da infraestrutura, como os bancos de desenvolvimento.

#### 4.1. A inserção dependente do Brasil ao capitalismo financeirizado

Conforme discutido anteriormente, a partir da década de 1970, gestam-se intensas transformações no processo de acumulação capitalista em escala mundial. Nesse sentido, Chesnais (2016, p. 15) aponta para “um forte e contínuo crescimento de ativos financeiros na forma de títulos, dividendos e moedas, e, em meados dos anos 2000, uma explosão de derivativos”, a expressar, em última instância, uma maneira pela qual o conjunto dos capitalistas financeiros, especificamente, dos países centrais, lida com a “crise estrutural do capital” (MÉSZÁROS, 2009, 2011, 2021) e a consequente queda da taxa geral de lucro (CHESNAIS, 2010; HARVEY, 2013).

Aliado a isso, configura-se, para Paulani (2012, p. 91), uma fase na qual esses mesmos agentes capitalistas, sobretudo europeus e estadunidenses, dedicam-se a “encontrar no Brasil a demanda por empréstimos que faltava a um capital financeiro robusto e ávido por aplicações, no contexto de uma crise de sobreacumulação irresolvida no Centro”. Desse modo, a forma de inserção do Brasil nessa nova etapa da acumulação com dominância financeira ficou compreendida como “crise das dívidas dos países latino-americanos”, marcando boa parte da década de 1980. Com isso, o endividamento público e suas remessas de juros se transformaram em um dos elementos centrais do processo de acumulação de capital no Brasil, além de funcionar como um mecanismo político-ideológico de subordinação e dependência irrestrita à Agenda de Washington.

Paulani (*ibid.*, p. 92, *grifos nossos*) delinea uma importante síntese desse novo momento histórico de inserção do Brasil no capitalismo financeirizado, afirmando que:

fortalecido nos anos 1980, ao encontrar no neoliberalismo o discurso e a prática de política econômica condizentes com as necessidades dessa nova etapa da história capitalista mundial, o crescente movimento de financeirização vai transformar o Brasil em *plataforma internacional de valorização financeira*, inaugurando, nos anos 1990, a quinta e atual fase da história da inserção da economia brasileira no processo mundial de acumulação.

A partir de 1990, isto é, no que a autora compreende como a mais recente fase de inserção do capitalismo dependente brasileiro no mercado mundial, outras pensadoras e pensadores esforçam-se, em anos posteriores, em delimitar analiticamente os distintos ciclos do que se convencionou chamar de “Ajuste Estrutural”<sup>29</sup>. Para Carvalho *et al* (2019, p. 44), a

---

<sup>29</sup> Entende-se por “Ajuste Estrutural” a reunião de processos, a propor uma reconfiguração das dinâmicas econômicas, financeiras, políticas e ideológicas, indicando para uma inserção dos países periféricos e

partir desse novo momento, “o Brasil assume uma inserção ativa e dependente nos circuitos da financeirização da economia, com a efetiva participação do Estado, empreendendo processos de acumulação, baseado na articulação do agronegócio, neoextrativismo”.

Trata-se, ainda para os autores, da “implementação na íntegra do receituário neoliberal, via Agenda de Washington iniciada, tardiamente, com a vitória de Fernando Collor de Melo, na disputa eleitoral de 1989”. Desse modo, constata-se, ao longo das últimas décadas do século XX e das duas primeiras décadas do século XXI, que a dinâmica do Ajuste Estrutural consistiu em um conjunto de contrarreformas, privatizações e desregulamentações para o livre fluxo de capitais estrangeiros, legitimadas e, muitas vezes, lideradas por instituições multilaterais, com destaque para o BIRD, FMI e BID.

Nesse bojo, em publicações e produções acadêmicas recentes, Carvalho e Guerra (2015, 2016, 2018, 2022) distinguem, até o momento, sete ciclos do Ajuste Estrutural do capitalismo dependente brasileiro nos últimos trinta e dois anos, quais sejam: (I) ciclo de adesão à agenda do Consenso de Washington<sup>30</sup> e abertura irrestrita da economia, no Governo Collor de Mello (1990-1992); (II) ciclo de estabilização da economia, no Governo Itamar Franco (1992-1994), e nos dois Governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998, 1999-2002); (III) ciclo de consolidação das políticas de ajuste e de reconstituição do mercado interno de consumo de massas, no primeiro Governo Lula (2003-2006) e na primeira metade de seu segundo Governo (2007-2008); (IV) ciclo de articulação de políticas de ajuste e neodesenvolvimentismo, a partir da segunda metade do segundo Governo Lula (2009-2010) e primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014); (V) ciclo de tentativa de intensificação da ortodoxia rentista, em um ajuste à direita, no segundo Governo Dilma (2015-2016), interrompido pelo Golpe Parlamentar-jurídico-midiático; (VI) ciclo de aprofundamento do Estado Ajustador e de contrarreformas neoliberais, no Governo Temer (2016-2018); (VII)

---

dependentes à nova ordem do capitalismo financeirizado, deflagrada após 1970. Segundo Carvalho et al (2019, p. 43), ocorre uma subordinação dos “países dependentes e prisioneiros de endividamento externo, aos centros dominantes do capitalismo, com destaque para os Estados Unidos”, implicando em “uma agenda de ajuste, materializada no chamado Consenso de Washington, que prescrevia abertura irrestrita dos mercados nacionais ao capital estrangeiro, desregulamentações, privatizações e medidas de controle da inflação, com base em políticas de austeridade.

<sup>30</sup> O programa neoliberal obteve um importante porta-voz na América Latina, o economista britânico John Williamson, em acordo com um corpo de tecnocratas de diversos países, estabeleceu, no fim de 1989, o Consenso de Washington. As principais diretrizes do Consenso de Washington consistem em: disciplina fiscal; mudanças das prioridades nas despesas públicas; reforma tributária; taxas de juros elevadas; taxas de câmbio flutuantes; liberalização do comércio e das contas de capitais; fim das restrições aos investimentos diretos estrangeiros; privatização das empresas estatais; desregulamentação das atividades econômicas; além de garantia dos direitos de propriedade e dos contratos.

ciclo de articulação do ultraliberalismo, militarismo e reacionarismo político-cultural, marcando o Governo Jair Bolsonaro (2019-2022), a configurar o chamado “bolsonarismo”.

Em síntese, Carvalho *et al* (2019, p. 45) afirma que, no Brasil, “a partir de 1990, efetiva-se um modelo de ajuste, a encarnar a dupla dependência brasileira: o modelo rentista-neoextrativista, articulando os interesses e as formas de acumulação de dois segmentos do capital: capital rentista e capital vinculado ao novo extrativismo mineral e vegetal, ao agronegócio”.

De fato, a partir do conjunto de transformações do capitalismo brasileiro e das novas determinações de sua inserção ao capitalismo financeirizado, recoloca-se novas formas, por vezes, mais desenvolvidas, do Sistema da Dívida Pública, enquanto mecanismo específico de transferência de valor por intercâmbio desigual (MARINI, 2017; LUCE, 2018). O ciclo de endividamento dos anos de 1970 e 1980, no Brasil, também compreendido como “década perdida”<sup>31</sup> (GONÇALVES e POMAR, 2001; SOUZA, 2008), acentuou a atuação do FMI para o refinanciamento das dívidas externas, controle do orçamento nacional e implementação de um programa de “austeridade fiscal”. Dessa forma, no caso brasileiro,

a dívida abriu a porta para o neoliberalismo: anos depois, o mesmo diagnóstico seria repetido pelo “Consenso de Washington”. O programa de ajuste acertado com o FMI visava, a médio e longo prazos, alterar o padrão de desenvolvimento e modificar a forma de inserção do Brasil na economia mundial. De imediato, para honrar o serviço da dívida, tratava-se de gerar megasuperávits comerciais (GONÇALVES e POMAR, 2001, p. 16).

Em corroboração a isso, Souza (2008, p. 156) argumenta que essa situação crítica do ciclo de endividamento brasileiro dos anos de 1970 e 1980 acarretou uma série de “pacotes” e “cartas de intenções”, entre os últimos Governos Militares, os Governos de Transição à Nova República e o FMI, contribuindo para mudanças profundas no próprio *padrão de reprodução do capital* brasileiro e para a determinação do mais recente ciclo de endividamento, iniciado em 1990.

Essas reconfigurações fundamentaram, nas décadas seguintes, o início de mudanças qualitativas na composição do padrão de desenvolvimento capitalista e dos regimes macroeconômicos adotados pelos governos subsequentes, a assumir a dominância, política,

---

<sup>31</sup> Em meio aos graves choques do petróleo, de 1973 e 1979, na escala mundial, aliado a outras determinações da dinâmica das economias imperialistas centrais, Souza (2008, p. 147) aponta que o vertiginoso crescimento da dívida pública brasileira entre as décadas de 1970 e 1980, não se deveu “à necessidade de financiamento interno, mas tão-somente à exigência de cobertura desse crescente déficit nas contas externas provocado pela política dos países centrais, que elevou os juros e baixou nossos termos de troca”. Ainda para o autor, esse quadro implicou uma forte pressão inflacionária no período, corroborando para a adoção de medidas pelo Estado brasileiro, tais como “corte nos gastos da União e das empresas estatais; eliminação dos subsídios às exportações; início do desmantelamento do mecanismo de juros subsidiados; diminuição do protecionismo; encarecimento e corte do crédito; e endurecimento da legislação salarial” (*ibid.*, p. 150-151).

ideológica e econômica, o Grande Banco nacional, em subordinação ao capital financeiro estrangeiro (FILGUEIRAS, 2018; CARVALHO, MILANEZ e GUERRA, 2018; BRETAS, 2020).

Sob as bases apresentadas anteriormente, a economia política brasileira ingressa no mais recente ciclo de endividamento, iniciado na década de 1990 e perdurando até o início do século XXI, assentado nos processos de “abertura política”, a expressar o esgotamento da Ditadura Empresarial-militar (1964-1986) e uma nova redemocratização; aliado à “abertura econômica”, garantida pela subordinação aos ciclos do Ajuste Estrutural, materializados nas políticas monetária, fiscal e cambial.

Essas importantes reconfigurações do capitalismo dependente, nas particularidades do caso brasileiro, recoloca os movimentos de transferência de valor mediante intercâmbio desigual, e, mais especificamente, o Sistema da Dívida Pública em novos patamares. esse sistema vincula-se, portanto, aos constantes “superávits” na balança comercial, isto é, aos assim chamados “superávits primários”; à taxa de juros em patamares elevados; bem como, em um primeiro momento, à valorização cambial da nova moeda, o Real, em relação ao dólar estadunidense, e, posteriormente à perseguição do Banco Central às “metas de inflação” (FILGUEIRAS, 2006, 2018).

O “tripé macroeconômico”, perdurando durante todos os governos da Nova República, readequou profundamente os processos de acumulação dos agentes capitalistas no Brasil. E mais, tal dinâmica enseja, também, novas determinações sobre o “fundo público” (SALVADOR, 2019, p. 100), isto é sobre a “capacidade de mobilização dos recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso de suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público”.

Essa mobilização estatal dos recursos socialmente produzidos realiza-se por meio do recolhimento de impostos, contribuições e outras tributações sobre consumo, renda e produção, com efeito de redirecioná-los, com objetivo de sustentar a reprodução das condições gerais de produção capitalistas, determinando, de maneira desigual e tensa, a reprodução tanto da classe trabalhadora quanto da classe capitalista. Ou seja, a dinâmica do fundo público realiza-se, exatamente, sobre processos de extração, coordenação e realocação de parte do *mais-valor nacional total* pelo Estado capitalista, para garantir a reprodução das próprias condições de existência do capital.

Desse modo, como aponta Behring (2021, p. 101),

o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, em que a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o

financiamento de suas necessidades expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a dívida pública, um elemento central na política econômica e de alocação do orçamento público.

A partir da implementação dos distintos ciclos do Ajuste Estrutural, em meio às suas continuidades e inflexões, inicia-se o processo de financeirização da economia brasileira, de forma tardia e subordinada ao capitalismo em escala mundial. Nesse bojo, o grande capital financeiro, nacional e estrangeiro, passa a disputar, cada vez mais, a própria dinâmica do fundo público brasileiro. Essas ações legitimam-se, em países periféricos e dependentes, mediante preceitos ideológicos da “austeridade” e do “equilíbrio fiscal”, com objetivo de direcionar, de forma sustentada no tempo, parte significativa do fundo público para a reprodução das formas fictícias do capital em circulação, tais como títulos da dívida pública.

Essa nova lógica de gerir o fundo público no Brasil institucionaliza-se, em 2001, mediante a Lei de Responsabilidade Fiscal, a impactar diretamente as formas de financiamento das políticas sociais e os processos de urbanização dos demais entes estatais, como estados e Municípios SALVADOR *et al*, 2012; SALVADOR, BEHRING e LIMA, 2019).

Assim, os novos e violentos mecanismos de apropriação da riqueza socialmente produzida por frações parasitárias das classes dominantes, internas e externas, cobertos pelo manto ideológico de “saneamento das contas públicas”, evidenciam uma crescente apropriação do *mais-valor nacional total*, sob a base material dos tributos e do patrimônio estatal, para permitir movimentos puramente especulativos e de autovalorização de massas de capital fictício, parte fundante do capital bancário nacional.

Como ficou explicitado, a partir da mais recente inserção do Brasil no capitalismo financeirizado, alça-se ao centro dos processos de acumulação, sobretudo para os poucos capitalistas financeiros especializados no ciclo monetário, o Sistema da Dívida Pública e suas remessas de juros, realizadas mediante instituições financeiras, nacionais e estrangeiras. Senão, vejamos.

#### **4.2. O Sistema da Dívida Pública Federal e suas remessas de juros**

Apresentou-se, no Segmento 2, que os títulos da dívida pública são uma importante forma de capital fictício. Esses títulos conferem ao seu proprietário o direito de apropriar-se de parte das receitas anuais do Estado, quer dizer, do *mais-valor total* recolhido dos produtores diretos, majoritariamente, na forma de impostos e contribuições. Nesse

sentido, “o capital do qual o pagamento pelo Estado é considerado um fruto (juros), é, em todos esses casos, ilusório, fictício. A soma que foi emprestada ao Estado já não existe. Aliás, ela jamais se destinou a ser gasta, investida como capital, e apenas seu investimento como capital poderia tê-la num valor que se conserva” (MARX, 2017c, p. 522).

Tal relação fetichista de apropriação de parte do *mais-valor total*, seja nacional ou do conjunto das formações econômico-sociais, por certos capitalistas monetários, fundamenta, desde os primeiros anos de existência dos países latino-americanos enquanto Repúblicas formalmente independentes<sup>32</sup>, os empreendimentos expansionistas do capital financeiro europeu e, posteriormente, estadunidense.

Desse modo, Luce (2018, p. 58), ao estudar o processo de endividamento dos países latino-americanos, constata a existência de seis grandes ciclos de endividamento, nos quais o primeiro “inicia-se com a contratação de empréstimos para pagamento das vultosas indenizações às ex-metrópoles”. Esses ciclos podem ser resumidos em marcos histórico-temporais, quais sejam: (I) ciclo das independências; (II) ciclo das primeiras décadas da segunda metade do século XIX; (III) ciclo do último quartel do século XIX; (IV) ciclo dos anos de 1920; (V) ciclo dos anos de 1970 e 1980; e (VI) o ciclo dos anos de 1990 até o presente.

A “dependência financeira”, vinculada a esse mecanismo específico de transferência de valor mediante intercâmbio desigual, cuja expressão fenomênica mais concreta pode ser observada em um conjunto de mecanismos de endividamento, como “a condição das moedas frágeis que possuem as economias dependentes; os mecanismos de sucção nos circuitos internacionais da circulação do capital-dinheiro, especialmente sob a forma de capital fictício; a condição de soberanias frágeis” (*ibid.*, p. 63).

Assim, no caso brasileiro, a Dívida Pública Federal (DPF) constitui-se como a principal forma de “estoque” do endividamento estatal, sobretudo para realizar parte do financiamento de serviços públicos, obras de infraestrutura e outras operações com finalidades específicas, definidas em lei. Desse modo, cabe empreender uma visão panorâmica desse intrincado sistema, a assentar elementos históricos, econômicos e sociais para uma análise das dinâmicas empíricas do financiamento municipal de uma obra específica

---

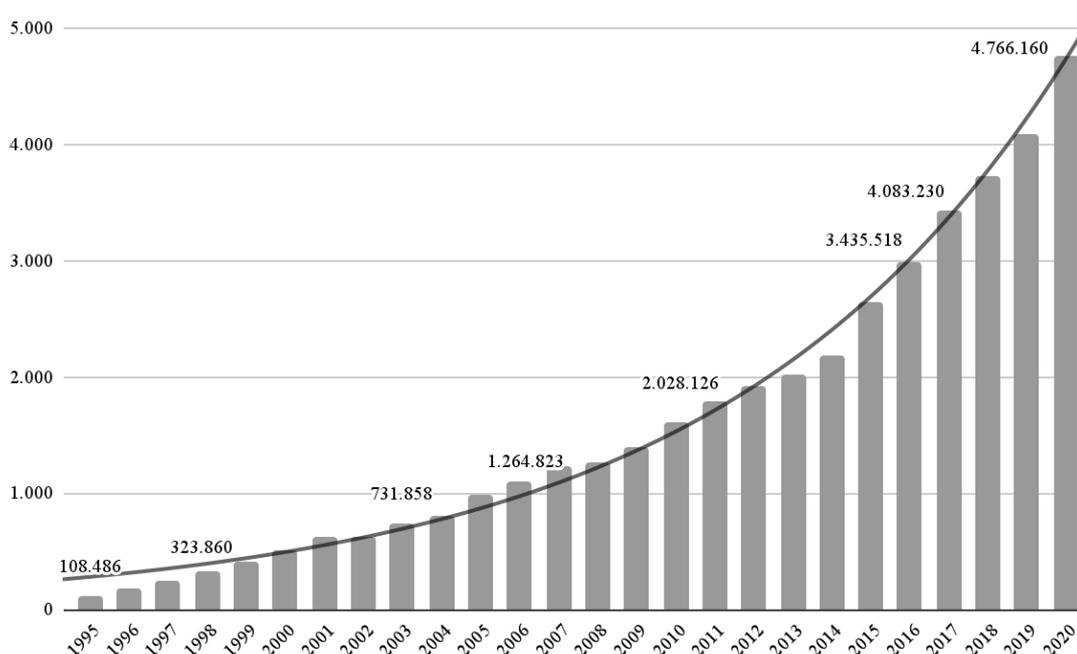
<sup>32</sup> Quando a corte portuguesa se instalou no Rio de Janeiro, em consequência das guerras napoleônicas ocorrendo em toda a Europa, no ano de 1808, Dom João VI, rei de Portugal, “trouxe junto a dívida contraída pela Casa Real portuguesa na Inglaterra. Em 1822, como parte dos acordos de Independência, herdamos a dívida portuguesa, da ordem de 1,3 milhão de libras esterlinas, correspondente a cerca de 30% do valor de nossas exportações” (GONÇALVES e POMAR, 2001, p. 6).

de infraestrutura, isto é, a “requalificação” da Avenida Beira-mar em Fortaleza - CE, questão que nos dedicamos no próximo segmento desta dissertação.

A DPF pode ser compreendida como “dívida mobiliária”, referente à emissão direta de títulos pelo Tesouro Nacional e “dívida contratual”, referente aos saldos das dívidas contraídas por meio de empréstimos, financiamentos internos e externos, do parcelamento e renegociação de dívidas de tributos, de contribuições previdenciárias e sociais, do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), do parcelamento de débitos com fornecedores, entre outras. As dívidas contraídas em moeda nacional e pagas na mesma moeda são contabilizadas como “dívida interna”, as dívidas contraídas e/ou pagas em moedas estrangeiras são contabilizadas como “dívida externa”.

Dessa maneira, a emissão direta de títulos públicos, decorrentes de programas estatais, de operações financeiras estruturadas, da securitização de dívidas, do seu refinanciamento e demais encargos, quer dizer, a totalidade da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi), representou, em 2021, a maior parcela do estoque da DPF, próximo de 95%, ou R\$ 5,34 trilhões, dos R\$ 5,61 trilhões totais. No mesmo período, a Dívida Pública Federal externa (DPFe), mobiliária e contratual, representou apenas 5%, ou R\$ 264 bilhões. São contabilizados, no interior da DPFe, os empréstimos em moeda estrangeira, vinculados aos BDMs, tais como BIRD, BID e CAF, representando apenas 0,3% da DPF em 2021.

*Gráfico 1 - Evolução do estoque da DPMFi entre (1995 - 2021)*



FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

A DPMFi, conforme os dados do Tesouro Nacional, evoluiu em uma tendência de crescimento exponencial, como pode-se observar no Gráfico 1. Seu montante total representava, em 1995, apenas 15% do Produto Interno Bruto (PIB), isto é, R\$ 108,48 bilhões, evoluindo para 62% do PIB, em 2021, ou, em números absolutos, para R\$ 5,34 trilhões. O aumento exponencial da DPMFi evidencia esse sistema específico, para os processos de extração e realização do *mais-valor nacional total* por determinados capitalistas monetários, internos e estrangeiros.

Nesse sentido, os juros realizados pela propriedade dos títulos públicos, emitidos pelo Tesouro Nacional, os quais representam quase a totalidade da DPF, estão atrelados a alguns “indexadores”. Tais indexadores marcam as diferenças dos principais títulos negociados entre instituições financeiras e o Tesouro Nacional, sendo os principais: Letra Financeira do Tesouro (LFT), Letra do Tesouro Nacional (LTN) e as Notas do Tesouro Nacional - Série B (NTN-B).

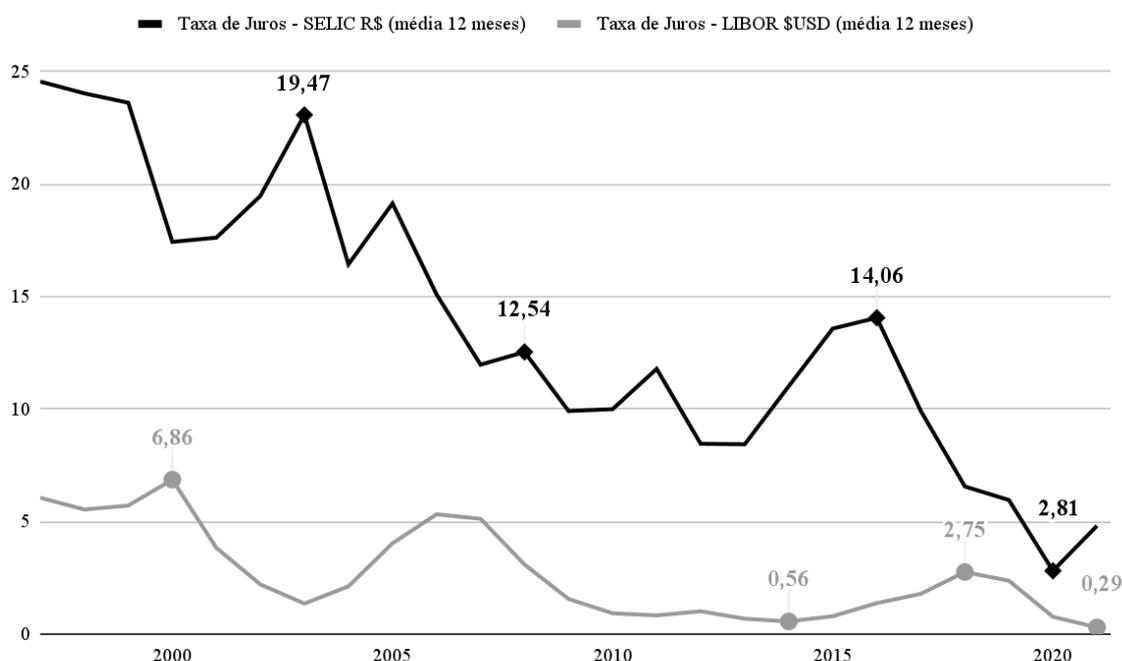
Em 2021, o principal título, representando cerca de 38% do estoque total da DPMFi, consiste na LFT; seguida da NTN-B, representando 27%; e da LTN, representando 20% do montante total. Tanto as LFTs quanto as NTN-Bs possuem rendimentos “flutuantes”, nas quais as primeiras estão vinculadas à taxa básica de juros SELIC<sup>33</sup>, e as segundas estão vinculadas ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou seja, à inflação. As LTNs, contudo, possuem rendimentos “prefixados”, ou seja, estão vinculadas a uma taxa de juros anual específica. Quanto aos seus vencimentos, tem-se que as LTNs possuem prazos mais

---

<sup>33</sup> No interior do sistema bancário nacional, os grandes bancos comerciais privados realizam entre si uma série de operações técnico-contábeis de curtíssimo prazo com objetivo de “equalizar” suas reservas de moeda. Certos bancos “superavitários”, os quais terminam suas operações em um dia útil com mais meios circulantes e de pagamento em caixa do que o mínimo compulsoriamente determinado por lei, emprestam para bancos “deficitários”, com intuito de extrair rendimento extra na forma de juros. Como o dinheiro torna-se capital *in potentia*, os bancos encaram suas reservas monetárias como mais uma forma de capital que pode render juros, e seu objetivo consiste, sempre, em mantê-las no movimento de autovalorização. Para Chicoski (2017, p. 42), esses bancos superavitários “emprestam aos deficitários nas operações de um dia (*overnight*), isto é, nas operações de mercado aberto”. Os títulos públicos, por sua vez, servem de “garantia”, ou *lastro fictício*, para que essas “operações compromissadas” de *overnight* das reservas interbancárias possam ocorrer de forma mais ou menos livre. Ainda para o autor (*ibid.*, p. 43), tais “operações compromissadas” consistem em transações de compra e venda de “títulos com compromisso de recompra. Ou, na prática, trata-se de um empréstimo em que um título de outra relação econômico-financeira cumpre o papel de garantia (*lastro*) ao pagamento da dívida”. O Banco Central atua para *fixar* uma taxa básica de juros, com intuito de garantir essas operações. “Sendo assim, a autoridade monetária, com objetivo de aproximar a taxa de juros do mercado aberto àquela que entende mais adequada à execução da política monetária, ingressa ativamente nesse mercado de reservas”, fixando, assim, “a média das taxas de um dia praticadas no mercado de reservas interbancárias (em operações compromissadas com títulos públicos), no sistema chamado de [Sistema Especial de Garantia e Custódia] SELIC, que se denomina a taxa Selic diária, taxa Selic *over*, taxa Selic efetiva, taxa *overnight* ou ainda, TMS (taxa média Selic)” (CHICOSKI, 2017, p.43-44).

curtos, de aproximadamente vinte e quatro meses; as LFTs estabelecem prazos de até cinco anos; e as NTN-Bs estabelecem prazos mais longos, podendo atingir quarenta anos.

Gráfico 2 - Taxa média de juros SELIC e LIBOR (1997 - 2021) (% a.a)



FONTE: Ipeadata, Banco Central do Brasil, Global Rates. Elaborado pelo autor.

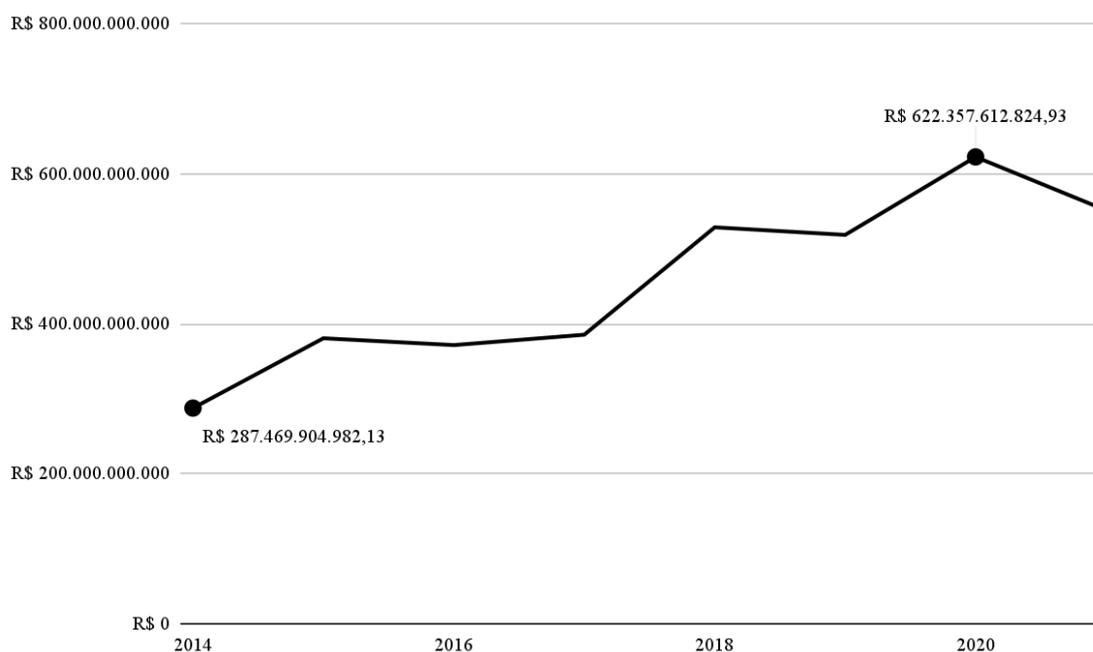
Diante disso, constata-se que a maioria dos títulos públicos, em 2021, estão indexados à SELIC, taxa básica nacional de juros, definida pelo Conselho de Política Monetária (Copom), principal autoridade monetária do Banco Central do Brasil. Historicamente, o Copom manteve a taxa SELIC em patamares elevados, como pode-se observar no Gráfico 2, se comparada a outras taxas de juros internacionais, tais como a taxa de juros LIBOR<sup>34</sup>, a qual serviu, até 2021, de taxa básica de juros para importantes operações de crédito externas, contratadas por outros entes federados, como veremos à frente.

<sup>34</sup> A *London Interbank Offered Rate* (LIBOR) é uma taxa média de juros, estabelecida em 1986, calculada diariamente por grandes bancos de Londres, cujo objetivo consiste em funcionar como referencial de juros para contratos de empréstimos internacionais e outras operações financeiras de curto e médio prazos. A taxa LIBOR é calculada em cinco moedas diferentes, sendo elas o dólar estadunidense (USD), o euro (EUR), a libra esterlina (GBP), o iene japonês (JPY) e o Franco suíço (CHF), praticada ainda em cinco períodos, *overnight*, um mês, três meses, seis meses e doze meses. Contudo, em 2017, a partir de denúncias públicas de interferências de bancos privados particulares na determinação de sua flutuação, o *Financial Conduct Authority* (FCA), órgão financeiro regulador do Reino Unido, estabeleceu um prazo de aproximadamente quatro anos para a saída da LIBOR do mercado financeiro como “indexador” base. Segundo o jornal Bloomberg, ainda existem contratos vigentes com a taxa de juros LIBOR após vencimento em 2021, prazo final para sua saída do mercado, que somam mais de US\$ 12 trilhões. Assim, novas taxas de juros estão sendo “disputadas” para substituir a LIBOR, quais sejam:

Ainda no bojo do Sistema da Dívida Pública brasileira, segundo dados da Controladoria Geral da União, em relação aos juros e amortizações desembolsadas pelo Estado brasileiro para a ação orçamentária “serviço da dívida pública federal interna”, ou seja, referente à remuneração dos capitalistas monetários, proprietários dos títulos da DPMFi, em 2021, somaram-se R\$ 551,41 bilhões. Esse montante representa um recuo de 11,5% em relação ao montante de 2020, totalizado em R\$ 622,35 bilhões.

Neste exercício financeiro, o desembolso do Estado brasileiro para pagamentos de juros e amortizações da DPMFi expressou o maior valor registrado, desde 2014, como pode ser demonstrado no Gráfico 3, equivalente a 18,8% de todas as despesas públicas de 2020. Em paralelo, as despesas direcionadas para a área finalística “saúde”, ainda neste exercício financeiro, em meio à pandemia de *COVID-19*, totalizaram R\$ 187,51 bilhões, montante 3,5 vezes menor do que foi desembolsado para executar a ação orçamentária “serviço da dívida pública federal interna”.

Gráfico 3 - Serviço da Dívida Pública Federal Interna - juros e amortizações



FONTE: Controladoria Geral da União. Elaborado pelo autor.

---

*Overnight Financing Rate* (SOFR), dos EUA; *Sterling Overnight Index Average* (SONIA), do Reino Unido, *Euro Short-Term Rate* (ESTR), da União Europeia; e a *Tokyo Overnight Average Rate* (TONAR), do Japão. Dados disponíveis em: <https://www.bloomberg.com.br/blog/como-sera-a-vida-apos-a-transicao-da-libor/#:~:text=O%20que%20%C3%A9%20a%20LIBOR,para%20emprestar%20uns%20aos%20outros>. Último acesso: Mai./2022.

Dessa maneira, entre 2016 e 2021, por mais que se apresente uma tendência decrescente, demonstrada no Gráfico 2, a continuidade dos patamares elevados da taxa SELIC garantiu a transferência de grandes frações do *mais-valor nacional total*, na forma de juros e amortizações da dívida pública, às instituições financeiras, nacionais e estrangeiras, principalmente aos cinco maiores bancos atuantes no Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Isso ocorre, sobretudo, porque essas instituições: (I) praticam, no *overnight*, as operações compromissadas, as quais têm como *lastro fictício* os títulos públicos, estes representando entre 23% e 29% da propriedade total dos títulos da DPMFi; (II) participam da *mediação* da propriedade e distribuição dos títulos em carteira dos detentores residentes, vinculados à classificação contábil “fundos de investimento”, representando entre 22% e 24%; (III) administram, direta ou indiretamente, a gestão dos fundos privados de previdência, variando entre 25% a 21% do total de títulos da DPMFi no período.

Tabela 2 - Detentores dos títulos da DPMFi

Detentores dos títulos da DPMFi	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fundos de Previdência	25,05%	25,46%	24,96%	24,89%	22,65%	21,74%
Instituições Financeiras	23,06%	22,32%	22,74%	24,69%	29,62%	29,45%
Fundos de Investimento	22,09%	25,18%	26,91%	26,68%	25,98%	23,97%
Não-residentes	14,33%	12,12%	11,22%	10,43%	9,24%	10,56%
Estado	5,49%	4,54%	4,24%	3,97%	3,77%	4,39%
Seguradoras	4,57%	4,78%	4,11%	3,94%	3,68%	3,88%
Outros	5,41%	5,61%	5,81%	5,41%	5,01%	6,01%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor

Conforme expressa a Tabela 2, tem-se ainda que boa parte desses títulos, em 2021, estavam sob propriedade de instituições financeiras, nacionais e estrangeiras. Sabe-se que, no caso brasileiro, o SFN, em sua maioria, é dominado por cinco bancos, um de desenvolvimento e quatro comerciais. Nesse sentido, tais bancos monopolizam próximo de 80% do sistema de crédito nacional<sup>35</sup>, *mediando* transações financeiras de mais de R\$ 2 trilhões. Os cinco bancos

<sup>35</sup> Dados disponíveis em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/07/cinco-maiores-bancos-comerciais-detinham-818percent-do-mercado-de-credito-no-fim-de-2020-revela-bc.ghtml> . Último acesso: Mai./2022

são: Itaú Unibanco S.A, sediado em São Paulo, com ativo total de R\$ 2,11 trilhões; Banco do Brasil S.A, sediado no Distrito Federal, com ativo total de R\$ 1,72 trilhões; Banco Bradesco S.A, sediado em São Paulo, com ativo total de R\$ 1,59 trilhões; Caixa Econômica Federal, sediada no Distrito Federal, com ativo total de R\$ 1,45 trilhões, constituindo-se, pois, como o maior BDN; e Banco Santander S.A, sediado em São Paulo e de origem espanhola, com ativo total de R\$ 1,00 trilhão<sup>36</sup>.

Constata-se ainda que os dois maiores bancos comerciais privados nacionais, Itaú Unibanco S.A e Banco Bradesco S.A, possuem tanto a origem de seus capitais quanto suas sedes na Região Sudeste, especificamente nos estados de São Paulo e Minas Gerais, no caso do antigo Unibanco, antes de se fundir ao Itaú, em 2008. Por sua vez, esses grandes bancos nacionais nutrem estreitos laços comerciais, até mesmo pessoais (COSTA, 2014), com outros importantes bancos estrangeiros, também sediados na Região Sudeste, como o CitiBank, J.P. Morgan e Credit Suisse.

Assim, em meio a concentração e centralização bancárias brasileiras, estabelecida após o mais recente momento de inserção do Brasil no capitalismo financeirizado, em 1990, o grande capital bancário nacional determina, cada vez mais, a dinâmica político-ideológica dos agentes estatais, sobretudo no que concerne à estrutura creditícia de longo prazo, a qual inclui a composição da taxa de juros, do tempo de amortização das condições de contratação dos empréstimos e das garantias do mutuário. Essa estrutura desigual de exercício do poder político desses capitalistas, contudo, tende a marginalizar o financiamento e produção de capital fixo, especificamente redes de infraestrutura, tanto por outros entes da federação quanto por outros capitalistas, sobretudo ocupados nesse setor da Indústria da Construção Civil (ICC).

Nesse sentido, o grande capital bancário nacional, estreitamente vinculado ao Sistema da Dívida Pública, concentra e centraliza suas operações mais dinâmicas, bem como seus processos de acumulação de mais-valor, na Região Sudeste, *satelitizando* as dinâmicas de financiamento estatal de infraestrutura das demais regiões brasileiras. Tal processo indica, portanto, o aprofundamento da “dependência financeira” (LUCÉ, 2012) e do desenvolvimento das desigualdades nas condições gerais de produção, sobretudo vinculadas ao financiamento estatal para realização da rede de infraestrutura das distintas Regiões nacionais.

---

<sup>36</sup> Dados disponíveis em:

<https://especial.valor.com.br/valor1000/2021/ranking100maioresbancos> . Último acesso: Mai./2022

#### 4.3. A estrutura desigual do financiamento de infraestrutura brasileira

O setor da infraestrutura no Brasil pode ser compreendido como uma condensação de ações, a reunir processos que ensejam transformações físicas no espaço, urbanizado ou não, as quais dão suporte a uma série de serviços, necessários para a reprodução das classes sociais em seu conjunto, isto é, para a reprodução das condições gerais da produção capitalista. Tais serviços se voltam, sobretudo, para atividades nos setores de saneamento, transportes, energia e telecomunicações. Nesse sentido, iremos adentrar, no tópico ora delineado, na estrutura do financiamento da infraestrutura no Brasil, com intuito de compreender como ocorrem os processos de captação, coordenação e controle da conversão de dinheiro em fatores de produção, para melhorar ou produzir novos espaços construídos de uso coletivo.

Nesse sentido, a ICC como um todo, a englobar obras de edificações, de infraestrutura e demais serviços especializados, aglutinam atividades complexas, exigindo um tempo prolongado de mobilização no canteiro de obras de maquinaria, matérias-primas e força de trabalho, simples e especializada. De acordo com essa peculiaridade, as unidades capitalistas ocupadas na ICC, isto é, construtoras em geral, requerem sistemas creditício e bancário desenvolvidos, bem como um arcabouço jurídico-institucional correspondente à esse desenvolvimento, para que os capitais alocados neste e em outros ramos da economia possam fluir, de forma mais ou menos contínua, isto é, se fixarem em fatores da produção e, ao mesmo tempo, circularem em mercados próprios, a garantir a reprodução dos ciclos monetário e comercial, ponto que discutimos nos segmentos anteriores.

*Tabela 3 - Maiores construtoras do Brasil em receita bruta (2020)*

<b>Construtoras nacionais especializadas em obras de edifícios (2020)</b>			
<b>Construtora</b>	<b>Origem do capital</b>	<b>Receita Total (R\$ 1.000)</b>	<b>Natureza Jurídica</b>
MRV Engenharia	MG	6.790.667	S.A. capital aberto
Cyrela	SP	3.925.796	S.A. capital aberto
Tenda	SP	2.358.942	S.A. capital aberto
Even	SP	1.736.160	S.A. capital aberto
Direcional Engenharia	MG	1.638.763	S.A. capital aberto
Cury	SP	1.194.081	S.A. capital aberto

Diálogo Engenharia	SP	1.089.112	S.A. capital aberto
Eztec	SP	1.023.238	S.A. capital aberto
Gafisa	SP	974,787	S.A. capital aberto
Plano&Plano	SP	924,542	S.A. capital aberto
A. Yoshi Engenharia e Constr.	PR	914,991	Sociedade Limitada
Trisul	SP	911,414	S.A. capital aberto
Pacaembu Construtora	SP	706,905	S.A. capital aberto
You Construtora	SP	688,367	S.A. capital aberto
BRZ Empreendimentos e Const.	MG	656,622	S.A. capital aberto
<b>Construtoras nacionais especializadas em obras de infraestrutura (2020)</b>			
<b>Nome Fantasia</b>	<b>Origem do capital</b>	<b>Receita Total (R\$ 1.000)</b>	<b>Natureza Jurídica</b>
OEC	SP	3.767.707	S.A. capital fechado
Andrade Gutierrez	MG	1.794.390	S.A. capital aberto
Método Potencial Engenharia	SP	1.229.198	Sociedade Limitada
Construtora Queiroz Galvão	RJ	1.209.109	S.A. capital aberto
Camargo Correa Infra e Constr.	SP	1.163.933	S.A. capital fechado
Construcap CCCS	SP	1.157.055	S.A. capital fechado
U&M Mineração e Construção	RJ	1.105.159	S.A. capital fechado
Construtora Barbosa Mello	MG	998,28	S.A. capital fechado
Construtora Ferreira Guedes	SP	968,409	S.A. capital fechado
CESBE	PR	811,758	S.A. capital fechado
HTB Engenharia e Constr.	SP	764,315	S.A. capital fechado
Terracom Construções	SP	746,09	Sociedade Limitada
Fagundes Construção	RS	739,831	S.A. capital fechado
Pacaembu Construtora	SP	706,905	S.A. capital aberto
Trail Infraestrutura	SP	683,4	Empresa individual Limitada

FONTE: Revista O Empreiteiro. Elaborado Pelo autor

Nesse sentido, segundo os dados da Revista O Empreiteiro, expressos na Tabela 3, mapeando as principais construtoras da ICC no Brasil especializadas em obras de edificações e de infraestrutura, demonstra-se que as quinze construtoras com maiores receitas, isto é, maiores massas de mais-valor produzidas, concentram-se, quase em sua totalidade, na Região

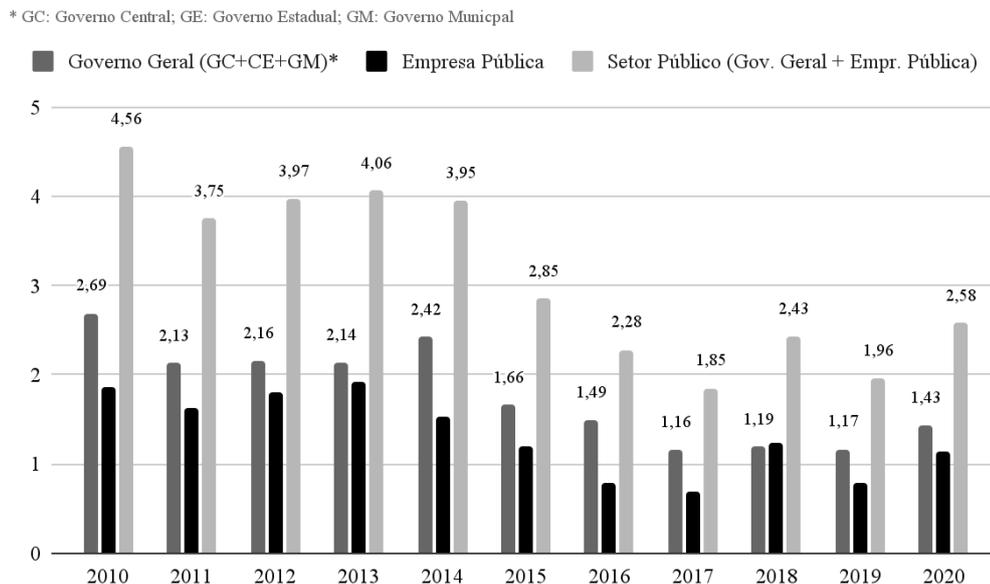
Sudeste brasileira. Em 2020, a maior unidade capitalista da ICC no Brasil, a MRV Engenharia, com origem do capital em Minas Gerais, especializada em obras de edifícios, sobretudo vinculadas ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), produziu uma receita total de aproximadamente R\$ 6.7 bilhões. No mesmo período, a maior unidade capitalista especializada em obras de infraestrutura, a OEC, subsidiária do Grupo Odebrecht, produziu uma receita de aproximadamente R\$ 3.7 bilhões, quase metade da receita da MRV.

Outra determinação refere-se à natureza jurídica dessas construtoras. Em 2020, enquanto as quinze maiores construtoras especializadas em obras de edificações possuíam capital aberto, atrelando seu financiamento, grosso modo, ao capital monetário circulante na Bolsa de Valores de São Paulo, a B3, apenas três das quinze maiores construtoras especializadas em obras de infraestrutura possuíam ações cotadas na B3.

Isso pode indicar duas tendências: (I) as construtoras especializadas em obras de infraestrutura, de propriedade majoritariamente familiar, vinculam-se, historicamente, ao financiamento estatal, isto é, à dinâmica creditícia de instituições bancárias de desenvolvimento, nacionais e/ou multilaterais, a competir entre si pelo acesso a esse fluxo monetário, mediante licitações e chamadas públicas; (II) por conta dessa peculiaridade, a produção de infraestrutura constitui-se ainda como um *locus* pouco explorado pelo capital financeiro, nacional e estrangeiro, a coadunar inovações nas formas institucionais, mediando a atuação das unidades capitalistas nesse setor econômico.

Com isso, o financiamento da infraestrutura no Brasil diferencia-se dos demais setores industriais, dentre outras determinações, pela “origem” do crédito, a influenciar a composição das taxas de juros e do tempo de amortização das massas de capital de empréstimo, tomados emprestados para dar início ao processo efetivo de produção pelas construtoras.

Gráfico 4 - Investimento estatal em infraestrutura (% do PIB)



FONTE: FGV-IBRE. Adaptado de ABDIB, p. 13, 2021.

Segundo os dados da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), expressos no Gráfico 4, o Estado Brasileiro, a coadunar Municípios, estados, o Distrito Federal e a União, registrou, em 2017, a menor taxa de investimento em infraestrutura da década, atingindo a marca de 1,16% do Produto Interno Bruto (PIB). Ao incluir todas as “Empresas Públicas” do setor, o nível de investimento em relação ao PIB atingiu, no mesmo ano citado, 1,85%. Ainda segundo a ABDIB, baseado em relatórios do BIRD e do FMI sobre a dinâmica do financiamento mundial, seriam necessários, ao menos, 4,3% do PIB em investimentos anuais no setor, para o país “suprir os gargalos da infraestrutura” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE, 2021, p. 13). Essa taxa de investimento só foi alcançada em 2010, tendo em vista que o Estado Brasileiro como um todo, a consubstanciar todos os entes estatais e as empresas públicas, investiu 4,56% do PIB.

Assim, do ponto de vista do mutuante, a participação do Estado Brasileiro para o desenvolvimento e manutenção de uma arquitetura jurídico-institucional, capaz de fornecer as condições de financiamento para este setor econômico, torna-se fundamental, sobretudo quando observamos mais de perto as principais instituições bancárias, responsáveis pela concessão de boa parte do capital de empréstimo para o financiamento das obras de infraestrutura. A partir disso, percebe-se o “protagonismo” estatal no sistema de crédito de longo prazo no Brasil. E mais, esse “protagonismo” se manifesta pelas atividades de dois

grandes BDNs, a Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Diferentemente dos bancos comerciais, e, conseqüentemente, dos empréstimos voltados para capitalistas de outros setores econômicos, os BDs, de origem nacional ou multilateral, desenvolvem linhas de crédito específicas para tal atividade, “indexando” alguns elementos, quais sejam: taxas de juros especiais, as quais possuem uma variação diferente das taxas de curto prazo; tempos de amortização mais alongados, podendo variar entre 10 e 30 anos; além de garantias específicas, vinculadas aos distintos recebíveis, hipotecas e outros “ativos”, mobiliários ou não.

Essas linhas de financiamento voltam-se, sobretudo, para outros entes estatais, como estados e Municípios, os quais tornam-se os principais mutuários dessas massas de capital portador de juros, a contabilizar nos seus respectivos fundos públicos. Por sua vez, esses entes estatais são responsáveis pela coordenação, repasses, controle e conversão das massas monetárias em fatores da produção, materializados nas atividades das construtoras, unidades capitalistas responsáveis pela execução efetiva das obras de infraestrutura, mediante licitações e chamadas públicas.

No caso da CEF há, atualmente, a linha de Financiamento à Infraestrutura e Saneamento (FINISA), voltada para estados e Municípios; além da linha de Financiamento a estados e municípios (FINEM), vinculada ao BNDES, a garantir investimentos em uma série de atividades<sup>37</sup>. As contratações desse capital de empréstimo pelos estados e Municípios se dão, geralmente, a partir do preenchimento de uma Carta-consulta, a constar informações detalhadas do projeto a ser financiado, dos responsáveis técnicos e políticos, do processo de execução, das condições de avaliação e controle, além de outras informações que a instituição bancária julgar necessário para a concessão do empréstimo.

Após o preenchimento da Carta-Consulta, o banco realiza uma “Análise Técnica”, a verificar a viabilidade de execução e controle do projeto, bem como uma “Análise de Risco”, levando em consideração as condições econômico-financeiras da dinâmica do fundo público do ente estatal que está requisitando a operação, atualmente sob a lógica da

<sup>37</sup> Para uma análise mais detalhada das atividades financiadas pelo FINEM, conferir: [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/solucao/solucao-finem-estados-municipios/!ut/p/z1/tVJPT8IwFP8sHHbsWrbOTW-TGA\\_gKBo0CvZB267aarR1tx9RPb0ETEwMSD\\_b0-vre7897hQSuIJF0J0pqhZK0dvc1udjEi\\_FokuLh3X00w2hxM53gh\\_ltkCwwfIYEkkza1lZwzWTOzUZIY4XtsgOChyrVcA8VQIKZCdpwaZXxUKu0LVQtIeMqruMfgfA1fIGcGNprgxoOiky0Qpl9lRtJnK4ToZ5ginDIBoGecD\\_MRSxnlYDjB YpxwLM4ZHB5Tjtxz-jESZHRJ-dK1o4iPk0RweVO8B4-SaUbN83HPzqYIDg9SPjFhNuQeNluSerWoKTIrxau\\_nsPjjPOs9GsdG6orYCOhYKrs23OS1kr9vmtUsnCxAfoXnDNtd9pl66sbc2VhzzU971\\_sOGXaucz7TLtI9y9GSMsP2rpGHSjBvKT0TYNk0SvGH5fj0H42Vik7ewLtpB4AMkcBy-/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#!/](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/solucao/solucao-finem-estados-municipios/!ut/p/z1/tVJPT8IwFP8sHHbsWrbOTW-TGA_gKBo0CvZB267aarR1tx9RPb0ETEwMSD_b0-vre7897hQSuIJF0J0pqhZK0dvc1udjEi_FokuLh3X00w2hxM53gh_ltkCwwfIYEkkza1lZwzWTOzUZIY4XtsgOChyrVcA8VQIKZCdpwaZXxUKu0LVQtIeMqruMfgfA1fIGcGNprgxoOiky0Qpl9lRtJnK4ToZ5ginDIBoGecD_MRSxnlYDjB YpxwLM4ZHB5Tjtxz-jESZHRJ-dK1o4iPk0RweVO8B4-SaUbN83HPzqYIDg9SPjFhNuQeNluSerWoKTIrxau_nsPjjPOs9GsdG6orYCOhYKrs23OS1kr9vmtUsnCxAfoXnDNtd9pl66sbc2VhzzU971_sOGXaucz7TLtI9y9GSMsP2rpGHSjBvKT0TYNk0SvGH5fj0H42Vik7ewLtpB4AMkcBy-/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#!/) Acesso: Dez. 2022.

austeridade, manifestada nas regras da Lei de Responsabilidade Fiscal. Após aprovado o empréstimo, as entidades estatais encarregam-se de distribuir esses montantes monetários entre seus órgãos institucionais e, posteriormente, estes órgãos, como secretarias e gabinetes executivos, abrem licitações e chamadas públicas para o repasse às construtoras especializadas.

Nesse sentido, a CEF, único BDN que consta na lista dos cinco maiores bancos atuantes no SFN, historicamente especializada no financiamento de médio e longo prazos da produção e do consumo habitacionais, reorientou, no início do século XXI, sua matriz administrativa, operacional e de carteira para a “lógica curto prazista” de retorno financeiro dos grandes bancos comerciais privados (COSTA, 2014).

Contudo, tal fenômeno se estabeleceu em paralelo às importantes inflexões na política de crédito de longo prazo da CEF, levadas a cabo mais fortemente pelos Governos Federais do PT (2003-2016), sobretudo no que se refere à abrangência e escala de financiamento da habitação e infraestrutura, expressos concretamente na execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e 2) e no PMCMV.

Nesse sentido, até o primeiro trimestre de 2020, após seis anos do Golpe que derrubou Dilma Rousseff (PT), a carteira de crédito ampliada desse BDN encerrou com um saldo de R\$ 699,6 bilhões<sup>38</sup>, dos quais 67,2%, isto é, R\$ 470,13 bilhões, foram direcionados para habitação e atividades imobiliárias; seguido do crédito comercial, representando 17,3%; e do crédito para infraestrutura, representando apenas 12,1% do total. Esses recursos se *espacializam* desigualmente no território nacional, tendo em vista que a região Sudeste, além de ser a região com maior “déficit habitacional”, totalizando, em 2015, após seis anos do início do maior programa habitacional da história recente brasileira, 2.482.855 domicílios urbanos e rurais, também é a região *intra* nacional que mais recebe, historicamente, os recursos da CEF para financiamento da habitação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Ainda analisando a estrutura de crédito da CEF, tem-se que, no primeiro trimestre de 2020, dos R\$ 470,13 bilhões direcionados para habitação, 62,3% foram concedidos com recursos do FGTS e outros 37,5% com recursos do SBPE. Essa arquitetura das fontes de financiamento ainda encontra semelhanças com a que foi instalada em 2009, a partir do PMCMV, apesar do desmantelamento parcial e/ou total dos subsídios estatais às “faixas 1 e 1,5” (ou seja, famílias cadastradas no programa com renda familiar inferior a dois salários

---

<sup>38</sup> Dados disponíveis em:

<https://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/relacoes-com-investidores/central-resultados/Paginas/default.aspx> .  
Último acesso: Mai./2022

mínimos), sendo estes a principal política de crédito dos governos petistas para permitir o acesso “formal” ao financiamento da moradia por frações da classe trabalhadora mais pauperizadas (SHIMBO, 2012; MARICATO, 2014).

Assim, diversos entes da federação, vinculados às escalas *intra* regional e metropolitanas, *satelitizados* da dinâmica bancária anteriormente exposta, isto é, territórios marginalizados, política e economicamente, da região na qual concentra os maiores capitais bancários brasileiros, readéquam seu arcabouço jurídico-institucional, a partir dos anos 2000, com objetivo de sustentar o financiamento e a produção dos espaços construídos, por meio, dentre outras medidas, do ingresso de capital portador de juros em moeda estrangeira, sobretudo, dólar estadunidense (AMARAL, 2018), apesar da existência e atuação no processo de financiamento concomitante a outros BDNs, como o BNDES, Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA).

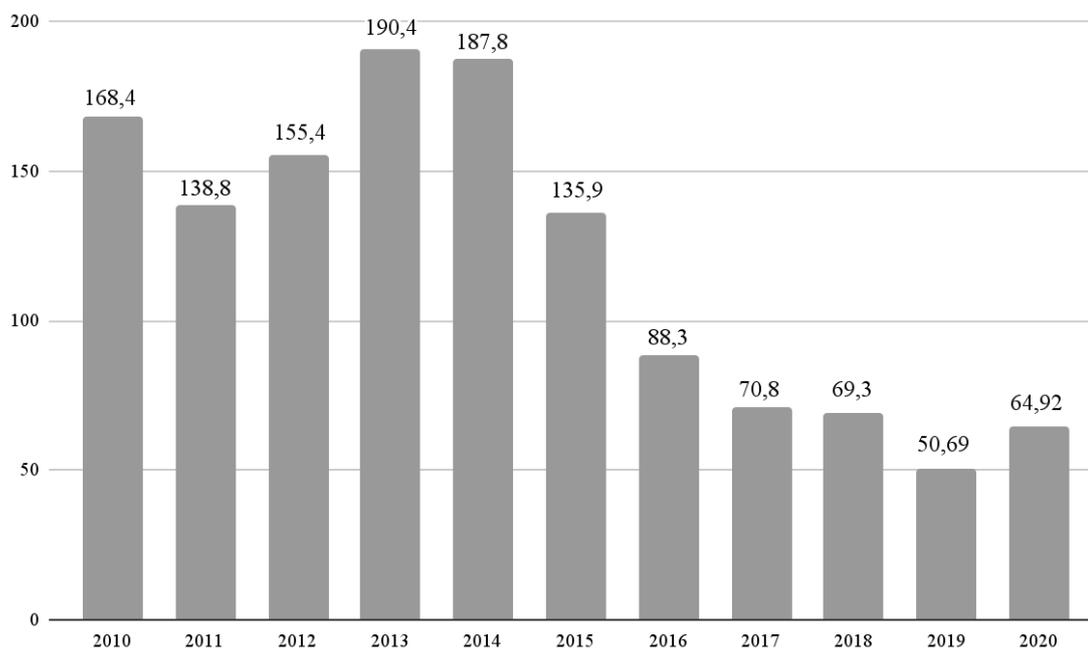
Em 2019, o BNDES, segundo maior BDN, atrás apenas da CEF em ativos totais, especializado no financiamento de obras de infraestrutura, desembolsou o menor valor anual em dez anos para concessão de crédito de médio e longo prazos, na monta de R\$ 50,69 bilhões, representando um recuo de quase 74%, se comparado ao montante de 2013, conforme demonstrado no Gráfico 5. Em relação às fontes dos recursos, o BNDES conta com diversos meios, sendo os dois maiores provenientes do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), representando 42,3%, e do Tesouro Nacional, representando 29,1%<sup>39</sup>. As principais regiões para onde esse capital de empréstimo se destinam seguem sendo Sudeste e Sul. Assim, ao final de 2018, a Região Sudeste recebeu R\$ 26,5 bilhões (38,2% do total); seguida da Região Sul, R\$ 17,98 bilhões (25,9%); depois da Região Nordeste, R\$ 11,9 bilhões (17,2%), e da Região Norte, R\$ 3,5 bilhões (5,1%)<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Dados disponíveis em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/prestacao-de-contas/fontes-de-recursos> . Último acesso: Jun./2022.

<sup>40</sup> Dados disponíveis em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/desembolsos/> . Último acesso: Jun./2022.

Gráfico 5 - Total dos desembolsos realizados pelo BNDES (R\$ bilhões)



FONTE: Demonstrativos contábeis BNDES. Elaborado pelo autor.

Em relação à taxa de juros cobrada pelos empréstimos do BNDES, a principal denomina-se Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), a ser fixada em contratos firmados a partir de 2018, em substituição a Taxa de Longo Prazo (TLP). Dois indexadores básicos influenciam o cálculo da TJLP, quais sejam, as metas de inflação de doze meses, as quais são fixadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), bem como as NTN-B, vinculadas à SELIC, sendo, como vimos anteriormente, um dos principais títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional, a compor parte considerável do estoque da DPF.

Em janeiro de 2021, a TJLP estava fixada em 4,39% a.a. e, em dezembro do mesmo ano, subiu para 5,32% a.a., sendo um dos menores valores da taxa registrados *online*<sup>41</sup>, desde 1995. A depender das modalidades do financiamento, o BNDES aplica, além da TJLP, outras taxas de juros, calculadas a partir de diversos “custos financeiros” e “fatores de risco”. Dentre essas taxas, cabe citar a Taxa Fixa do BNDES (TFB), a qual é determinada por diferentes prazos de amortização dos empréstimos. Em 2021, segundo dados<sup>42</sup> do próprio

<sup>41</sup> Dados disponíveis em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/custos-financeiros/taxa-juros-longo-prazo-tjlp>. Acesso: dez. 2022.

<sup>42</sup> Dados disponíveis em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/custos-financeiros/tfb-taxa-fixa-bndes/ut/p/z1/pVRNc5swEL37VyQHljCgA29EcaFEILHdhxjLhmBBahjJCKE7eTXV1D6kdZxJ2MOKmb1dt-->

BNDES, houve variação de mais de 10% da TFB, fixada próximo de 5%, em janeiro, saltando para próximo de 13%, em dezembro do mesmo ano.

*Tabela 4 - Massa e Taxa de Lucro BNDES (em milhares R\$)*

<b>Indicadores Contábil-financeiros</b>	<b>dez. 2021</b>	<b>dez. 2020</b>	<b>dez. 2019</b>	<b>dez. 2018</b>	<b>dez. 2017</b>
Lucro Líquido	34.069,00	20.681,00	17.721,00	6.711,00	6.183,00
Ativos Totais	737.177,79	778.342,00	728.166,00	802.527,00	867.517,00
Patrimônio Líquido	126.997	113.003	104.811,00	79.556,00	62.836,00
Retorno sobre Ativos (ROA) - média anual	4.69%	2.93%	2.47%	0.83%	0.72%
Retorno sobre Patrimônio Líquido (ROE) - média anual	34.23%	26.55%	28.64%	12.80%	12.97%

FONTE: Demonstrativos Financeiros BNDES. Elaborado pelo autor

Acerca da taxa e massa de lucro contabilizadas pelo BNDES, tem-se que, em dezembro de 2021, foi registrado o maior lucro líquido, determinado através do cálculo entre a diferença da receita total e dos custos total, desde dezembro de 2017, no montante de R\$ 34 milhões. No mesmo período, atingiu-se o montante de R\$ 737 milhões em ativos totais, a coadunar uma taxa de Retorno sobre Ativos (ROA), isto é, uma taxa de lucro, calculada sobre o conjunto de ativos, mobiliários ou não, direitos e demais bens que compõem o patrimônio do banco, antes de descontar os passivos total, foi calculada em 0,72%, enquanto a taxa de Retorno sobre Patrimônio Líquido (ROE), a descontar os passivos totais, atingiu a marca de 12,97%. Em dezembro de 2021, contudo, percebe-se um aumento, tanto das taxas quanto da massa de lucro, quando comparadas a 2017. O ROA de 2021 atingiu a marca de 4,69% e o ROE foi contabilizado em 34,23%, expressando um aumento de 551% e 163%, respectivamente.

Dada a estrutura desigual do processo de financiamento da infraestrutura brasileira ora apresentada, cabe ainda mencionar algumas modificações nos marcos jurídico-institucionais do financiamento e concessão dos serviços infra estruturais básicos, como saneamento, transportes e comunicações, sobretudo no que se refere às novas formas de

---

[xwKIB1dXgwGI5CYP\\_fJzBzFFe5IjQRhFOxCBTTx-msw913cMLZxNZyM498LH8Z0d6J5ugnUHgO88DgTxn\\_leqMn8IXU\\_X1q-PnMN8AhiEKdUVKIAM4Rucf1EaC2IaNKuAwUWrMQKzAhFNCWoxFSwWoF5Q5D6JqjAtKnIXR\\_FhLc4kSWqQMCKW5eOoGWsUrIFG9uemFs8Rqo5mtiqYWYSgUxNRRMjGWUaHicp6hWesSA-b0DQWfVb4dbj855EfUYp\\_7WBDFn2\\_Bw70jBGBT4KEH3AsR2hBarVirOcoIKesoZu24uuRudaiaV-cmRqinjCKJPa467ZwApd3zZgCD8vTOjcPyz0qRHocDnqAaF9O\\_WNGQxnX\\_OpdHw3NI3prebZeg84Y9BG\\_Gjx51-DAAOs9wQewooyXciSXH3x\\_n8ZzAsZzpe\\_0S4sH7ydl38HMLpsMC75ICT1iN-5d7IUhEShEpoXEJ1CSHx5jiU\\_ikOTXRL5nCcYY75sOEyXAhR1Z8UqMDD4TDssoY52w8TLiOVbKBiXL\\_QyaiLwSTESwtm2EewUR8Fq6cvfpUFVrklP1HjZLzwX2--qp6bWIEHrFxbwnrRd7lzf0d0lef-w!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](http://xwKIB1dXgwGI5CYP_fJzBzFFe5IjQRhFOxCBTTx-msw913cMLZxNZyM498LH8Z0d6J5ugnUHgO88DgTxn_leqMn8IXU_X1q-PnMN8AhiEKdUVKIAM4Rucf1EaC2IaNKuAwUWrMQKzAhFNCWoxFSwWoF5Q5D6JqjAtKnIXR_FhLc4kSWqQMCKW5eOoGWsUrIFG9uemFs8Rqo5mtiqYWYSgUxNRRMjGWUaHicp6hWesSA-b0DQWfVb4dbj855EfUYp_7WBDFn2_Bw70jBGBT4KEH3AsR2hBarVirOcoIKesoZu24uuRudaiaV-cmRqinjCKJPa467ZwApd3zZgCD8vTOjcPyz0qRHocDnqAaF9O_WNGQxnX_OpdHw3NI3prebZeg84Y9BG_Gjx51-DAAOs9wQewooyXciSXH3x_n8ZzAsZzpe_0S4sH7ydl38HMLpsMC75ICT1iN-5d7IUhEShEpoXEJ1CSHx5jiU_ikOTXRL5nCcYY75sOEyXAhR1Z8UqMDD4TDssoY52w8TLiOVbKBiXL_QyaiLwSTESwtm2EewUR8Fq6cvfpUFVrklP1HjZLzwX2--qp6bWIEHrFxbwnrRd7lzf0d0lef-w!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/). Acesso em: Dez. 2022.

inserção do grande capital financeiro, nacional e estrangeiro, nesse setor. Essas novas configurações de inserção determinam expressam os distintos momentos de implementação dos ciclos do Ajuste Estrutural do capitalismo dependente brasileiro.

Alguns desses marcos jurídico-institucionais referem-se, por exemplo, à Lei Geral das Comunicações, Lei nº 9.472/1997, que garantiu, na prática, a privatização da Telebrás; a Lei das PPPs, Lei nº 11.079/2004, a confirmar novos arranjos entre o grande capital e serviços públicos essenciais; o Novo Marco Legal do Saneamento, Lei nº 14.026/2020, a privatizar os processos de produção, captação, tratamento e distribuição do sistema infraestrutural das Águas no Brasil.

Outro importante marco pode ser verificado com o Projeto de Lei 2.646/2020, conhecido como Lei das Debêntures da Infraestrutura, ainda em tramitação na Câmara Federal. Esse PL merece especial destaque, justamente, porque aponta para um novo estágio de desenvolvimento do processo de financiamento da infraestrutura no Brasil, marcado, até então, pelo “protagonismo” de instituições bancárias nacionais, especificamente, de capital de propriedade majoritariamente estatal, como a CEF e o BNDES.

Esse novo estágio ocorreria, a depender das condições de aprovação da lei, para legitimar o ingresso de capitais vindos do mercado “aberto”, isto é, do mercado de títulos e ações em circulação. Isso seria possível por meio da emissão de títulos de dívida, fixados a uma taxa de juros delimitada por contrato, denominados *debêntures*. A emissão das *debêntures* seria realizada por uma instituição credenciada no CVM, a qual teria como objetivo reunir o capital monetário necessário, na forma de capital portador de juros e/ou capital fictício, para o financiamento de obras de infraestrutura.

Esses títulos, portanto, seriam emitidos a partir da delimitação de novas formas institucionais, as quais poderiam relacionar órgãos do Poder Executivo, de diferentes entidades da federação e proprietários de capitais monetários em circulação nos mercados de títulos, os quais seriam de propriedade de capitalistas individuais, ou mesmo de outras instituições financeiras, bancárias ou não.

As principais formas institucionais que poderiam emitir as *debêntures* seriam: Sociedades de Propósito Específico (SPEs); concessionárias; autorizadas ou permissionárias; *holdings* controladoras de SPEs ou detentoras de concessão; e fundos de investimento especializados. Para os capitalistas individuais, tais formas institucionais, de maneira imediata, poderiam garantir ainda algumas vantagens, sobretudo de natureza fiscal e tributária, a partir, por exemplo, da isenção, completa ou parcial, de tributação sobre o fluxo de rendimentos extraídos pela propriedade dessas *debêntures*.

Como discutido no Segmento 2, pela flutuação do preço desses títulos, isto é, das *debêntures*, no momento que são negociados entre distintos capitalistas monetários, passam a funcionar como capital fictício, a partir de um cálculo de rendimento futuro de seus operadores sobre uma determinada taxa de juros. Tais rendimentos são, em parte, especulativos, realizando um movimento próprio em mercados especializados, exatamente, porque não dependem, de maneira exclusiva, dos ganhos reais, mas dos ganhos calculados por antecipação.

A rigor, como discutido no Segmento 3, desenha-se, no setor de obras de infraestrutura, a possibilidade de *duplicação* do valor de capital imobilizado na produção em títulos de crédito, isto é, capital fictício, o qual tem por função manter-se sempre em circulação nos mercados especializados, para a apropriação de lucros especulativos ante seus possuidores. Isso indica a emergência de um novo estágio de desenvolvimento do financiamento da infraestrutura no Brasil, no qual os sistemas creditício e bancário, concentrados e centralizados nas mãos de poucos capitalistas financeiros, geram as bases para reproduzir e ampliar a financeirização deste intrincado processo.

Essas relações apresentam-se, em termos mais concretos, como mais uma forma de PPP, aproximando capitais monetários em circulação, distintos entes estatais e instituições financeiras, bancárias ou não, tais como fundos de pensão e BDMs. Todavia, essas configurações não são, em si, uma novidade, tendo em vista que o próprio BNDES já possui uma linha de crédito especializada na emissão de *debêntures* para financiamento de infraestrutura, direcionada, especificamente, para obras de transporte, mobilidade urbana, energia e saneamento básico.

A partir disso, cabe mencionar uma novidade, introduzida no texto do PL nº 2.646/2020, referente à demarcação de territórios nos quais essas novas formas institucionais de financiamento de obras de infraestrutura poderiam emitir *debêntures* “especiais”, compreendidas como *green bonds*. Esses territórios estariam vinculados às atividades de energia renovável, controle de poluição e conservação da biodiversidade terrestre e aquática, a limitar, entretanto, a concessão de vantagens fiscais e tributárias adicionais à certificação dos projetos por entidades especializadas, nacionais ou internacionais.

Assim, a Lei das Debêntures da Infraestrutura, até o momento, em tramitação na Câmara Federal, apresenta-se como uma tentativa de aperfeiçoamento jurídico-institucional desse novo estágio do processo de financiamento da infraestrutura no Brasil, tendo em vista que o movimento do capital portador de juros fundamenta-se em sucessivas transações jurídicas (MARX, 2017c). Esses processos de financeirização da produção de infraestrutura

no Brasil, cada vez mais, conectam-se aos circuitos do capitalismo financeirizado, a ampliar-se e generalizar-se, em escala e volume necessários para que capitais monetários e fictícios circulantes, na busca por valorização, encontrem no setor de infraestrutura um *locus* para a extração contínua e ampliada de *mais-valor nacional total*.

## 5 O FINANCIAMENTO DA OBRA DE “REQUALIFICAÇÃO” DA AVENIDA BEIRA-MAR EM FORTALEZA-CE

O objetivo deste segmento consiste em apresentar elementos que determinam as dinâmicas empíricas do processo de financiamento da urbanização capitalista de um caso concreto da metrópole Fortaleza, qual seja, o financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, iniciada em 2018, durante a gestão municipal Roberto Cláudio (PDT). Para este financiamento, a Prefeitura de Fortaleza solicitou, junto à CAF, instituição bancária de origem estrangeira, um empréstimo de US\$ 83.25 milhões, a configurar-se, sob o prisma jurídico-contábil, enquanto operação de crédito externa.

Para tal, apresenta-se, inicialmente, um panorama histórico do processo de urbanização de Fortaleza, no contexto das profundas transformações socioespaciais em escala nacional, entre o final do século XX e início do século XXI. No bojo dessas transformações, constata-se uma intensa especialização do setor leste da metrópole, a incidir nas dinâmicas da própria Avenida Beira-mar, especificamente em atividades turísticas e de comércio de mercadorias, voltadas para setores das classes dominantes e das classes médias.

No segundo tópico, adentra-se, já na escala local, nas dinâmicas do planejamento e concepção da Avenida Beira-mar, a expor, em específico, o mais recente projeto de “requalificação”, fruto do Concurso Público Nacional de Ideias e Reordenamento Geral e Projeto Arquitetônicos, Urbanísticos e Paisagísticos da Avenida Beira-mar em Fortaleza, de 2009. A partir disso, conecta-se tais dinâmicas aos processos de reprodução do capital, tendo em vista que os espaços construídos de uso coletivo, como o caso da Avenida Beira-mar e seus espaços de lazer, por funcionarem como componentes especiais do capital fixo, garantem, do ponto de vista *imediato* de certos agentes, a reprodução de *vantagens localizacionais*, necessárias para a apropriação dos lucros extraordinários, na forma de renda fundiária e juros do capital, imobilizado para a produção desses componentes do capital fixo.

Após a construção de uma base histórica, política, social e econômica das principais determinações da produção desse espaço da metrópole, apresenta-se, no último tópico, os detalhes empíricos do processo de financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar. Nesse sentido, tem-se que, em um primeiro momento da circulação, no ato de contratação das massas de capital de empréstimo, a Prefeitura de Fortaleza, sob

administração municipal de Roberto Cláudio (PDT) assume a função de mutuário e a CAF assume a função de prestamista.

Em um segundo momento, no interior do processo de produção, a Prefeitura de Fortaleza assume funções de coordenação e controle dessas quantias monetárias, com intuito de imobilizar o valor de capital tomado de empréstimo em fatores necessários ao melhoramento da Avenida Beira-mar, relacionando-se com licitações para repassar massas monetárias às construtoras, “vencedoras” dessas chamadas públicas. Por fim, de volta à circulação, o Município de Fortaleza sustenta a transferência de montantes de dinheiro, na forma de amortizações, juros e demais encargos, vinculados ao valor do capital de empréstimo inicial, realizando pagamentos periódicos à CAF, em um tempo de amortização fixado em contrato.

Portanto, para delinear uma compreensão sociológica acerca do processo de financiamento da urbanização capitalista, tomando como mote a obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, seguiu-se uma ordem de exposição específica. No último tópico, apresenta-se, de maneira inicial, as formas jurídico-institucionais pelas quais ocorrem o financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, a indicar agentes e órgãos institucionais participantes, e, posteriormente, demonstra-se como são contabilizados os fluxos financeiros dos dois principais agentes do financiamento: a CAF, enquanto prestamista e a Prefeitura de Fortaleza, enquanto mutuário.

### **5.1. Fortaleza nos percursos da urbanização brasileira: um breve panorama histórico**

No Brasil, o rápido e desigual processo de urbanização, iniciado, efetivamente, entre as décadas de 1930 a 1950, emerge, concomitantemente, como condicionante e produto da superação da ordem colonial e suas instituições, sob o comando do capital comercial, interno e estrangeiro e da emergência, expansão e consolidação da ordem capitalista dependente (FERNANDES, [1965]2008, [1973]1976; MARINI, [1973]2017; OLIVEIRA, 1982).

Nesse bojo, as cidades, por um lado, funcionam como *meio* para os violentos processos de expropriação, marginalização e mercantilização da força de trabalho, pressuposto fundamental para o assalariamento da classe trabalhadora, composta, em sua maioria, por negros e negras; por outro lado, as cidades e seus espaços construídos funcionam como elementos atuantes nos processos de produção e circulação do capital industrial e do capital financeiro, da realização e acumulação do mais-valor. Nesse sentido, a ordem

capitalista dependente no Brasil determina uma nova lógica de produção socioespacial, ao subsumir a totalidade da vida cotidiana das classes sociais brasileiras à dinâmica de reprodução do capital.

Isso se expressa, dentre outras formas, com a *especialização do capital*, fenômeno conformado por um duplo processo. Primeiro, com a concentração de redes de infraestrutura, mercados e fluxos de riqueza em centros diminutos e, segundo, engendrando a expulsão e segregação brutais de massas de trabalhadores despossuídos, subsumidos ao assalariamento, a produzir as largas e heterogêneas periferias.

A partir disso, com o intenso desenvolvimento das forças produtivas, incluindo as revoluções técnico-científicas dos sistemas de transportes e comunicações, as condições gerais de produção, sobretudo a produção dos distintos espaços urbanos, como a habitação, os meios de consumo coletivos e demais serviços públicos, não mais apresentam-se como uma *barreira imediata* à lógica de reprodução do capital, como o foi, até a emergência da Grande Indústria, entre os séculos XVIII e XIX.

Isso se deu a partir de uma relação íntima com o desenvolvimento do mercado mundial, dos sistemas creditício e bancário, bem como da concentração e centralização de massas de capital monetário nas mãos de poucos capitalistas financeiros. Enfim, esses processos assentam as bases para que o espaço urbano se expresse efetivamente na realidade social, sob as duas formas elementares desse modo de produzir e circular a riqueza, ou seja, como mercadoria e dinheiro.

Por isso, após deflagrada a “crise estrutural do capital” (MÉSZÁROS, 2012), após 1970, a implicar uma acumulação com dominância financeira, um outro fenômeno emerge: a *capitalização do espaço*. Este processo pressupõe o amadurecimento do “meio técnico-científico-informacional” (SANTOS, 2012, 2020), bem como a formação dos grandes monopólios, fundamentos necessários para a reprodução das metrópoles brasileiras nos séculos XX e XXI.

De fato, o espaço urbano engendra intensas metamorfoses na sua intrincada “rede de fixos e fluxos” (SANTOS, 2012) e nas funções desempenhadas por cada diferenciação territorial da malha urbana, produzida pelo Sistema do Capital, a recolocar em novos patamares contradições imanentes à sua cisão fundante, a saber: entre o produto concreto e cada vez mais *socializado* das classes trabalhadoras e sua pura abstração, existindo, na realidade socioespacial, apenas, como representação de um *quantum* de massa cristalizada de tempo de trabalho abstrato para os proprietários do capital.

Em meio a essas intrincadas relações, o papel do Estado torna-se fundamental. Conforme discutido no Segmento 3, o capitalismo não pode reproduzir-se de maneira ampliada, sem que, para isso, consiga desenvolver preços da terra, mercados de títulos fundiários e as próprias funções exercidas pelo Estado, especificamente, voltadas para coordenação dos processos de urbanização e da concentração e centralização da propriedade, cristalizadas em novos arranjos jurídico-institucionais, a mediar, portanto, os processos de *espacialização do capital* e a *capitalização do espaço*.

Nesse bojo, as metrópoles brasileiras, no final do século XX e início do século XXI, sob o arbítrio do grande capital financeiro mundializado e dos circuitos da dependência, aglutinam e repõem contradições próprias do Sistema do Capital, cujo fundamento reside na reprodução antagonista das classes sociais pela produção, circulação e apropriação da riqueza.

Adentrando nas particularidades do Brasil, Diógenes e Paiva (2014) apresentam dois grandes momentos, a caracterizar os processos de urbanização. Até 1980, a urbanização das cidades brasileiras e, mais especificamente, o fenômeno que os autores entendem por “metropolização”, se deu por meio de um duplo processo: “concentração” e “monocentralidade” das atividades mais dinâmicas da economia. A partir disso, constituía-se, nas metrópoles nacionais, centros diminutos e, ao mesmo tempo, largas e heterogêneas periferias ao seu redor. Ou seja, “o centro concentrava as principais atividades econômicas, públicas ou privadas, as infraestruturas urbanas e as áreas habitacionais de mais alto nível e renda. A periferia servia para abrigar a massa da população migrante, de baixa renda” (DIÓGENES; PAIVA, 2014, p. 4).

Entre as décadas de 1980 e 1990, identifica-se outras grandes mudanças na dinâmica socioespacial brasileira e, por consequência, no processo de planejamento urbano e do próprio léxico utilizado pelos planejadores estatais. Essas importantes reestruturações no “espaço intraurbano” das metrópoles (ELIAS; PEQUENO, 2013; VILLAÇA, 2001), ou, como tornou-se comum no léxico<sup>43</sup> especializado, os distintos processos de “requalificação”

---

<sup>43</sup> No âmbito do planejamento urbano, arquitetura, geografia e outras áreas correlatas do conhecimento científico, tornou-se comum, a partir da década de 1990, debates sobre os novos *léxicos* utilizados para melhoramentos do espaço construído nas grandes cidades de países de capitalismo central. Esses *léxicos* foram importados, muitas vezes de forma acrítica, por pensadores e planejadores estatais brasileiros nas décadas seguintes. Para Moura *et. al* (2006, p. 16, *grifos nossos*), tem-se que “as necessidades de *renovação* e *revitalização* das cidades colocaram-se com mais insistência no último quartel do século xx, com o envelhecimento de zonas de construção massiva no pós-guerra ou com o declínio das velhas zonas industriais e portuárias características das fases de industrialização pesada”. Segundo Moreira (2007), o termo “requalificação” foi utilizado, primeiramente, no documento do plano de Valorização de Lisboa (VALIS), em 1990, referindo-se a uma ação que visa “recuperar o sentido da ubiquação residencial das populações, através de múltiplas ações e medidas, que vão de infraestruturação à valorização da imagem interna e externa, passando pela provisão dos adequados serviços e pela equidade no acesso ao emprego” (MOREIRA, 2007, p.118).

concentram-se em espaços ditos “desvalorizados” nas áreas centrais, contando com uma urbanização já “consolidada”. Contudo, boa parte das explicações para essas profundas modificações da reprodução das relações de produção esgotam-se na/pela dinâmica morfológica, de fluxos, usos e funções do espaço, encerrando, assim, a análise do espaço em si e para si.

Nesse sentido, o esforço desenvolvido nesta pesquisa, justamente, na busca de escapar dos “campos cegos” (LEFEBVRE, 2019), refere-se à produção, no plano do pensamento, de mediações teórico-analíticas, mais precisamente, entre a dinâmica lógico-formal do Sistema do Capital, suas particularizações na formação econômico-social, a brasileira e suas implicações no processo de financiamento da urbanização capitalista de um caso específico, na orla marítima da metrópole Fortaleza, isto é, o financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar.

Assim, Diógenes e Paiva (2014), ao adentrar nas particularidades da urbanização de Fortaleza, apontam quatro grandes tendências observadas, sobretudo, na ação das classes dominantes e das classes médias, quais sejam: (I) o processo de “verticalização de áreas residenciais”; (II) o surgimento dos “condomínios residenciais de luxo”, voltados para consumo das classes supracitadas; (III) “valorização e desvalorização crescente” das áreas de urbanização consolidada, “alimentados”, sobretudo, pela “especulação imobiliária”; (IV) o processo de “decadência” das “áreas centrais”, com migração das classes dominantes e classes médias destas áreas

Essas tendências têm por fundamento material as transformações nas próprias relações de produção, especificamente no estado do Ceará, e sua reprodução pelo/no espaço urbano de Fortaleza, na qual

as repercussões do processo de industrialização no Ceará, decorrentes da unificação do mercado nacional, face à industrialização localizada no Sudeste, e o reforço do caráter terciário dos centros urbanos regionais e a implementação das políticas industriais da SUDENE colaboram para o início do caráter metropolitano de Fortaleza na década de 1970 (DIÓGENES; PAIVA, 2014, p. 6).

Desse modo, destacam-se importantes fenômenos, tanto na dimensão jurídico-institucional quanto nos vetores de expansão da urbanização da metrópole Fortaleza, que, nesse período, estavam se consolidando. Alguns deles merecem especial destaque: a (I) implementação do Distrito Industrial de Maracanaú (DIM), em meados da década de 1960; (II) constituição, por Lei Complementar nº 14/73, da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), na década de 1970; (III) deslocamento e ocupação das classes dominantes da orla

marítima para o setor leste de Fortaleza, mais precisamente, para os bairros Aldeota, Meireles, Mucuripe e Praia do Futuro.

Adentrando nos meandros da história urbana de Fortaleza, cabe uma importante demarcação socioespacial. Até o início do século XX, a orla marítima de Fortaleza configurava-se como uma área marginal na produção do espaço urbano pelas classes dominantes locais. Antes disso, o litoral era ocupado, majoritariamente, por pescadores, os quais produziam boa parte dos bens para sua própria subsistência, sertanejos, trabalhadores e trabalhadoras migrantes do interior do estado, afetados, principalmente, pelas intensas secas, registradas naquele período. Nesse sentido, Aldigueri (2017, p. 197, *grifos nossos*) constata que

diversas favelas constituíram-se ao longo da faixa litorânea. A população pobre, em grande parte retirantes do interior do Estado, chegavam e construíam suas casas ao longo da faixa litorânea, juntando-se as diversas vilas de pescadores, como foi o caso da favela Poço da Draga, Mucuripe, Pirambu, Arraial Moura Brasil. A constituição de um mercado de terras nessa zona, inicialmente fomentado pela busca de áreas de veraneio (segunda residência) e lazer para a população abastada no início do século XX, e, posteriormente, pela *implantação de infraestrutura e equipamentos*, como a Avenida de ligação da antiga zona portuária ao Porto do Mucuripe, a Avenida Leste-Oeste, e a *Avenida Beira-Mar* (1963), levou a remoção e expulsão de diversas favelas (e vilas de pescadores) ao longo da faixa litorânea norte, especialmente à leste do Centro. Permaneceram favelas situadas na faixa litorânea oeste (Grande Pirambu), tradicionalmente ocupada por população de baixa renda e inúmeras comunidades; e no litoral leste (Poço da Draga, Serviluz, Titanzinho, entre outras).

Após 1980, essas relações de reprodução socioespacial da orla modificam-se profundamente. Tal fenômeno dá-se em meio à expansão e consolidação das relações capitalistas de produção na cidade, decorrentes da instalação de grandes indústrias têxteis, além de rodovias e ferrovias, ligando a região portuária do Mucuripe ao restante do estado. Isso ocorre porque “frações das classes dominantes, residentes inicialmente nas imediações do Centro e Jacarecanga, após a segunda metade do século XX, direcionam-se para bairros do setor leste, como Aldeota, Meireles, Praia de Iracema, Papicu, entre outros” (SILVA, 1992, p. 50).

Ainda nesse período, dado o impacto da política regional de industrialização, implementado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), “a rede viária, de herança histórica, e os acréscimos sucessivos na infraestrutura, que inclui o sistema ferroviário e o porto, constituem os principais elementos responsáveis pelo desenvolvimento da estrutura metropolitana” (DIÓGENES; PAIVA, 2014, p. 6).

Os autores supracitados ainda destacam grandes ações estatais pelo/no espaço urbano registradas no período, sobretudo voltadas para a construção e/ou melhoramento do

espaço construído, com foco nas redes de comunicação, transporte e de administração pública. São elas: “a abertura da Avenida Beira-Mar (1963), o Palácio da Abolição (1970), o Centro de Convenções (1974), a reforma do Aeroporto (1975), o Terminal Rodoviário (1976), o melhoramento do Porto do Mucuripe e das rodovias BR-116 e BR-020” (*ibid.*, p. 8).

Nas periferias, Diógenes e Paiva (2014, p. 10) ainda destacam a construção de grandes conjuntos habitacionais, dada a vigência, à época, do Sistema Financeiro Habitacional, sob mediação do Banco Nacional da Habitação (SFH/BNH), sendo os maiores deles implantados nas franjas do município de Fortaleza, como os casos do “Conjunto Habitacional Prefeito José Walter (1973), o Conjunto Ceará (1977-1980), Conjunto Esperança (1981), Acaracuzinho (1982) e Timbó (1983)”.

Aqui, cabe um aporte específico sobre a função histórica do SFH no financiamento da urbanização brasileira em escala nacional, para que, posteriormente, seja possível compreender adequadamente suas particularizações na escala da metrópole. Nesse sentido, a relação entre o Estado brasileiro, sob os marcos da ditadura empresarial-militar (1964-1986), e a produção capitalista da habitação redesenhou-se profundamente com a constituição endógena do capital financeiro (BRETTAS, 2020), bem como de sua penetração na ICC, em meados da década de 1970.

Tal dinâmica ocorre a partir da consolidação de algumas determinações fundantes, quais sejam: (I) concentração de grandes massas de capital monetário, seja por meio do fundo público, quer dizer, “lastreadas” no *mais-valor nacional total*, ou por meio de instituições bancárias, especializadas no comércio de dinheiro; (II) desenvolvimento e automação dos sistemas creditício e bancário; (III) ampliação da escala voltada para um mercado consumidor interno; (IV) rebaixamento excessivo dos custos de produção, vinculados aos preços das matérias-primas e da força de trabalho nacionais.

A partir dessas determinações, entre as décadas de 1970 e 2000, germinaram condições objetivas para uma profunda reestruturação das relações de produção na ICC brasileira e, por consequência, para a emergência de formas mais desenvolvidas de financiamento e coordenação da acumulação dos capitalistas nesse setor da economia. Tais reconfigurações geram, pois, formas peculiares no interior da ICC, como a “forma incorporação” (RUFINO, 2016), a qual aglutina, numa mesma unidade capitalista particular, as funções de produção e comercialização das unidades habitacionais, além de comercialização, estoque e especulação dos terrenos mais ou menos urbanizados nas metrópoles.

Por último, cabe destacar que o SFH/BNH e, posteriormente, o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), criado pela lei nº 9.514/1997, cumprem, até o início do século XXI, um papel decisivo para a dinâmica da acumulação capitalista na ICC brasileira, tendo em vista a crescente mobilização de parte de fundos públicos e semipúblicos, como o FGTS e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), mediados pela concessão de crédito subsidiado pela CEF, para o financiamento da produção e do consumo habitacionais.

Como discutido no segmento 4, tal dinâmica urbana ocorre, de forma desigual, entre as diferentes Regiões nacionais. A viabilização da reprodução das relações de produção emerge, inicialmente, na Região Sudeste. Após a redemocratização, mais especificamente entre 1990 e 2000, inicia-se a integração financeira da ICC na Região Nordeste, de forma tardia e subordinada à dinâmica dos capitais mais produtivos da ICC sudestina. Esse processo reconfigura a Região Nordeste e sua posição na divisão *intra* e *inter* nacional do trabalho, em concomitância, dentre outras determinações, com a especialização socioespacial da sua orla marítima para as atividades turísticas.

Especificamente, na produção habitacional, a relação financiamento-produção foi *mediada*, mais fortemente, a partir dos anos 2000, pela CEF. Após a crise hipotecária-financeira dos EUA, em 2008-2009, este fenômeno conflui para a produção de um arranjo jurídico-institucional importante, no interior do Estado brasileiro, concretizando um dos maiores programas habitacionais, coordenados e executados em escala nacional, o PMCMV<sup>44</sup>.

Tal processo aprofunda-se, sobretudo, no que se refere à penetração do grande capital financeiro mundializado, em setores anteriormente marcados por relações “manufatureiras” (FERRO, 1979) ou, mesmo, não capitalistas, de produção e reprodução da vida em Fortaleza. É o caso da construção civil, mais especificamente, da produção habitacional voltada ao consumo de segmentos da classe trabalhadora mais pauperizados, a receberem subsídios estatais, próximos de 90%, para a aquisição da casa própria, no início da implementação do PMCMV (SHIMBO, 2012).

Contudo, a execução das moradias subsidiadas pelo Estado brasileiro contou com ingresso de importantes frações do capital financeiro nacional, constatando-se a presença de algumas incorporadoras do Sudeste no mercado imobiliário fortalezense. Em 2008, incorporadoras do “eixo Rio-São Paulo” — as quais tinham lançado recentemente sua Oferta Pública Inicial (IPO) na bolsa de valores — expandiram seus negócios para o mercado imobiliário do Nordeste.

---

<sup>44</sup> Sobre o PMCMV e sua imbricação com o capital financeiro, conferir trabalhos de Maricato (2014), Pequeno (2015), Shimbo (2012), Royer (2014), Rufino (2016).

Rufino (2016, p. 154) identifica, nesse período, o ingresso de capitais vinculados a Goldfarb, Grupo PDG, Brookfield e Moura Dubeux. Para a autora (*ibid.*, p. 156), o “nordeste se configura como uma aposta privilegiada justamente pela menor dinâmica de seus mercados imobiliários, que garantiriam menor preço da terra urbana”. Especificamente em Fortaleza, em paralelo à penetração de capitais vindos do Sudeste, construtoras locais começam a adaptar-se à nova lógica de coordenação e acumulação na ICC. Na escala metropolitana, as principais empresas do setor, que sofreram modificações para adequar-se à forma incorporação, estão vinculadas aos principais representantes das classes dominantes cearenses, atreladas, segundo a autora (*ibid.*, p. 158), aos grupos M. Dias Branco, Grupo Jereissati, Agripec, J. Macedo etc.

Essas reconfigurações da ICC em Fortaleza coexistem, todavia, com a *autoprodução*<sup>45</sup> das moradias por parcela significativa dos trabalhadores e trabalhadoras locais, sendo esta uma forma *sui generis* de realização de um momento fundamental da reprodução de suas vidas, o habitar.

É nesse contexto de reestruturação da ICC, apresentando desigualdades no que tange ao seu desenvolvimento em escala regional, que se fundamentam as bases para importantes transformações na matriz produtiva da metrópole Fortaleza. Em paralelo a isso, sob forte influência das políticas estatais, imbricadas as mais diferentes escalas de atuação, Fortaleza legitima-se ainda como principal centro de recepção e distribuição dos fluxos turísticos<sup>46</sup> internacionais no Ceará, sendo esta uma outra frente de atuação do grande capital financeiro mundializado, em complementação à atuação nas atividades imobiliárias e da construção civil. Esses fatores modificam, enfim, o padrão de reprodução das relações de produção e determinaram novas funções para espaços públicos construídos específicos,

---

<sup>45</sup> Pode-se compreender a autoprodução da moradia como momento específico dos trabalhadores, nos sucessivos atos de reprodução de sua vida cotidiana, cujo objetivo não é, em última instância, o valor de troca, apesar de este existir como potencialidade, mas o valor de uso concreto do *habitar*. As relações de autoprodução pressupõem uma não-divisão real entre desenho e canteiro, entre trabalho concreto e trabalho abstrato, típico do processo capitalista *puro*. O que há, entretanto, é uma forma *sui generis* de produção habitacional, própria das periferias urbanas nas formações econômico-sociais onde prevalece a superexploração da força de trabalho. Nesse sentido, para Kapp (2008, p. 233), “há na favela um tipo de autonomia de indivíduos e pequenos grupos com relação ao espaço, que simplesmente inexistente na cidade formal. Tal autonomia, que nada mais é do que efeito da condição marginal ao sistema econômico, significa que a divisão entre trabalho intelectual e trabalho material predominante na produção formal do espaço não prevalece ali. As pessoas que concebem o espaço são as mesmas que o constroem e, em geral, também as que o usam. Trabalho intelectual de concepção e trabalho manual de execução não estão apartados. A produção não é dirigida pelo lado de fora”.

<sup>46</sup> A mobilização e especialização de espaços urbanos subsumidos ao complexo turístico-imobiliário engendram um intenso processo de mercantilização, envolvendo volumosos incentivos estatais, sendo a circulação e apropriação dessa mercadoria, no entanto, de uma ordem específica, “pois são os sujeitos que se deslocam, e não a mercadoria-espaço em si, muito embora a imagem turística de um lugar seja passível de circular e, conseqüentemente, ser comercializada” (PAIVA, 2013, p. 131).

sobretudo da orla marítima, ampliando, portanto, seu protagonismo nas contradições imanentes da expansão das relações capitalistas no processo de urbanização.

No bojo dessas transformações, a especialização turística da orla marítima de Fortaleza se efetiva em um importante arranjo jurídico-institucional, sob coordenação do Estado capitalista, em seus distintos entes federados, com o nome de Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE). Tal programa, inserido num programa de mesmo nome em escala nacional, consiste em uma “política pública de crédito ao turismo destinado ao setor público tanto no nível estadual quanto municipal, que foi concebido no início da década de 1990 pelo Governo Federal, através do Ministério dos Esportes e Turismo, elaborado em parceria com o BNDES, o BNB, o BID” (RIOS, 2015, p.58).

Concebido a partir de estudos realizados pelo BNDES, o PRODETUR/NE é uma das expressões mais desenvolvidas, no âmbito jurídico-institucional, do planejamento da urbanização capitalista da orla de Fortaleza, sob os marcos da reestruturação socioespacial do fim do século XX. Para Arantes (2006), esses processos ensejam um profundo “ajuste urbano”, realizado nas grandes cidades nordestinas, a garantir o início da implementação das políticas neoliberais nessa Região, *mediadas* pelas particularidades (e mesmo contradições) da sua concretização no estado do Ceará.

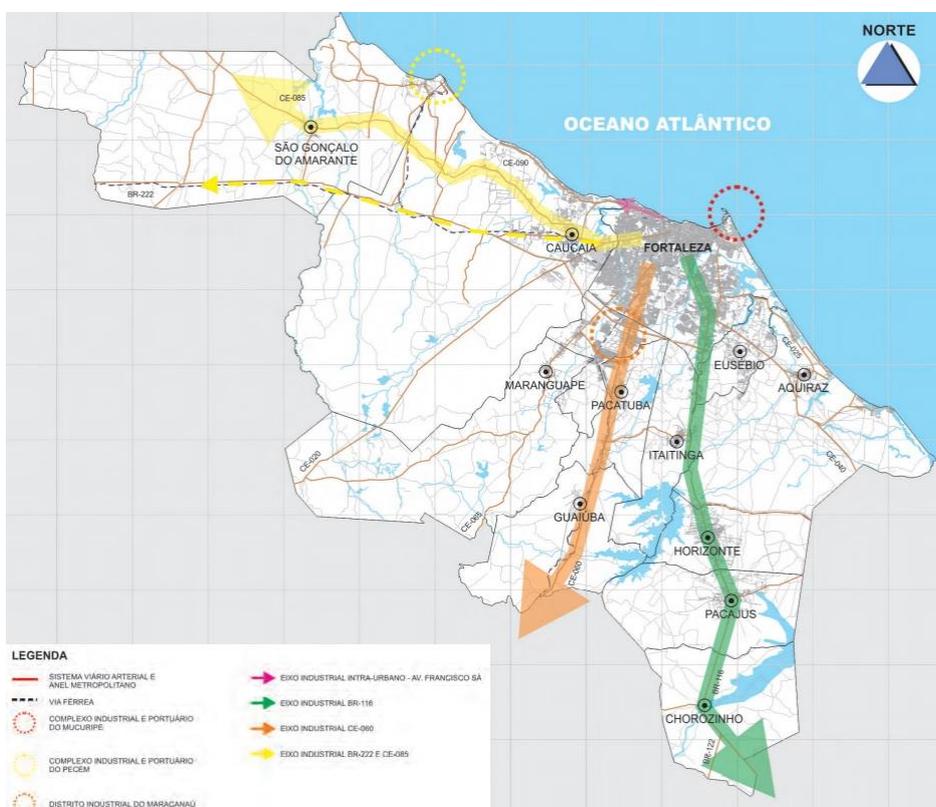
Nesse sentido, as principais intervenções financiadas pelo PRODETUR/NE (fases I e II) concentram-se em redes físicas do espaço construído de uso coletivo, mais especificamente, nas infraestruturas de transporte, comunicações, saneamento e proteção ambiental. No Ceará, a primeira fase do PRODETUR/NE contou com o melhoramento do complexo rodoviário “Costa Sol Poente, com 255 km de rodovias que vêm permitindo fácil acesso às praias do litoral oeste do estado” (RIOS, 2015, p. 77). Entretanto, segundo o autor, a maior parte do investimento, isto é, cerca de 50% do montante inicialmente previsto para o PRODETUR/NE I, direcionou-se para o melhoramento do Aeroporto Internacional Pinto Martins, em meados da década de 1990, na metrópole Fortaleza, sendo a cidade nordestina que primeiro recebeu recursos monetários desse programa.

Na medida em que as administrações estaduais e municipais aperfeiçoaram suas relações com grandes BDs, formas socioespaciais mais desenvolvidas são estabelecidas no processo de urbanização, ampliando as contradições na *reprodução das relações de produção*. A expressão mais acabada dessas contradições é apreendida nas/pelas diversas obras estatais de melhoramento de espaços construídos de uso coletivo, *mediante*, dentre outras formas jurídico-institucionais, PPPs.

Nesse sentido, enquanto principal PPP utilizada pelo Estado, as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), instrumento urbanístico previsto no Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001, deu o título à Fortaleza de cidade com maior presença dessas práticas no território nacional. Segundo o Estatuto das Cidades, em seu artigo 13, as OUCs são qualificadas como um “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, 2001).

Com isso, Hissa e Araújo (2017, p. 6), no caso de Fortaleza, constata sete OUCs existentes, nas quais seis estão regulamentadas por lei específica aprovada na Câmara. São elas: OUC Riacho Maceió (Lei nº 8.503/2000); OUC Dunas do Cocó (Lei nº 8.915/2004); OUC Jockey Club (Lei nº 9.333/2007); OUC Lagoa Papicu (Lei nº 9.857/2011); OUC Sítio Tunga (Lei nº 9.778/2011); OUC Osório de Paiva (Lei nº 10.403/2015); OUC Lagoa do Sapiranga (Lei nº 10.404/2015); e OUC Raquel de Queiroz. Esta última ainda não possui lei regulamentando, mas encontra-se em processo de aprovação na Câmara.

*Figura 6 - Mapa da RMF, seus eixos de expansão e dinâmica industrial*



FONTE: PAIVA, 2011, p.166.

Contudo, tais processos ocorrem simultaneamente à espoliação — muitas vezes com intensa violência do aparato repressivo estatal — de assentamentos tradicionais das classes trabalhadoras residentes na orla marítima, desarticulando práticas socioculturais que lhe são próprias. A violência estatal para implementação da urbanização expressa, pois, mais uma “estratégia” das administrações estadual e municipal em aprofundar a especialização capitalista nas atividades turísticas, habitacionais e hoteleiras para consumo suntuário.

Assim,

as estratégias políticas do Governo local priorizavam as políticas que elegeram a indústria e o turismo como indutores do crescimento econômico. Essas ações provocam um forte incremento do fluxo turístico dirigido para o Estado e para a Capital, convertendo Ceará, nos últimos anos, em polo receptor de grande fluxo turístico. Essa atividade assumiu papel de destaque na economia cearense e prospera como fonte de geração de emprego e renda para a região (DIÓGENES; PAIVA, 2014, p. 15).

A figura 6 mostra quatro grandes vetores de expansão da RMF, vinculados às dinâmicas industriais do DIM, conectado pela CE-060 (eixo laranja); do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), conectado pela BR-222 e CE-085 (eixo amarelo); do corredor industrial “intra-urbano” da Avenida Francisco Sá (eixo rosa); além dos polos industriais secundários de Pacajus e Horizonte, conectados pela BR-116 (eixo verde).

As políticas de isenções fiscais, adotadas desde 1990 pelas administrações estadual e municipais cearenses, contribuíram para a criação e desenvolvimento dos polos industriais secundários, como os de Horizonte e Pacajus, além de outras cidades no interior, como Sobral. Tais políticas determinam, pois, formas mais desenvolvidas de coordenação do Estado capitalista, em seus diferentes entes administrativos, na implementação de grandes obras de infraestrutura e de melhoramento do espaço construído. Logo, “uma tendência em curso mostra a expansão metropolitana e, conseqüentemente, a estruturação da RMF ocorre em função dos fluxos turísticos e imobiliários e na faixa litorânea” (DIÓGENES; PAIVA, 2014, p. 16).

Portanto, a partir desse breve panorama da reestruturação espacial na metrópole Fortaleza, a partir do final do século XX e início do século XXI, tornam-se evidentes as modificações nas relações entre as formas de financiamento, coordenação e controle do Estado capitalista, bem como o desenvolvimento das condições gerais de produção no Ceará, focadas nas redes de transporte, comunicação e lazer, a especializar, cada vez mais, as atividades da orla marítima de Fortaleza.

## 5.2. A Avenida Beira-Mar e o novo projeto de “requalificação”

É nesse contexto de modificação profunda da reprodução das relações de produção, nas escalas metropolitana e regional, que os constantes melhoramentos da Avenida Beira-mar se inserem. A urbanização do setor leste da faixa litorânea de Fortaleza ocorreu, efetivamente, com a abertura da Avenida Beira-mar, em 1963, concebida e normatizada no Plano Diretor de Fortaleza, no ano de 1962 (RIOS, 2015). Desde então, esse território da cidade especializa-se em atividades hoteleiras, de lazer e de comércio de mercadorias, além de abrigar atividades residenciais e especulativas<sup>47</sup> para frações da burguesia fortalezense. Segundo Rios (2015, p. 94),

simultaneamente aos investimentos turísticos que se concentraram na Avenida Beira-Mar, se desenvolveu um desarranjado e destacado comércio de artesanato, estabelecendo-se um elo entre as atividades tradicionais da cultura nordestina e os apoios turísticos na região. O comércio do artesanato, como atividade geradora de renda, assumiu enorme dimensão, principalmente pelo contingente de trabalhadores que não encontram possibilidades de inserção no mercado formal, passando a sobreviver dessas atividades informais, embora possa ser esta uma escolha e desejo pessoal.

Dessa forma, uma importante etapa de melhoramento da Avenida Beira-mar (figuras 7 e 8) ocorre, apenas em meados da década de 1970, subordinada à uma produção de marca manufatureira, na qual certos processos técnico-construtivos eram decididos, ainda, no canteiro de obras e sob condições nas quais o capital subsumia apenas formalmente o processo de trabalho. Tal fenômeno pode ser constatado pelo relato do arquiteto e urbanista responsável pela obra, Otacílio Teixeira Lima Neto, conhecido como “Bisão”, extraído do livro *Panorama da Arquitetura Cearense, edição especial dos Cadernos Brasileiros de Arquitetura* (1982):

Não tínhamos levantamentos precisos da topografia e da vegetação, a não ser a aerotopografia de cidade, que foi transportada de 1:2000 para 1:200, a escala do projeto. A prefeitura não dispunha, naquela época, de condições para conseguir melhores dados. Tivemos, então, que percorrer algumas vezes o terreno da obra, no caso, a faixa correspondente à primeira etapa, para nos familiarizarmos com todos os aspectos do meio. Depois de várias caminhadas nos sentimos à vontade para iniciar o trabalho. Elaboramos, então, um traçado que nos permitisse toda a mobilidade possível pois sabíamos que, no decorrer da obra, alguma coisa teria de mudar. Desenhamos os contornos dos passeios de uma forma ondulada, sem rigidez. Quando a construção começou, instalamos uma prancheta no canteiro das obras e ali, a cada obstáculo, refizemos o que foi necessário, sem nenhum transtorno (PANORAMA DA ARQUITETURA CEARENSE, 2014).

---

<sup>47</sup> Pequeno (2015, p. 193) aponta que “a verticalização concentrada em bairros mais valorizados ao leste do Centro e à Beira-Mar evidencia a concentração de riqueza e a direta vinculação entre especulação imobiliária e segregação residencial”, onde “os empreendimentos imobiliários associados à atividade turística concentrados em trechos da faixa litorânea, inclusive fora da RMF, ganham distinção como elemento estruturante da metrópole” (*ibid.*, p. 194).

*Figura 7 - Construção da Avenida Beira-mar na década de 1970*



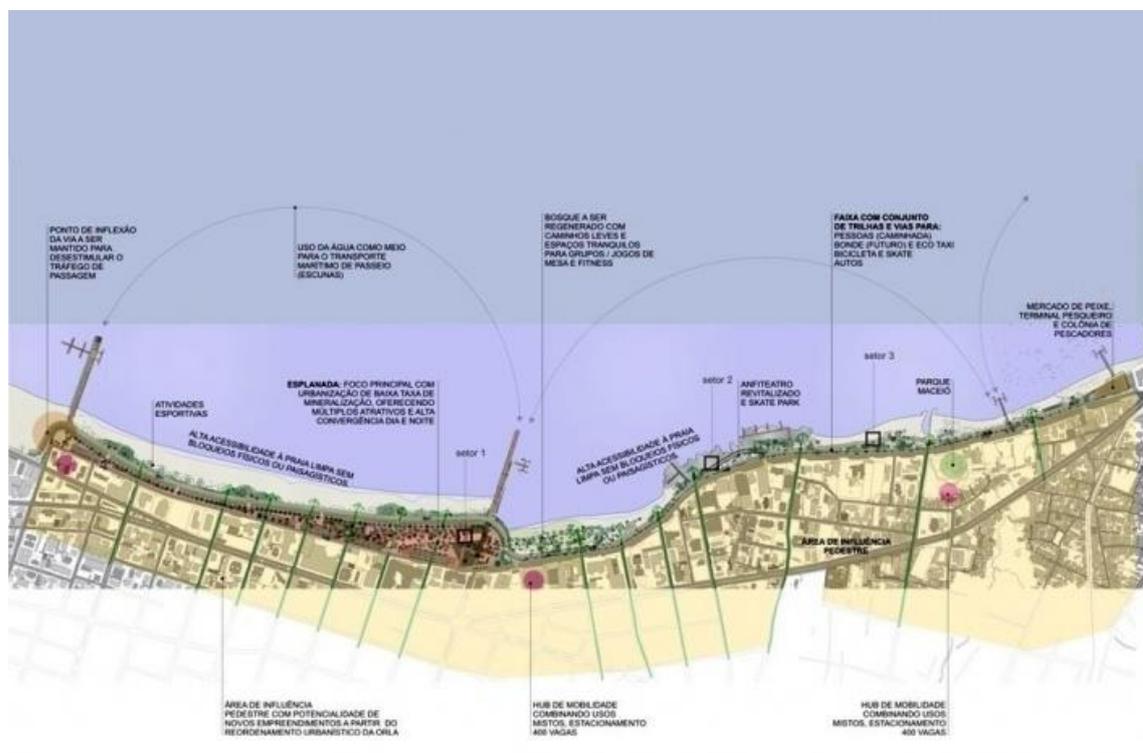
FOTO: Gentil Barreira. FONTE: *Blog Bisão*

*Figura 8 - Postal Avenida Beira-mar na década de 1970*



FOTO: Autor desconhecido. FONTE: *Blog Fortaleza Nobre*

Figura 9 - Plano-mestre vencedor para a “requalificação” da Avenida Beira-mar



FONTE: *Blog Vitruvius*

Após esse importante melhoramento na Avenida Beira-mar, ao longo das décadas de 1980 e 1990, essa faixa da orla comporta novas intervenções, sobretudo na construção de monumentos embebidos de significado e subjetividade, como o caso do Interceptor Oceânico (1978) e do Monumento ao Jangadeiros (1992), ambos projetados pelo artista plástico Sérvulo Esmeraldo<sup>48</sup>.

Em 2009, a partir do Concurso Público Nacional de Ideais e Reordenamento Geral e Projeto Arquitetônicos, Urbanísticos e Paisagísticos da Avenida Beira-mar em Fortaleza, a Prefeitura Municipal, em parceria com o Instituto de Arquitetos do Brasil - Departamento do Ceará (IAB-CE), escolheu o mais recente projeto de melhoramento da Avenida Beira-mar, de autoria do arquiteto Ricardo Muratori, com participação dos arquitetos Fausto Nilo e Esdras Santos, especializado na figura 9. Segundo Rios (2015, p. 97) “ao longo do tempo, projeto e obra receberam diversas denominações. De ‘reordenamento’ a ‘requalificação’, os documentos oficiais não chegam a um termo padrão”.

<sup>48</sup> Informações disponíveis em: <http://www.fortalezanobre.com.br/2010/05/avenida-beira-mar.html> . Último acesso: Abr./2022.

Para a execução do novo projeto de melhoramento, isto é, para a obra de “requalificação” da Avenida Beira-Mar, houve a participação de uma equipe técnica interdisciplinar, contando com mais de quinze projetistas. Com isso, manteve-se a mesma equipe de arquitetos vencedora do Concurso de Ideias. Conforme consta nas suas diretrizes gerais, um dos principais “desafios” assumidos pela equipe consistia em propor uma “solução adequada e definitiva” para os trabalhadores informais que produziram no que se convencionou chamar de “Feirinha de Artesanato da Beira-Mar”, um espaço que reunia pequenos vendedores de produtos típicos e pequenas recordações de viagem.

Nesse bojo, os projetistas argumentam que

O projeto para a nova Beira Mar teve como um de seus principais desafios de desenho a solução adequada e definitiva para a Feira de Artesanato. Segundo o edital do Concurso de Ideias, a Feira de Artesanato deveria ter um lugar fixo na nova estruturação urbana do parque. Este propósito pode ser devidamente interpretado como uma necessidade de que sua permanência seja garantida e sua inserção neste trecho de orla seja aceito e reconhecido como um desejo da comunidade e dos visitantes, além de representar um duplo papel na economia e na vitalidade do espaço compartilhado do parque (FORTALEZA, 2018, p. 9).

Enquanto uma obra de mobilidade e transporte urbanos, outra importante diretriz da “requalificação” da Avenida Beira-Mar refere-se à intenção explícita de projeto de conectar esse espaço de uso coletivo aos vetores de expansão e atuação do complexo turístico-imobiliário, ou seja, objetivando o atendimento das necessidades da especialização turística desse setor da metrópole. Tal intenção pode ser constatada no seguinte trecho de justificativa do projeto:

os benefícios da adoção deste sistema se apresentam com clareza de visão estratégica com vistas aos negócios do turismo, principalmente quando se leva em conta a possibilidade de extensão futura do trajeto do Bonde Elétrico ao futuro Terminal de Turismo no Porto do Mucuripe, à Praia do Futuro no sentido leste e à Praia de Iracema (foco de atratividade de alta potencialidade a ser definido pelo sistema Aquário, Caixa Cultural, Dragão do Mar, Comércio de Artesanato da Avenida Monsenhor Tabosa e Mercado Central), no sentido oeste (FORTALEZA, 2018, p. 22).

*Figura 10 - Imagem renderizada da Esplanada do Espigão da Avenida Desembargador Moreira*



FONTE: FORTALEZA, 2018, p. 25

O projeto, em seu conjunto, previu intervenções em uma área total de, aproximadamente, 39 Hectares (Ha), dos quais 23 Ha correspondem a áreas livres de edificações, isto é, áreas verdes. Os equipamentos construídos consistem em quiosques de alimentação padronizados, pista de *skate*, anfiteatro, ciclovias, dentre outros. As intervenções no espaço construído se estendem desde o Espigão da Avenida Rui Barbosa, no Meireles, até o Mercado dos Peixes, no Mucuripe, perpassando o espigão da Avenida Desembargador Moreira (figura 10). Contudo, as obras foram executadas por trechos, mais precisamente, em sete segmentos do projeto, concluídos em períodos distintos. O início das obras ocorreu no Mucuripe, englobando os trechos do Mercado dos Peixes e do Parque do Bisão, na foz do riacho Maceió, a finalizar com as obras do aterro da Praia de Iracema e do Meireles, bem como com a construção da pista de *skate* e da Feira da Beira-mar.

Além disso, outra grande intervenção, prevista no projeto, consiste no processo de aterro de faixas de praia, compreendido como dragagem, sobretudo na Praia de Iracema e no Meireles, entre os espigões da Avenida Rui Barbosa e Desembargador Moreira. Segundo a equipe de arquitetos, a decisão foi no sentido

de usar a área para apoiar a instalação de novos quiosques e espaços públicos circundantes, em substituição àqueles a serem removidos de situações ambientalmente inaceitáveis. A partir daí tomaram-se todos os cuidados para combinar os conceitos de estruturação urbana linear com base na sequência de polaridades expressa por focos convergentes ofertando atrativos diversificados, juntamente com a aplicação adequada de densidades de ocupação do novo espaço por parte de seus futuros usuários [...] o projeto procura materializar no novo aterro uma espécie de parque de convergência pública dia e noite, incluindo cenários distribuídos de forma conveniente para reforçar o ambiente compartilhado entre usuários, natureza e cultura local, utilizando para isto caminhos pavimentados, pracinhas de convivência sombreadas por arborização densa, iluminação pública feérica, vizinhança entre lugares atrativos a adultos e playgrounds (FORTALEZA, 2018, p. 7).

Desde o momento licitatório para as obras de dragagem, movimentos sociais, professores universitários e ambientalistas contestaram sua execução, movendo ações civis públicas junto ao Ministério Público Federal (MPF). Dentre as ações, uma delas foi promovida pelo Instituto Verdeliz, Associação Brasileira dos Defensores dos Direitos e Bem-estar dos Animais e a Organização Não Governamental (ONG) Deixa Viver.

Segundo matéria publicada no Jornal EcoNordeste<sup>49</sup>, conformou-se um movimento popular, intitulado “Aterror pra quê”, que, também, mobilizou-se contra a execução da obra de dragagem do aterro, sobretudo nas condições que estavam postas pela Prefeitura. O movimento defendia que, para a execução da obra, seria necessário, antes de tudo, realizar um estudo consistente e aprofundado dos impactos ambientais causados pelo projeto. Neste documento deveria existir o levantamento de fauna e flora marinha do local, levando em consideração a presença de tartarugas marinhas, espécie que não foi citada no Estudo de Impactos Ambientais (EIA) apresentado, inicialmente, pelo Poder Executivo Municipal. Aliado a isso, o movimento popular reivindicava que fosse determinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), o qual garantiria compensações ambientais.

Assim, pode-se compreender que, de uma maneira global, o mais recente projeto de “requalificação” da Avenida Beira-mar consiste em um conjunto de melhoramentos na rede de drenagem, iluminação pública, pavimentação, lazer e recreação, bem como no complexo de edificações especializadas no comércio de mercadorias, como os espaços físicos que abrigam a Feirinha da Beira-mar e o Mercado dos Peixes.

Conforme discutido no segmento 3, tais processos de produção e/ou melhoramento dos espaços construídos de uso coletivo, especificamente, a rede de infraestrutura, transportes e de lazer, por funcionarem como componentes especiais do capital fixo, garantem, do ponto de vista *imediato* dos proprietários fundiários, construtoras,

---

<sup>49</sup> Dados Disponíveis em: <https://agenciaeconordeste.com.br/obras-do-aterro-da-beira-mar-de-fortaleza-sao-questionadas-por-ambientalistas/> Acesso: Dez. 2022.

incorporadoras e especuladores imobiliários atuantes no seu entorno, a reprodução de *vantagens localizacionais*, necessárias para a apropriação dos lucros extraordinários, na forma de renda fundiária e juros do capital imobilizado para a produção desses componentes do capital fixo.

Nesse sentido, as vantagens localizacionais, repostas, no caso específico da Avenida Beira-mar, com o seu mais recente projeto de “requalificação”, capacitam a contínua apropriação de parte do mais-valor extraordinário, mediante a contínua elevação dos preços<sup>50</sup> da terra e das unidades habitacionais, construídas no entorno imediato dessas intervenções.

Tal apropriação, não necessariamente, realiza-se no momento de produção efetiva de valor e mais-valor novos, referente às ações das construtoras contratadas pelo Estado, mas trata-se de um cálculo por antecipação, ainda nos momentos da concepção e desenvolvimento dos projetos urbanísticos. Essa dinâmica, portanto, eleva os preços dos títulos de propriedade, atuais e futuros, de empreendimentos no entorno imediato dessas obras de melhoramento, os quais passam a circular em mercados fundiários e imobiliários especializados, isto é, direcionados para as classes dominantes e setores da aristocracia operária.

Essas dinâmicas do mercado imobiliário e das rendas fundiárias podem ser observadas em dois casos emblemáticos, um deles localizado na própria Avenida Beira-mar e o outro no entorno imediato da obra de “requalificação” em questão. Os casos referem-se aos dois terrenos, historicamente de propriedade da família Jereissati, os quais recebem dois empreendimentos para consumo habitacional suntuário, em fase avançada de construção.

O primeiro, localizado na Avenida Beira-mar com a Avenida Rui Barbosa, que, no período entre 1930 e 2021, abrigou o casarão da família Jereissati, receberá um empreendimento residencial de trinta e cinco andares, batizado com o nome “Condomínio Dona Cotinha 360°”, em referência à matriarca da família Jereissati. O segundo, localizado na Avenida Rui Barbosa, separado do primeiro terreno pela Avenida Historiador Raimundo Girão, receberá outro empreendimento residencial de consumo suntuário, batizado de “Condomínio São Carlos”. Ambos os empreendimentos são produzidos e incorporados pela Normatel Incorporações. O Condomínio São Carlos, possui área privativa por unidade habitacional de 819 m<sup>2</sup>, já o Condomínio Dona Cotinha 360° possui área privativa por unidade habitacional de 509 m<sup>2</sup>.

---

<sup>50</sup> Segundo matéria publicada no Jornal Diário do Nordeste, a partir da pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), em 2021, o preço do metro quadrado no bairro Meireles, no qual se insere a Avenida Beira-mar, atingiu a marca de R\$ 8.546, apresentando-se como o metro quadrado mais caro da metrópole Fortaleza. Dados disponíveis em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/victor-ximenes/os-10-bairros-de-fortaleza-com-imizeis-mais-caros-em-2022-1.3199486>. Último acesso: Dez. 2022.

*Figura 11 - Imagem renderizada Condomínio Dona Cotinha 360°*



FONTE: *Jornal Focus*

Segundo matéria publicada no *Jornal Focus*, o Condomínio Dona Cotinha 360° (figura 11) terá vinte e seis unidades habitacionais, com projeto de arquitetura assinado pelo escritório Luiz Fiuza Arquitetos. Já o Condomínio São Carlos terá trinta e três apartamentos, com uma unidade habitacional por andar e projeto de arquitetura assinado pelo escritório Daniel Arruda Arquitetura. As unidades habitacionais do Condomínio São Carlos, ainda segundo a matéria jornalística, estavam sendo negociadas, no final de 2021, no preço de R\$ 12.5 milhões, contendo, a partir do seu pavimento-tipo (figura 12), cinco suítes, sete banheiros e doze vagas de garagem.

Para a viabilização dos empreendimentos citados, na Gestão Roberto Cláudio (PDT), em 2015, foram alterados certos parâmetros urbanísticos, mediante Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo (OOAU), instrumento já previsto no Estatuto das Cidades, bem como no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP/2009), implementado mediante leis específicas, LO nº 10.335/2015 e LO nº 10.431/2015). Esse instrumento permite ao “beneficiário” alterar um único parâmetro de construção, previsto em zonas delimitadas no

PDP/2009, referente, especificamente, ao potencial construtivo, compreendido como Coeficiente de Aproveitamento (CA)<sup>51</sup>.

*Figura 12 - Pavimento-tipo Condomínio São Carlos*



FONTE: Normatel Incorporações

Nesse sentido, conforme previsto no Estatuto, especificamente na Seção IX, da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), os artigos 29 e 30 determinam que, mediante plano diretor, o Município poderá fixar territórios de incidência desse instrumento, o qual será implementado mediante condições estabelecidas por leis específicas. Para Aldigueri e Rosa (2022, p. 339), “a lógica de aplicação do instrumento baseia-se no pagamento por parte do empreendedor, ao poder público municipal, pela possibilidade de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, até um limite fixado pelo plano diretor”.

As autoras identificam “distorções” na aplicação das duas leis específicas. Nesse bojo, Aldigueri e Rosa (*ibid.*, p. 342) apontam que

a norma estabelece, por meio da OOAU, o direito de construir acima do coeficiente básico, sem fazer referência aos IAs [índices de aproveitamento] máximos dispostos no PDP/2009, deixando aberto à interpretação de qual o limite. A norma tampouco estabelece fórmula de cálculo para a OOAU e, além disso, faz menção à fórmula da

<sup>51</sup> O CA é um número que multiplicado pela área do terreno indica a quantidade máxima de metros quadrados que podem ser construídos, somadas as áreas de todos os pavimentos. Dito de outra forma, o CA representa quantas vezes pode-se converter a área do terreno em área construída. Se um terreno possuir, por exemplo, 100 m<sup>2</sup> e incidir em um zoneamento com CA máximo de 4, significa que é permitido construir neste terreno, no máximo, 400 m<sup>2</sup>, incluindo o somatório das áreas de todos os pavimentos.

OODC (art. 220 do PDP de 2009), confundindo os dois instrumentos, contrariando o PDP/2009 e o Estatuto.

As autoras ainda mapearam, desde 2015, ano de aprovação das leis específicas da OOAU, vinte e cinco empreendimentos que foram implementados na metrópole Fortaleza, a utilizar este instrumento urbanístico específico. Contudo, apenas em dois empreendimentos foram alterados, de maneira exclusiva, o uso do solo, fundamento da aplicação da OOAU. “Em todos os demais, há outorga sobre diversos índices urbanísticos, como índice de aproveitamento, altura, recuos, taxa de ocupação, taxa de permeabilidade e fração do lote” (*ibid.*, p. 347).

Por fim, Aldigueri e Rosa (*ibid.*, p. 349, *grifos nossos*) indicam que

o instrumento da OOAU vem se apresentando como uma estratégia imobiliária para alcançar *maiores patamares de acumulação de capital* por processos de valorização e capitalização. É na possibilidade de flexibilização de parâmetros e índices urbanos que o mercado vê a oportunidade de alcançar patamares mais altos de ganhos (lucro e renda), desenvolvendo estratégias imobiliárias de diferenciação, voltadas para o segmento de alta e altíssima renda.

Dessa forma, o que as autoras entendem por “maiores patamares de acumulação de capital”, referem-se, exatamente, à extração dos lucros extraordinários pelos agentes imobiliários, envolvendo proprietários fundiários, incorporadoras e especuladores, mediante reprodução das *vantagens localizacionais*, e, nestes casos, tais vantagens realizam-se imbricadas a uma legislação que garante flexibilização de parâmetros urbanísticos. Assim, a obra de “requalificação” da Beira-mar, aliada aos instrumentos urbanísticos previstos em lei, assumem protagonismo na extração dessas rendas extraordinárias e, conseqüentemente, na reprodução da urbanização capitalista na metrópole Fortaleza.

### **5.3. O financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar: agentes, órgãos institucionais e fluxos financeiros**

Para o financiamento da obra de melhoramento da Avenida Beira-mar, a Prefeitura de Fortaleza contratou, junto à CAF, em 2018, uma operação de crédito externa, no montante total de US\$ 83.25 milhões<sup>52</sup>. De maneira geral, as “operações de crédito externas” constituem-se como uma noção jurídico-contábil, referentes às contratações de massas de capital portador de juros, estabelecidas entre um ente estatal e um BDM. Tais empréstimos

---

<sup>52</sup>Informações disponíveis em:

<https://www.caf.com/pt/presente/noticias/2018/06/assinado-contrato-financiamento-de-us-83-milhoes-entre-o-caf-e-prefeitura-de-fortaleza-para-aco-es-de-melhoria-urbana-e-fomento-ao-turismo/>. Último acesso: Dez./2022.

devem assumir a forma de moeda estrangeira, na maioria dos casos, dólar estadunidense, nos momentos dos desembolsos, pagamentos de juros e amortizações.

Em um primeiro momento da circulação, isto é, no ato da contratação do empréstimo, firmado mediante peça jurídica assinada por representantes de ambas as instituições, a Prefeitura de Fortaleza assume a função de mutuário e a CAF assume a função de prestamista, com a devida explicitação do programa municipal a ser financiado. Após esse ato, os agentes municipais mobilizam-se para a realização das obras e serviços listados no referido programa, sob constante fiscalização e controle da CAF, realizados por meio de envio periódico de relatórios pela Prefeitura à instituição bancária.

Em um segundo momento, no ato da produção, a Prefeitura de Fortaleza assume funções de coordenação e controle dessas massas de capital portador de juros, com intuito de imobilizar o valor de capital tomado de empréstimo em fatores necessários ao processo produtivo da obra resultante do programa. Assim, mediante licitações, órgãos municipais realizam transferências de massas monetárias para construtoras, responsáveis pelo processo efetivo de mobilização de força de trabalho, de aquisição de matéria-prima e maquinaria, elementos necessários para realizar o melhoramento do espaço construído. Tais montantes são repassados às construtoras de forma periódica, devendo estar previsto em edital a realização de “medições” de agentes municipais em termos de acompanhamento e fiscalização da execução das obras.

Por fim, em um terceiro momento, de volta à circulação, o Poder Executivo Municipal sustenta a transferência de montantes de dinheiro, na forma de amortizações, juros e demais encargos, vinculados ao empréstimo inicial, realizando pagamentos periódicos à CAF. Esse momento da circulação pode se estender por diversos anos, a depender do tempo fixado em contrato. Durante a sua realização, do ponto de vista do prestamista, tais massas monetárias são contabilizadas em seus ativos totais, a compor parte-alíquota da carteira de crédito. Do ponto de vista do mutuário, o dinheiro tomado de empréstimo é, inicialmente, contabilizado como receita de capital, na subfunção orçamentária de operação de crédito externa. E, especificamente, nos momentos dos repasses às construtoras, pagamento juros e amortizações, tais massas monetárias contabilizam-se para o mutuário como despesas de capital e despesas correntes, a depender da natureza específica da função do gasto público.

Dessa maneira, no interior da dinâmica lógico-formal do Sistema do Capital, no início do ciclo D-D', nos termos da análise marxiana, efetiva-se, no primeiro momento da circulação, uma primeira troca de lugar do dinheiro, D-D, do capitalista monetário para o capitalista ativo. Tal ato, contudo, não é fator de metamorfose alguma, em conformação com o

que sustenta Marx. Só existe metamorfose efetiva do dinheiro quando este é desembolsado uma segunda vez, agora pelo capitalista ativo — agente imediatamente envolvido nos ciclos produtivo e/ou comercial —, para a compra e venda de mercadorias necessárias ao processo de valorização do seu capital. Enfim, o que ocorre no primeiro ato, D-D, é apenas uma “troca de mãos” do dinheiro de um “primeiro” para um “segundo capitalista” (MARX, 2017c).

Nas contratações do capital portador de juros, o Estado, a partir de distintos entes, exerce funções de coordenação e controle, com intenção de garantir o “adequado” — do ponto de vista da valorização do capital — movimento dessas massas monetárias aos agentes envolvidos em distintas escalas. As ações estatais constituem-se, pois, como uma condensação de *mediações*, presentes na troca de mãos do dinheiro do primeiro capitalista, no caso analisado, a CAF, para o segundo capitalista, isto é, construtoras responsáveis pela obra de melhoramento do espaço construído da orla marítima.

Tal “troca de mãos” engendra, ainda, uma peculiaridade, referente à propriedade do dinheiro. As massas monetárias, emprestadas pelo primeiro capitalista, não têm sua propriedade transferida ao segundo, ocorrendo, contudo, “transações jurídicas”, as quais “não têm relação nenhuma com o processo real de reprodução do capital e apenas lhe servem de introdução” (MARX, 2017c, p. 395). Assim, as transações jurídicas determinam a forma geral do movimento do capital de empréstimo, apartando-se totalmente de sua substância, qual seja, a exploração do trabalho vivo, fazendo emergir o fetiche do capital elevado à máxima potência.

Em síntese, no caso do financiamento da produção das redes de infraestrutura, o Estado capitalista realiza mediações fundamentais, mais precisamente: (I) na conformação das transações jurídicas entre os distintos agentes envolvidos, (II) na coordenação do fluxo das massas monetárias de propriedade de instituições bancárias, (III) no controle de suas “adequadas” metamorfoses em fatores de produção pelos capitalistas ativos, isto é, construtoras especializadas em obras de infraestrutura. Cabe salientar que essas metamorfoses ocorrem, de maneira efetiva, por meio de licitações e chamadas públicas, pelas quais construtoras disputam entre si o fluxo monetário captado pelo Estado capitalista das instituições bancárias.

Após essa primeira delimitação teórico-empírica, presente com mais detalhes nos segmentos anteriores desta dissertação, adentra-se nas configurações dos principais agentes, órgãos institucionais e fluxos financeiros que determinam as distintas *transações jurídicas*, presentes no caso específico do setor leste da orla marítima de Fortaleza, qual seja, a obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar. Essas determinações lançam as bases para completar

uma compreensão sociológica acerca do financiamento da urbanização capitalista, mediante operações de crédito externas com BDMs.

Tem-se que as operações de crédito, do ponto de vista jurídico-contábil, tratam de empréstimos concedidos por uma instituição bancária, nacional ou estrangeira, a um ente federado, com garantias da União (PISCITELLI, 2021), contabilizando-se, pois, como dívida contratual, interna ou externa, no interior da dinâmica do fundo público. Tal processo subordina-se, em última instância, aos ciclos do Ajuste Estrutural brasileiro, de marca neoliberal, a coadunar uma série de limites e restrições ao processo de endividamento estatal, sob o manto ideológico do equilíbrio e austeridade fiscais.

Na escala nacional, ao longo dos primeiros ciclos de Ajuste<sup>53</sup>, a LRF, “ao disciplinar a dívida pública, além de exigir providências dos entes quanto ao estabelecimento de limites de endividamento [...] impõe, também, medidas claras de controle, ao lado de sanções para a hipótese de não cumprimento dos limites então fixados” (*ibid.*, p. 167).

Nesse contexto jurídico-contábil, a contratação de uma operação de crédito por entes da Federação está sob regulamento e controle de algumas resoluções, referindo-se, especificamente, ao artigo 52, inciso V ao inciso IX, da Constituição de 1988. As Resoluções do Senado Federal (RSF) são as principais formas jurídicas de regulação do artigo 52, dando destaque, especificamente, para duas resoluções: RSF nº 96, a estabelecer limites e condições globais para as operações de crédito e para a concessão de garantias da União; RSF nº 43, dispondo efetivamente sobre as operações de crédito internas e externas, seus limites e condições de autorização.

Caso a operação de crédito seja externa, isto é, realizada em moeda estrangeira, faz-se necessário, além da aprovação do Senado Federal, que o ente estatal interessado no empréstimo submeta uma Carta-consulta para a Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), vinculada ao Ministério da Economia. A partir dessa Carta-consulta, a COFIEEX realiza uma avaliação jurídico-financeira, com intuito de averiguar a situação do fundo público do ente estatal proponente, julgando, então, se este ente está apto ou não a realizar empréstimos em moeda estrangeira com algum BDM.

De fato, é nesse contexto que se inserem os processos do financiamento da mais recente obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar. Para a realização da operação de crédito externa, específica do financiamento da obra em questão, a Prefeitura de Fortaleza concebeu, coordenou e executou o Programa Fortaleza Cidade com Futuro (PFCF), forma

---

<sup>53</sup> Processos discutidos no segmento 4, referentes, sobretudo, aos Governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

institucional que garante a mediação entre agentes públicos municipais e representantes dos BDMs.

Cabe mencionar que as informações apresentadas, a partir deste momento, sobre o PFCF constam no contrato assinado entre o representante da Prefeitura, Roberto Cláudio Bezerra, o então prefeito de Fortaleza e o representante da CAF, Jaime Holguín Torres. Os dados coletados sobre detalhes deste contrato de empréstimo estão disponíveis *online*<sup>54</sup>, por meio de consulta pública, no *site* do Cadastro da SADIPEM.

Inicialmente, o Poder Executivo Municipal apresentou ao Poder Legislativo Municipal um programa, delineando diretrizes, objetivos específicos, formas de avaliação e controle, objeto de intervenção no espaço, montantes orçamentários globais e condições de execução. Neste sentido, em dezembro de 2013, a Câmara de Vereadores do Município de Fortaleza aprovou a Lei Ordinária nº 10.149/2013, com vigência a partir de junho de 2016, autorizando o Poder Executivo Municipal a contratar um empréstimo com a CAF, no montante de oitenta e três milhões, duzentos e cinquenta mil dólares, para financiamento de obras e serviços do “Programa Aldeia da Praia-Fortaleza Cidade com Futuro”.

Após aprovação na Câmara de Vereadores, a Prefeitura apresentou o programa ao Senado Federal e à COFIEIX. Contudo, não foi possível detalhar os processos de submissão, avaliação e aprovação do pedido dessa operação de crédito externa, tanto no Senado Federal quanto na COFIEIX, por falta de acesso aos documentos cabíveis e aos agentes responsáveis. Pode-se, apenas, supor que a realização de tais momentos, a partir das datas apresentadas nos documentos posteriores, ocorreram com relativa rapidez.

Esse processo pode ser demonstrado quando, no mesmo mês de aprovação da Lei Ordinária nº 10.149/2013, em dezembro de 2013, mediante a Resolução nº 2050/2013, a Diretoria da CAF aprovou o “Programa Aldeia da Praia-Fortaleza Cidade com Futuro”. Apesar disso, o contrato de empréstimo foi assinado, apenas, em junho de 2018, seis anos após sua aprovação. Essa “lacuna” temporal, entre a aprovação do empréstimo e a assinatura do contrato, se dá, sobretudo, porque, segundo Pinheiro e Pequeno (2019-2020), o programa, inicialmente concebido pela Prefeitura em parceria com uma empresa privada, Cosampa Projetos e Construções, estava voltado para outros territórios do setor leste da orla marítima de Fortaleza, especificamente, Serviluz e Titanzinho.

Após resistências de movimentos populares pelo direito à moradia, em articulações com grupos de pesquisa do Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Design da

---

<sup>54</sup> Dados disponíveis em: <https://sadipem.tesouro.gov.br/sadipem/private/pages/index.jsf> . Acesso em: Dez./2022.

Universidade Federal do Ceará (DAUD/UFC), em especial, com o Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB)<sup>55</sup>, a contestar a execução do Programa Aldeia da Praia, as ações programáticas sofreram redefinições, alterando, pois, seu território de incidência na metrópole e seus objetivos específicos.

O novo programa passou a prever “a realização de obras na orla da Beira-Mar e no litoral leste de Fortaleza, entre outras, incorporando o projeto Aldeia da Praia, com a perspectiva de ‘capacitações para o empreendedorismo, implantação de um sistema de microfinanças e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais em Turismo’ (PINHEIRO; PEQUENO, 2019-2020, p. 397).

Após essa redefinição, o PFCF assume seus contornos finais, aparecendo, então, como objetivo geral, listado na Cláusula Primeira do contrato de empréstimo: incrementar o potencial turístico e a competitividade da cidade de Fortaleza, promovendo o desenvolvimento social e econômico da população, por meio de um conjunto de investimentos em diferentes setores. Ainda de acordo com esta Cláusula Primeira do contrato, tais investimentos estão reunidos em torno de cinco eixos: (I) política de gestão e requalificação urbana de longo prazo, que inclui o acesso aos serviços básicos e ao espaço público; (II) integração social e territorial do litoral da cidade; (III) promoção do investimento produtivo e do emprego; (IV) melhoria ambiental e preservação de recursos naturais; (V) segurança dos cidadãos.

O montante do empréstimo fixou-se em US\$ 83.25 milhões, o mesmo valor definido em 2013, com a LO nº 10.149/2013. No contrato, foram definidos os seguintes requisitos para a liberação dos desembolsos: (I) contrapartida da Prefeitura no montante de US\$ 83.25 milhões<sup>56</sup>; (II) prazo de carência de quatro anos, a contar a partir da data de assinatura do contrato; (III) prazo de até seis meses para solicitar o primeiro desembolso do prestatário; (IV) prazo de até quarenta e oito meses para solicitar o último desembolso.

Estabeleceu-se, também, que a Prefeitura de Fortaleza, mutuário do empréstimo, deveria destinar a totalidade dessas massas monetárias, exclusivamente, para atividades de obras, estudos, consultorias e supervisão, previstas no programa em questão.

Na Cláusula Sexta, definiu-se as funções do “órgão executor” do PFCF, a alocar-se no interior do Gabinete do Prefeito, mediante a Coordenação de Programas Integrados, a consistirem, em parte, da estrutura administrativa da Unidade de Coordenação do Programa

---

<sup>55</sup>Para mais informações sobre as pesquisas desenvolvidas pelo LEHAB, conferir: <http://www.lehab.ufc.br/wordpress/> Último acesso: Dez./2022.

<sup>56</sup>A partir dos dados coletados, não foi possível conferir a origem dos recursos oferecidos pela Prefeitura como contrapartida.

(UCP). A criação desses órgãos institucionais, especificamente a UCP, torna-se, também, uma ação obrigatória, exigida pelo prestatário para a liberação do primeiro desembolso. Mediante a UCP, o mutuário deveria apresentar um relatório inicial<sup>57</sup>, a conter a situação atualizada dos custos de execução, ações ambientais e sociais, bem como cronograma de execução.

A partir dessa estrutura institucional, montada pela Prefeitura, a CAF exigiu a apresentação do Manual Operacional do Programa (MOP), elaborado pela UCP. No MOP<sup>58</sup> deveria conter: (I) procedimentos de contratação, acompanhamento, supervisão e demais atividades para a execução do PFCF; (II) proposta de indicadores, metas e mecanismos de gestão, de modo a ser possível o monitoramento e a medição dos resultados; (III) Plano de Comunicação Social; (IV) descrição dos serviços de supervisão e de segurança viária, realizado pelo órgão de trânsito correspondente; (V) relatório com a descrição dos projetos de engenharia, arquitetura, orçamento, prazos, escopo, localização, beneficiários esperados, estudos de impacto ambiental e demais dados e recomendações para a execução do programa; (VI) edital de licitação para a contratação das obras; (VII) edital de supervisão técnica, ambiental e social da obra.

Em relação à amortização do empréstimo, conforme contrato, a Prefeitura de Fortaleza ficou responsável de realizar o pagamento em até vinte e quatro parcelas semestrais, de forma consecutiva e, preferencialmente, em parcelas iguais, acrescidas aos montantes atualizados dos juros. Acordou-se que o primeiro pagamento das amortizações poderá ser efetuado após cinquenta e quatro meses, isto é, quatro anos e meio, contados a partir da assinatura do contrato.

Na Cláusula Décima Primeira, fixou-se a estrutura dos juros cobrados pela CAF, calculada sobre os saldos devedores do principal empréstimo, à taxa anual variável que resulte da soma da LIBOR de seis meses, aplicável ao período de juros, acrescido da margem de 1,85%. Contudo, nos primeiros oito anos de vigência do contrato, a CAF se obrigaria a reduzir para 1,75% a margem cobrada do mutuário, realizada mediante recursos do Fundo de Financiamento Compensatório. Acrescido a isso, o mutuário deverá pagar, ainda, uma “Comissão de Compromisso”, equivalente a 0,35% anual, aplicado sobre os saldos não desembolsados do empréstimo.

Conforme apresentado no segmento 4, a LIBOR é uma taxa média de juros, estabelecida em 1986 e calculada diariamente por grandes bancos de Londres, cujo objetivo

---

<sup>57</sup> Apesar de todos os esforços investigativos, não foi possível ter acesso ao referido documento.

<sup>58</sup> Para o desenvolvimento desta pesquisa, não foi possível ter acesso ao MOP, com intuito de ampliar os detalhes do que foi efetivamente enviado pela Prefeitura à CAF, ao longo dos anos de execução do PFCF.

consiste em funcionar como referencial de juros para contratos de empréstimos internacionais e outras operações financeiras de curto e médio prazos. Em 2017, a partir de denúncias públicas de interferências de bancos privados particulares na determinação de sua flutuação, o *Financial Conduct Authority* (FCA), órgão financeiro regulador do Reino Unido, estabeleceu um prazo de aproximadamente quatro anos para a saída da LIBOR do mercado financeiro, como “indexador” base.

A CAF, em 2022, com intuito de desenvolver e implementar um substituto para a LIBOR, criou o Comitê de Taxas Alternativas de Referência (ARRC), a reunir representantes do setor privado e reguladores, identificando a *Secured Overnight Financing Rate* (SOFR) como a melhor opção<sup>59</sup> para substituir a LIBOR. Ainda segundo nota oficial do referido banco, os contratos firmados em dólar, ainda em vigor com uma taxa LIBOR, podem continuar a utilizar essa referência até 30 de junho de 2023, quando não será mais publicada.

Fica, também, estipulado no contrato de financiamento do PFCF que todos os pagamentos serão realizados em dólares. Contudo, diferentemente de contratos de empréstimos de outros BDMs, esta peça jurídica não estabelece uma seção específica sobre as disposições da taxa de câmbio e dos processos de conversão da moeda nacional, o real, para a moeda fixada por contrato, o dólar estadunidense e vice-versa, deixando a cargo da flutuação cambial vigente à época dos desembolsos e amortizações.

Desse modo, a taxa final de juros, cobrada pela CAF, após os oito anos de vigência do contrato, consiste em: LIBOR de seis meses + 1,85% + 0,35%. A LIBOR de seis meses, segundo consulta *online*<sup>60</sup>, estabeleceu-se, no ano de 2018, na média de 2,58%. Sendo assim, a taxa de juros final cobrada pela CAF, somados todos os custos financeiros mencionados, atingiu, no referido ano, a marca de 4,6%. A título de comparação, em 2018, a TJLP, taxa básica de juros do BNDES para empréstimos de infraestrutura, a partir de dados disponibilizados *online*<sup>61</sup>, foi registrada em uma média de 6,78%. Ademais, a considerar-se os custos financeiros e *spreads* bancários, adicionados à alíquota cobrada dos mutuários, a taxa final de juros do BNDES configura-se mais elevada do que a taxa final cobrada pela CAF.

Assim sendo, em um primeiro momento, sem considerar as demais condições de contratação dos empréstimos, os juros finais, cobrados pela CAF, podem parecer mais

---

<sup>59</sup> Dados disponíveis em: <https://www.caf.com/pt/sobre-a-caf/o-que-fazemos/o-acesso-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o/substitui%C3%A7%C3%A3o-da-taxa-libor/> . Último acesso: Dez. 2022.

<sup>60</sup> Dados disponíveis em: <https://www.global-rates.com/pt/taxa-de-juros/libor/dolar-americano/2018.aspx> . Último acesso: Dez. 2022.

<sup>61</sup> Dados disponíveis em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/custos-financeiros/taxa-juros-longo-prazo-tjlp> . Último acesso: Dez. 2022.

“atraentes” para os agentes municipais e estaduais, tendo em vista que se apresentam em patamares mais baixos do que as taxas de juros nacionais, cobradas pelo principal BDN, o BNDES. Contudo, essa aparente vantagem pode obscurecer um outro elemento que determina os montantes totais pagos pelo empréstimo, tendo em vista que as operações de crédito externas são contratadas em dólar e, portanto, estão sujeitas às flutuações do câmbio, enquanto os contratos com BNDES são em reais.

O crescente endividamento em dólar estadunidense dos distintos entes estatais brasileiros, especificamente, estados e municípios que não tem soberania monetária para emitir moeda, pode indicar uma “dependência financeira”, vinculada ao mecanismo específico de transferência de valor mediante intercâmbio desigual (MARINI, 2012; LUCE, 2018), próprio de países de capitalismo dependente. Aliado a isso, na dimensão político-ideológica, essa dependência financeira<sup>62</sup> atrela-se aos ciclos do “Ajuste Estrutural” (CARVALHO *et al*, 2019), de marca eminentemente neoliberal, em suas distintas inflexões, a subordinar a dinâmica do fundo público aos ditames do capital financeiro mundializado, sob a lógica do equilíbrio e da austeridade fiscais.

Especificamente, no que tange à conversão das massas monetárias do empréstimo em fatores da produção e melhoramento do espaço construído, tem-se o protagonismo dos agentes da Secretaria de Infraestrutura de Fortaleza (SEINF), para execução das obras do PFCF. As funções desempenhadas por este órgão municipal divergem em relação às atribuições fixadas no contrato com a CAF, a definir, como órgão executor, o Gabinete do Prefeito. Desse modo, a SEINF executou as licitações<sup>63</sup>, no que se refere à contratação de construtoras, agentes capitalistas responsáveis pela execução das obras de melhoramento da Avenida Beira-mar. A primeira licitação pública foi realizada, em 2018, mediante Regime Diferenciado de Contratação - número 001/2018 (RDC - nº 001/18).

Convém ressaltar que esse foi o primeiro edital de licitação, coletado *online*<sup>64</sup> no banco de dados da Central de Licitações da Prefeitura de Fortaleza (CLFOR), vinculado aos melhoramentos da Avenida Beira-mar, após a assinatura do contrato com a CAF para o financiamento do PFCF. O critério de julgamento, segundo explicitado no edital, foi por “maior desconto”, configurando-se o modo de disputa como “aberto” e o regime de execução, como “empreitada por preço unitário”.

---

<sup>62</sup> Tal mecanismo será melhor explicitado no tópico 5.3.2, no momento em que será analisado o impacto dessas operações na dinâmica do fundo público do Município de Fortaleza.

<sup>63</sup> Ao longo da pesquisa, acessou-se cinco licitações públicas, disponibilizadas *online*, no site da CLFOR.

<sup>64</sup> Dados disponíveis em: <https://compras.sepog.fortaleza.ce.gov.br/publico/licitacoes.asp> . Último acesso: Dez./2022.

*Figura 13 - Esplanada do Espigão da Avenida Desembargador Moreira em obras*



FOTO: Paulo Alberto. FONTE: Jornal Diário do Nordeste.

Deste modo, a construtora vencedora desta primeira licitação, referente às obras globais de melhoramento desse espaço da orla, a incluir a Esplanada do Espigão da Avenida Desembargador Moreira (figura 13), foi a Edcon Comércio e Construções Ltda, com o preço global de R\$ 39.210.269,81 milhões. A “origem” dos recursos, tal como consta no referido edital, vincula-se aos “recursos ordinários arrecadados pela administração direta” e às “operações de crédito externas”, não apresentando, contudo, maiores detalhamentos em relação à proporção de cada fonte orçamentária. Igualmente, não consta neste edital a especificação das operações de crédito externas, tendo em vista que a Prefeitura de Fortaleza contratou mais de uma operação nesse período<sup>65</sup>.

Ainda neste edital, especificamente no Anexo XIII, referente à planilha de quantidades e preços, estabeleceu-se uma taxa média de lucro, entendida pelos capitalistas da ICC como Bonificação e Despesas Indiretas (BDI), fixada em 26,85% do preço global. Contudo, para garantir a manutenção ou mesmo ampliação das suas taxas de lucro, as construtoras, especializadas em obras de infraestrutura, de um modo geral, tentam reduzir seus custos de produção, a partir da compra de matérias-primas e aluguel de maquinaria a

---

<sup>65</sup> Neste item 5.3.2, tratou-se das distintas operações de crédito externas contratadas pela Prefeitura de Fortaleza, entre 2006 e 2019.

preços mais baixos, da redução do quadro de trabalhadores, especializados ou não, utilização de *softwares* de planejamento e modelagem da informação, dentre outros artifícios.

*Figura 14 - Dragagem do aterro na obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar*



FOTO: Fabiane de Paula. FONTE: Jornal Diário do Nordeste.

Além desse edital de licitação, pelo menos, outros quatro foram realizados, para viabilizar as obras de “requalificação” da Avenida Beira-mar. O segundo edital de licitação, voltado para a obra de dragagem do aterro (figura 14), especificamente, entre as Avenidas Rui Barbosa e Desembargador Moreira, no Meireles e na Praia de Iracema, mediante RDC - nº 15/2018, teve como vencedor o consórcio Edcon-Jan De Nul, formado pelas empresas Edcon Comércio e Construção LTDA. e a empresa holandesa, com filial no Brasil, Jan de Nul do Brasil Dragagem LTDA. O consórcio venceu com porcentagem de desconto de 4%, firmando o preço global de R\$ 67.906.172,81 milhões.

O terceiro edital de licitação, aberto em julho de 2020, mediante RDC - nº 034/2020, tinha como objeto a execução da Feira de Artesanato da Beira-mar, com preço global fixado em R\$ 9.131.964, 93. A empresa vencedora foi a Edcon Comércio e Construções LTDA, a mesma vencedora do primeiro edital.

O quarto edital de licitação, aberto em agosto de 2020, mediante RDC - nº 036/2020, tinha como objetivo executar as “guarderias” de embarcações, no preço global de R\$ 351.147, 54 mil. A empresa vencedora foi a Duplo M. Construtora LTDA. Finalmente, o

quinto edital de licitação registrado na CLFOR, aberto em agosto de 2021, mediante “Tomada de Preços”, nº 004/2021 (TP- nº 004/21), refere-se à execução da pista de *skate*, no preço global de R\$ 1.088.800,11. A empresa vencedora foi a construtora Astral LTDA. Assim como a primeira licitação, as fontes orçamentárias dos demais editais provém dos “recursos ordinários arrecadados pela administração direta” e de “operações de crédito externas”, sem maiores especificações.

Após delineadas configurações jurídico-institucionais pelas quais o financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar estabeleceu-se, identificando agentes e órgãos institucionais participantes, ainda cabe adentrar na conformação dos fluxos financeiros dos dois principais agentes do financiamento deste caso específico da urbanização capitalista na metrópole Fortaleza. Trata-se da CAF, na função de prestamista e da Prefeitura de Fortaleza, na função de mutuário. A partir dessa configuração, sobretudo para delinear como essas massas monetárias são contabilizadas em seus respectivos balanços orçamentário-financeiros, pode-se completar uma compreensão do objeto desta pesquisa.

### ***5.3.1. A Corporação Andina de Fomento (CAF) e a composição do capital bancário***

Em meio aos processos regionais de integração dos países americanos, sob a hegemonia imperialista dos EUA, isto é, durante toda a segunda metade do século XX, diversos marcos institucionais fundamentaram a criação da CAF, ocorrida em meados da década de 1970. Dentre esses marcos, pode-se mencionar: a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, em 1960, e do BID, outro importante BDM, em 1959.

De fato, no interior da dinâmica interbancária multilateral em escala mundial, a CAF pode ser considerada um banco sub-regional, a concentrar suas atividades na América Latina, de criação relativamente “tardia”, se comparada ao BID, mencionado anteriormente e ao BIRD, criado em conjunto com o FMI, a partir dos acordos de *Bretton Woods*, em 1945.

Nesse bojo, a CAF organizou-se com o propósito original de atender aos países andinos, tais como Chile, Equador, Venezuela, Colômbia e Peru. De acordo com Amaral (2018, p. 44), em 1966, houve a assinatura da Declaração de Bogotá, contemplando as medidas de integração desses países em torno da CAF e, em 1968, “seu convênio constitutivo seria subscrito, concebendo a entidade como um banco de desenvolvimento multilateral, agência de promoção do desenvolvimento e da integração andina”. Assim, as operações dessa

instituição bancária iniciaram-se efetivamente em junho de 1970, com sede de sua administração em Caracas, na Venezuela.

Nas décadas de 1970 e 1980, com a consolidação do regime de acumulação com dominância financeira, deflagrou-se a crise da dívida externa dos países latino-americanos, a implicar o início dos ciclos do Ajuste Estrutural, legitimados pelos preceitos ideológicos do Consenso de Washington (1989). No interior dessas profundas transformações no capitalismo em escala mundial, Amaral (*ibid.*, p. 45) aponta que, durante esse período,

deu-se início ao processo de ampliação da área de atuação da CAF e da sua estrutura acionária, transformando-se de instituição andina em um órgão latinoamericano. Logo, em dezembro de 1989, a CAF duplicou seu capital autorizado e convidou outros países latinoamericanos a ingressar como membros. Em 1990 ocorreu a entrada de outros países não andinos, o México, como membro extra-sub-regional. Desde 1996, o Brasil tem acesso aos empréstimos da CAF, mas somente com a grande mudança no estatuto da instituição, em 2007, ele se tornou membro

A partir da configuração dos marcos históricos que fundamentam sua estrutura atual, tem-se que, conforme consta no seu regulamento geral, a CAF, em termos jurídico-contábeis, constitui-se como uma instituição bancária de “pessoa jurídica de direito internacional público”<sup>66</sup>. A propriedade atual de seu capital é formada a partir de uma sociedade acionária. As ações são divididas por séries, especificamente, “A”, “B” e “C”, todas consideradas nominais, diferenciando-se umas das outras a partir do valor aplicado por cada acionista para a composição do capital bancário total, o qual, quase em sua totalidade, é de propriedade de Estados, compreendidos por “Países-acionistas”.

Como expõe a Tabela 5, em 2021, o País-acionista que detinha a maior parte das ações ordinárias do capital bancário da CAF era o Estado da Colômbia, com 18,5% do total, seguido do Peru, com 18,3%, Argentina, com 10,6% e Venezuela, com 10,2%. O Estado brasileiro, possuindo ações das séries “A” e “B”, representava apenas 8,7% do total das ações ordinárias da CAF.

A participação dos países de capitalismo central são, praticamente, insignificantes, aparecendo apenas Portugal e Espanha, os quais detinham, juntos, menos de 5% do capital total. Todavia, isso não se verifica na composição do capital bancário de outros importantes

---

<sup>66</sup> De acordo com o artigo 40 do Código Civil, lei nº 10.406/2002, os sujeitos jurídicos podem ser de Direito Público, interno ou externo e de Direito Privado. Além disso, o artigo 42 da mesma lei dispõe que as pessoas jurídicas de Direito Público externo são os Estados estrangeiros e todas as pessoas e/ou instituições que forem regidas pelo Direito Internacional Público. Nesse sentido, instituições internacionais e/ou multilaterais, como o FMI e a ONU, por exemplo, são consideradas “pessoas jurídicas de direito internacional público”.

BDMs, a exemplo do BID, que registrou em seus balanços financeiros, em 2021, 30% do capital ordinário total de propriedade dos EUA<sup>67</sup>.

*Tabela 5 - Participação dos Países-acionistas na propriedade do capital da CAF (2021)*

Países-acionistas	Composição acionária do capital bancário da CAF (em milhões de US\$)				
	Série "A"	Série "B"	Série "C"	Ações ordinárias	%
Argentina	1,2	564,27		565,47	10.6%
Bolívia	1,2	299,63		300,83	5.6%
Brasil	1,2	462,19		463,39	8.7%
Colômbia	1,2	983,065		984,265	18.5%
Equador	1,2	325,575		326,775	6.1%
Panamá	1,2	176,795		177,995	3.3%
Paraguai	1,2	174,395		175,595	3.3%
Peru	1,2	976,115		977,315	18.3%
Trinidad & Tobago	1,2	131,38		132,58	2.5%
Uruguai	1,2	182,96		184,16	3.5%
Venezuela	1,2	544,645		545,845	10.2%
Barbados			17,61	17,61	0.3%
Chile			27,705	27,705	0.5%
Costa Rica			55,19	55,19	1.0%
República Dominicana			52,78	52,78	1.0%
Jamaica			910	910	0.02%
México			76,835	76,835	1.4%
Portugal			9,6	9,6	0.2%
Espanha			250,455	250,455	4.7%
Bancos Comerciais		2,485		2,485	0.05%
<b>Total</b>	<b>13,2</b>	<b>4,823,505</b>	<b>491,085</b>	<b>5,327,790</b>	<b>100%</b>

FONTE: Demonstrativos Financeiros CAF. Elaborado pelo Autor.

Tal como disposto nas suas políticas de gestão<sup>68</sup>, a atuação da CAF tem como objetivo geral promover o “desenvolvimento sustentável e a integração regional, mediante a

<sup>67</sup> Dados disponíveis em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/viewer/Relatorio-anual-2021-do-Banco-Interamericano-de-Desenvolvimento-Resenha-do-ano.pdf>. Último acesso: Dez. 2022.

prestação de múltiplos serviços financeiros e aportes de conhecimento a clientes dos setores público e privado de seus Países-acionistas”.

Nesse sentido, a CAF atua, de forma majoritária, por meio de quatro atividades:

I. “Cooperação Técnica”, destinada a criar operações para financiar a contratação de serviços e obras compatíveis com os objetivos da CAF;

II. “Empréstimos”, destinados a uma operação específica ou linhas de crédito para financiar diversos programas, associados a investimentos ou outra atividade econômica cujas características técnicas, mercadológicas, econômico-financeiras, ambientais, institucionais e outras pertinentes à natureza da operação foram previamente formulados pelo mutuário, de forma que a CAF possa demonstrar sua viabilidade e analisar o risco de sua participação no financiamento da operação. Além disso, os empréstimos podem ser de curto prazo, pagos em até um ano, médio prazo, entre um e cinco anos ou longo prazo, mais de cinco anos;

III. “Investimentos em Participações”, os quais referem-se aos recursos monetários, destinados à aquisição de títulos de risco que circulam em mercados próprios, como opções de compra ou venda, garantias de colocação de ações, dívida subordinada e outros títulos de natureza similar. Nesse sentido, conforme consta em suas diretrizes, a CAF pode realizar investimentos patrimoniais em empresas públicas, mistas ou privadas, veículos ou instituições financeiras privadas, novas ou existentes, que sejam ou tenham potencial para serem “rentáveis e competitivas internacionalmente”.

IV. “Agência Financeira”, isto é, a CAF pode atuar como agente para obter os recursos financeiros requeridos por seus mutuários, como administrador de operações financiadas ou cofinanciadas com outras entidades, como síndico de empréstimos de terceiros ou como vendedor de participações em empréstimos.

Os principais mutuários, entendidos como “clientes” pela CAF, isto é, os agentes que possuem acesso aos empréstimos do banco são: (I) Estados, em seus distintos entes que compõem os “Países-acionistas”, (II) pessoas jurídicas públicas, privadas ou mistas, domiciliadas nesses países. Contudo, seu regulamento geral prevê que em certas ocasiões de interesse de um ou vários Países-acionistas, entidades domiciliadas em outros países podem ter acesso às operações do banco. Os empréstimos da CAF são considerados de “risco soberano”, na situação em que o cliente seja um País-acionista ou em operação que possuir garantia desse mesmo País. As operações com outros potenciais “clientes”, que não contam com a garantia de um País-acionista, são consideradas de “risco não soberano”.

---

<sup>68</sup> Dados disponíveis em: <https://www.caf.com/media/2826053/politicas-de-gestion-sep2019.pdf> . Último acesso: Dez. 2022.

*Tabela 6 - Montante total dos empréstimos da CAF por País-acionista (em milhares de US\$)*

<b>País</b>	<b>dez. 2021</b>	<b>dez. 2020</b>	<b>dez. 2019</b>	<b>dez. 2018</b>	<b>dez. 2017</b>
Argentina	3,842,317	3,725,343	3,743,346	3,577,715	3,207,732
Barbados	172,683	170,267	75,387	84,014	86,65
Bolívia	2,752,463	2,546,310	2,715,821	2,562,869	2,483,765
Brasil	2,698,038	2,621,465	2,228,617	1,694,502	2,116,352
Chile	304,187	459,745	472,914	425	305
Colômbia	3,403,385	2,795,238	2,857,926	2,840,345	2,516,203
Costa Rica	547,145	564,353	81,681	88,795	89,872
República Dominicana	110,789	145,01	174,667	206,515	251,764
Equador	4,201,415	4,122,246	3,727,546	3,586,804	3,437,558
México	825	885	500	530	305
Panamá	2,562,057	2,076,210	2,031,635	1,900,354	1,503,012
Paraguai	1,511,665	1,086,175	512,842	466,2	418,669
Peru	1,743,908	1,524,531	1,987,713	2,039,674	2,279,635
Trinidad & Tobago	1,163,978	1,048,889	788,889	600	0
Uruguai	903,243	990,657	945,05	994,685	1,044,167
Venezuela	2,871,509	3,199,717	3,671,802	3,514,102	3,285,490
<b>Total</b>	<b>29,613,782</b>	<b>27,961,156</b>	<b>26,515,836</b>	<b>25,111,574</b>	<b>23,630,869</b>

FONTE: Demonstrativos Financeiros CAF. Elaborado pelo Autor.

De acordo com a Tabela 6, em 2021, a CAF liberou um montante total de US\$ 29.613.782 milhões para empréstimos, dos quais US\$ 4.201.415 milhões foram destinados ao Equador, correspondendo à maior participação, isto é, 14,2% do total. No mesmo período, os empréstimos brasileiros responderam por apenas 9,1% do volume monetário total da carteira de crédito da CAF. Em relação à evolução do estoque do montante total emprestado, ao longo dos anos analisados, percebe-se um leve crescimento, de cerca de 5% ao ano.

*Tabela 7 - Balanço Financeiro da CAF (em milhares US\$)*

<b>Balanço Patrimonial</b>	<b>dez. 2021</b>	<b>dez. 2020</b>	<b>dez. 2019</b>	<b>dez. 2018</b>	<b>dez. 2017</b>
<b>Ativos</b>					
Ativos Líquidos	18,188,160	14,807,059	14,451,166	12,498,237	12,603,423
Carteira de crédito	26,655,847	26,819,873	24,607,700	23,156,974	22,386,503
Provisão para perdas	-87,543	-104,269	-64,877	-65,35	-65,397

Investimentos em capital	444,222	437,036	458,679	439,195	387,613
Outros ativos	2,029,006	1,930,982	1,404,083	1,636,674	1,276,572
<b>Ativos Totais</b>	<b>47,229,692</b>	<b>43,890,681</b>	<b>40,856,751</b>	<b>37,665,730</b>	<b>36,588,714</b>
<b>Passivos</b>					
Depósitos Recebidos	3,354,668	2,098,377	1,456,620	3,151,842	3,439,999
Títulos Comerciais	1,971,919	1,057,351	852,517	980,256	2,047,162
Títulos	25,573,167	25,053,588	23,703,962	19,484,466	17,728,524
Empréstimos e outras obrigações	1,725,710	1,321,896	1,343,750	1,512,189	1,418,920
Outros passivos	1,623,760	1,679,798	1,401,171	1,260,200	1,363,287
<b>Passivos Totais</b>	<b>34,249,224</b>	<b>31,211,010</b>	<b>28,758,020</b>	<b>26,388,953</b>	<b>25,997,892</b>
Patrimônio Líquido integralizado	9,219,292	9,080,274	8,860,529	8,348,931	7,751,310
Reservas	3,666,951	3,427,129	3,101,547	2,877,970	2,801,571
Lucros retidos e outros	94,225	172,268	136,655	49,876	37,941
<b>Patrimônio Líquido Total</b>					
	<b>12,980,468</b>	<b>12,679,671</b>	<b>12,098,731</b>	<b>11,276,777</b>	<b>10,590,822</b>
<b>Passivos e Patrimônio Líquidos Totais</b>					
	<b>47,229,692</b>	<b>43,890,681</b>	<b>40,856,751</b>	<b>37,665,730</b>	<b>36,588,714</b>
<b>Balço de Rendimentos</b>					
	<b>2021</b>	<b>2020</b>	<b>2019</b>	<b>2018</b>	<b>2017</b>
<b>Receitas</b>					
Juros	347,331	661,285	431,442	276,108	232,231
Outros	22,463	-16,032	-1,398	2,331	1,777
<b>Receitas Totais</b>	<b>369,794</b>	<b>645,253</b>	<b>430,044</b>	<b>278,439</b>	<b>234,008</b>
<b>Despesas</b>					
Juros	191,683	361,032	259,398	179,532	144,67
Proventos	-7,472	12,626	-1,37	9,286	14,785
Administrativo	77,512	67,891	34,923	37,99	33,65
Outros	9,106	18,741	1,936	459	6,033
<b>Despesas Totais</b>	<b>270,829</b>	<b>460,29</b>	<b>294,887</b>	<b>227,267</b>	<b>199,138</b>
Receitas Operacionais	98,965	184,963	135,156	51,172	34,87
Ineficácia decorrente de hedges e outras mudanças no valor	5,664	556	1,569	1,296	6,65
Contribuições para Fundos Especiais de Acionistas	10,404	13,251	70	2,593	2,407
<b>Lucro Líquido</b>	<b>94,225</b>	<b>172,268</b>	<b>136,655</b>	<b>49,875</b>	<b>39,113</b>

<b>Taxa de lucro</b>					
Retorno sobre Ativos - ROA (% a.a.)	0.43%	0.84%	1.33%	0.55%	0,42%
Retorno sobre Patrimônio Líquido - ROE (% a.a.)	1.62%	2.92%	4.54%	1.85%	1,44%

FONTE: Demonstrativos Financeiros CAF. Elaborado pelo Autor.

Como expõe Tabela 7, ainda em 2021, a CAF contabilizou US\$ 47.229.692 milhões em ativos totais, a incluir o montante total dos empréstimos concedidos aos Países-acionistas, correspondendo a 56% dos seus ativos totais, ou seja, compreendido pelo banco pelo conceito contábil de “carteira de crédito”, totalizada em US\$ 26.655.847 milhões.

Nesse sentido, tem-se que o valor do capital de empréstimo imobilizado no melhoramento e/ou produção de espaços construídos de uso coletivo, bem como na rede de infraestrutura, apesar de não mais existir na forma-dinheiro, representa-se em títulos de crédito, circulando nos balanços financeiros do prestamista como uma forma de capital fictício. Esses títulos são contabilizados pela CAF como parte de seus ativos totais, até finalizar a amortização total do montante emprestado, momento em que esses ativos são liquidados nos seus registros contábeis,

O “lucro líquido”, compreendido pela CAF, é calculado a partir da diferença entre o que o banco arrecada de juros, somando-se os juros advindos dos empréstimos contratados pelos Países-acionistas, bem como dos demais títulos comprados em mercados especializados, descontados de suas despesas com o setor de administração, proventos e juros de empréstimos que a própria CAF realizou com outras instituições bancárias.

Em termos comparativos, no ano de 2021, a taxa de retorno da CAF, seja sobre ativos totais, isto é, o ROA, de 0,43%, ou sobre o patrimônio líquido, o ROE, de 1,62%, apresenta-se bastante abaixo, por exemplo, do que foi contabilizado pelo BNDES, maior banco de desenvolvimento nacional, que contabilizou, no mesmo período, 4,69% e 34,23%, respectivamente, expostos na Tabela 4. Essas altas taxas de retorno do BNDES podem indicar a política adotada por seu conselho administrativo, voltada à potencialização da lucratividade, em detrimento de interferir na que o próprio banco compreende por “viabilizar e propor soluções que transformem o setor produtivo e promovam o desenvolvimento sustentável”<sup>69</sup> no Brasil.

<sup>69</sup> Informações disponíveis em: [https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/85011365-0a56-4ff2-8254-8ab8d185f5a5/Anexo+1\\_Estrategia+de+Longo+Prazo+2022\\_OSTENSIVO.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n-oKrCA](https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/85011365-0a56-4ff2-8254-8ab8d185f5a5/Anexo+1_Estrategia+de+Longo+Prazo+2022_OSTENSIVO.pdf?MOD=AJPERES&CVID=n-oKrCA). Último acesso: Dez. 2022.

### 5.3.2. A Prefeitura de Fortaleza e as operações de crédito externas

Detalhou-se, no item anterior, como massas do capital de empréstimo, voltadas para o financiamento de infraestrutura, do ponto de vista do prestamista, a CAF, são contabilizadas. Mesmo após transformado em fatores de produção por capitalistas ativos, isto é, após a realização efetiva do empréstimo de dinheiro a juros e seu repasse às construtoras, mediado pelo Estado capitalista, o valor de capital inicialmente emprestado continua circular como título de crédito. O dinheiro é efetivamente gasto e convertido em força de trabalho, maquinaria e matérias-primas, mas sua representação, ao longo dos anos de vigência do empréstimo, transforma-se em capital fictício, exatamente, porque consta como parte-álquota dos “ativos totais” desse BDM, até o momento da liquidação completa do saldo-devedor pelo mutuário.

Neste tópico, após a apresentação do ponto de vista do prestamista, pode-se ingressar no outro lado dessa intrincada equação, isto é, nos detalhes de como essas massas de capital de empréstimo são contabilizadas pelo mutuário, no caso analisado, a Prefeitura de Fortaleza.

Sabe-se, a partir do que foi exposto anteriormente, que tanto a Governo do estado do Ceará quanto a Prefeitura de Fortaleza realizaram, ao longo das últimas décadas, uma série de empréstimos em moeda estrangeira, destinados a financiar diversos programas<sup>70</sup> de melhoramento do espaço urbano e da rede de infraestrutura da metrópole, bem como de outros Municípios, fundamentais para o padrão de acumulação que estava se conformando no Ceará, sobretudo, após 1990.

Tal relação entre distintos BDMs e os entes estatais cearenses, especificamente, a Prefeitura de Fortaleza, não é nova, muito menos esporádica. Ao contrário, tais relações aprofundaram-se após os anos de 2010, mesmo com diferentes partidos políticos ocupando o principal cargo administrativo municipal.

---

<sup>70</sup> A Prefeitura de Fortaleza e o Governo do estado do Ceará, ao longo da década de 2010, realizaram uma série de arranjos jurídico-institucionais para captar recursos financeiros externos, visando o financiamento de obras de infraestrutura e melhoramento do espaço construído. Entre essas ações pode-se mencionar a própria execução do CIPP, realizada através de uma *joint venture* entre fundos financeiros nacionais e estrangeiros; a concepção e execução das obras da “Rede Cuca”, o programa “Ceará de Ponta a Ponta”, contando com ampliação e melhoramento de mais de 600 km do sistema viário, incluindo as CE-085, CE-040, CE-025, dentre outras.

Nesse bojo, segundo os dados da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>71</sup>, tem-se que, entre 2006 e 2019, a Prefeitura de Fortaleza contratou ao total dez operações de crédito externas, as quais financiaram os seguintes programas:

V. Programa de Transporte Urbano de Fortaleza (TRANSFOR), firmado com o BID, em 2006, no montante contratado de US\$ 85.2 milhões;

VI. Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social (PREURBIS), firmado com o BID, em 2010, no montante contratado de US\$ 59.4 milhões;

VII. Programa Integrado de Políticas Públicas de Juventude de Fortaleza (PIPPJ), firmado com o BID, em 2010, no montante contratado de US\$ 33.06 milhões;

VIII. Programa Nacional de Desenvolvimento e Estruturação do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE), firmado com a CAF, em 2012, no montante contratado de US\$ 50.0 milhões;

IX. Programa de Drenagem Urbana de Fortaleza (DRENURB), firmado com o CAF, em 2012, no montante contratado de US\$ 45.1 milhões;

X. Programa de Transporte Urbano de Fortaleza II (TRANSFOR II), firmado com o BID, em 2016, no montante contratado de US\$ 57.9 milhões;

XI. Programa de Fortalecimento de Inclusão Social e Redes de Atenção (PROREDES), firmado com o BID, em 2017, no montante contratado de US\$ 65.4 milhões;

XII. Programa Fortaleza Cidade com Futuro (PFCF), firmado com o CAF, em 2018, no montante contratado de US\$ 83.25 milhões;

XIII. Programa Fortaleza Cidade Sustentável (PFCS), firmado com o BIRD, em 2019, no montante contratado de US\$ 73.3 milhões;

XIV. Programa de Infraestrutura em Educação e Saneamento de Fortaleza (PROINFRA), firmado com o CAF, em 2019, no montante contratado de US\$ 150.0 milhões.

Das dez operações listadas acima, cinco delas foram firmadas com o BID, quatro com a CAF e uma com o BIRD.. No âmbito municipal, tem-se que metade dessas operações foram contratadas na gestão Luizianne Lins (2005-2013), do Partido dos Trabalhadores (PT) e a outra metade na gestão Roberto Cláudio (2013-2021), do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Apesar de serem gestões qualitativamente distintas, sobretudo no que se refere à composição dos seus integrantes para o exercício do poder político, bem como ao desenho e enfoque das políticas públicas, ambas iniciaram e aprofundaram relações com distintos

---

<sup>71</sup> Dados disponíveis por meio de consulta pública *on-line*, no *site* do Cadastro da Dívida Pública do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM), vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional. <https://sadipem.tesouro.gov.br/sadipem/private/pages/index.jsf> . Acesso em: Set./2022.

BDMs, com efeito de financiar parte da urbanização da metrópole, mediante operações de crédito externas.

Os BDMs, ao longo do século XXI, financiaram diversas “estratégias” de desenvolvimento capitalista, adotadas por distintos entes estatais, inicialmente na escala estadual<sup>72</sup>, com os Governos de Tasso Jereissati (1987-1990, 1995-1998, 1999-2002), e, posteriormente, na escala metropolitana, com a gestão Luizianne Lins (PT). Nesse período, houve o início da implementação das políticas de ajuste fiscal e “modernização” dos aparelhos estatais, além de mudanças qualitativas no processo de planejamento, coordenação e direcionamento dos investimentos estatais para atividades referentes à indústria calçadista, agropecuária e turísticas (AMARAL, 2018).

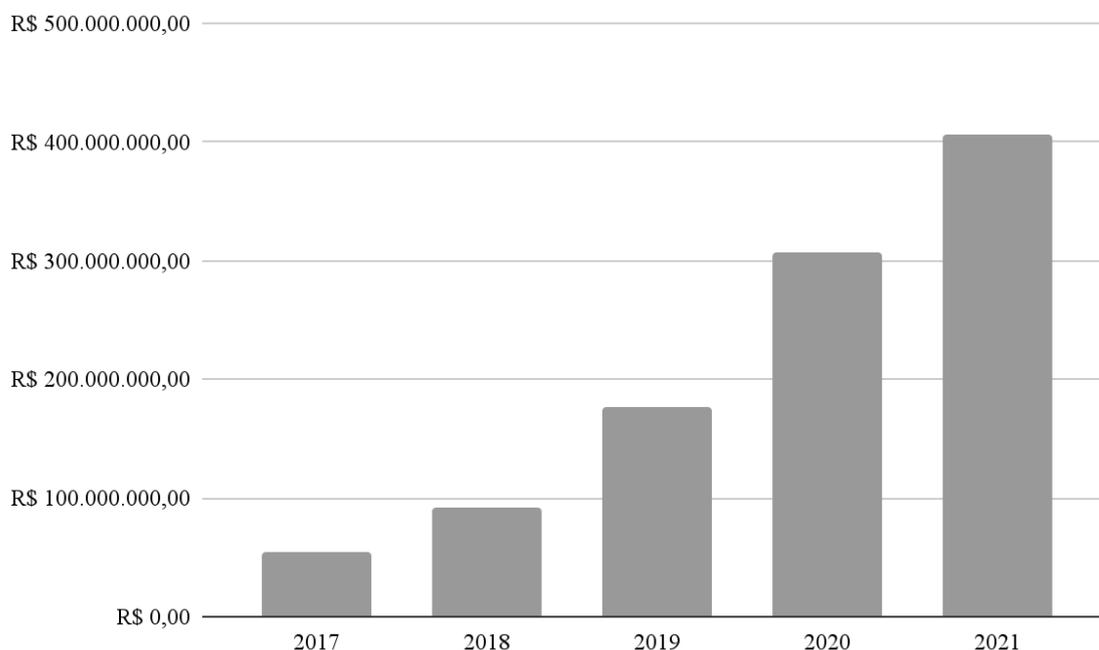
Desse modo, ao adentrar nos circuitos das finanças públicas municipais, tem-se que os montantes de dinheiro tomados emprestados pela Prefeitura são, inicialmente, contabilizados como receitas de capital, na subfunção “operações de crédito”. Contudo, ao circular no interior das distintas secretarias da administração municipal, tais montantes tornam-se uma parte-alíquota da dívida pública do Município, a constar no quadro das despesas correntes e de capital.

Nos momentos de circulação dessas massas monetárias entre as secretarias, e mesmo entre os distintos agentes capitalistas que materializam as políticas públicas e programas atrelados a esses recursos, modifica-se sua contabilidade, a partir da natureza específica da despesa, isto é, uma parte como despesas correntes, na subfunção “juros e encargos da dívida” e outra parte como despesas de capital, nas subfunções “investimentos” e “amortização da dívida”.

---

<sup>72</sup> Cabe destacar, no âmbito do Governo do estado do Ceará, o Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará (PROURB), “responsável pela representação territorial do ideário e interesses de desenvolvimento econômico” das classes dirigentes do Ceará” (AMARAL, 2018, p. 163). Ainda para a autora, o PROURB “foi o primeiro e maior projeto territorial do Ceará financiado por um banco multilateral até hoje”. O contrato entre as partes foi assinado em 06 de setembro de 1994, com valor total de 240 milhões de dólares, sendo 140 milhões financiados pelo BIRD/Banco Mundial” (*ibid.*, p. 163). Outro importante projeto de financiamento do planejamento territorial, vinculado aos BMDs, consiste no Projeto Cidades do Ceará I e II, ainda na escala estadual. O Projeto Cidades do Ceará I foi aprovado pelo BIRD, em 24 de fevereiro de 2009, e o Projeto Cidades do Ceará II, aprovado pelo BID em 07 de novembro de 2012 (*ibid.*, p. 176-177).

*Gráfico 6 - Fluxo das receitas com operações de crédito externas do Município de Fortaleza*



FONTE: SEFIN-RREO. Elaborado pelo autor

Ao analisar dados divulgados pela Secretaria de Finanças do Município de Fortaleza (SEFIN), especificamente, os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, constata-se um crescente ingresso de capital estrangeiro na forma de capital portador de juros, vinculado às operações de crédito externas. Tal crescimento, exposto no gráfico 6, evidencia-se na comparação entre os valores nominais realizados até o último bimestre do exercício financeiro de 2017, na monta de R\$ 54.471.554,29 milhões e os valores realizados em 2021, na monta de R\$ 406.126.792,73, representando um aumento de mais de 640%.

Todavia, somente a partir dos RREOs, não foi possível distinguir o impacto dos diferentes empréstimos em moeda estrangeira contratados, bem como os processos de conversão cambial de dólar estadunidense para real, tendo em vista que, conforme apresentado anteriormente, no contrato fixado entre a Prefeitura e a CAF, especificamente para o financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, todos os valores dos desembolsos, pagamentos de juros e amortizações devem ser realizados em dólar estadunidense.

Apesar desse intenso afluxo de capital estrangeiro, contabilizado como operações de crédito externas, em todos os exercícios financeiros analisados, os valores contratados

ainda se mantêm dentro do “limite de alerta”, estabelecido pela LRF, especificamente no inciso III do § 1º do art. 59, de 14,4% sobre a Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>73</sup>, bem como do “limite geral” de 16%, definido pela RSF nº 43. Em 2021, exercício financeiro no qual foi registrado o maior valor das receitas captadas como operações de crédito externas, a quantia de R\$ 406.126.792,73 milhões representou 4,8% da RCL do Município de Fortaleza, realizada, no mesmo período, no montante total de R\$ 8.473.999.970,56 bilhões.

Ainda no exercício financeiro de 2021, dos R\$ 444.392.334,90 milhões das receitas realizadas na subfunção “operações de crédito”, 91% foram contabilizadas como operações de crédito externas e apenas 9% como operações de crédito internas, somando R\$ 38.265.592,17 milhões. Esse fato, portanto, indica a centralidade assumida pelo capital portador de juros, especificamente de origem estrangeira, na dinâmica do fundo público municipal, sobretudo quando observamos um outro momento contábil deste fluxo financeiro, isto é, as amortizações, pagamentos de juros e demais encargos vinculados à dívida pública, os quais apresentam tendência de crescimento, conforme exposto no gráfico 7.

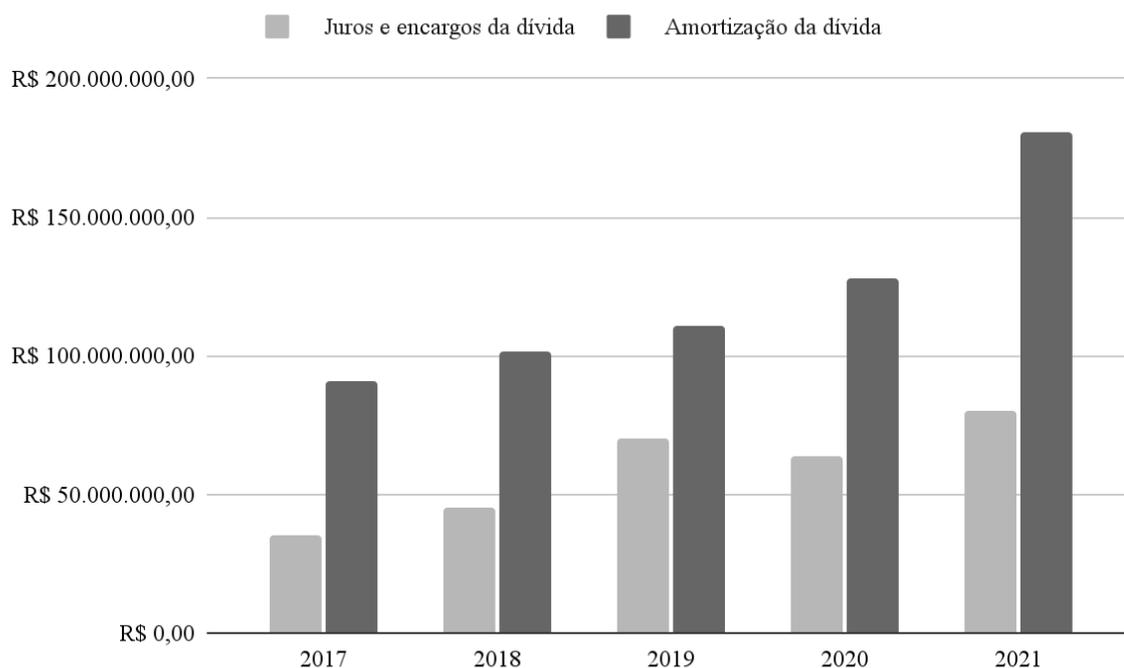
Em 2017, as despesas executadas com “juros e encargos da dívida”, contabilizadas como subfunção das “despesas correntes”, bem como as despesas executadas com “amortizações da dívida”, contabilizadas como subfunção das “despesas de capital”, foram pagas na quantia de R\$ 35.244.065,20 milhões e R\$ 90.778.404,52 milhões, respectivamente. No exercício financeiro de 2021, executaram-se R\$ 80.184.027,00 milhões para pagamento de juros e encargos da dívida e R\$ 180.431.338,85 milhões em amortizações, representando um aumento de 127% e 98%, respectivamente.

Dessa forma, entre 2017 e 2021, o pagamento total de juros das dívidas contraídas pelo Município de Fortaleza atingiu a soma nominal de R\$ 295.412.736,97 milhões. A título de comparação, conforme apresentado anteriormente, a somatória das quantias previstas nos editais, voltados para a obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, atingiu, aproximadamente, R\$ 110 milhões, representando apenas 37% do valor nominal despendido com juros pelo Município no período analisado.

---

<sup>73</sup> Tal como definido no artigo 2, inciso IV, da Lei Complementar n. 96/1999, a RCL municipal é determinada pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes, destas excluídas as transferências intragovernamentais. Ela, portanto, torna-se um “denominador comum” para o cálculo da grande maioria dos limites impostos pela LRF. A partir da RCL, calcula-se e fixa-se os gastos com pessoal, previdência, dívida consolidada, contratações de operações de crédito, internas e externas etc.

Gráfico 7 - Fluxo das despesas com juros, encargos e amortização da dívida do Município de Fortaleza



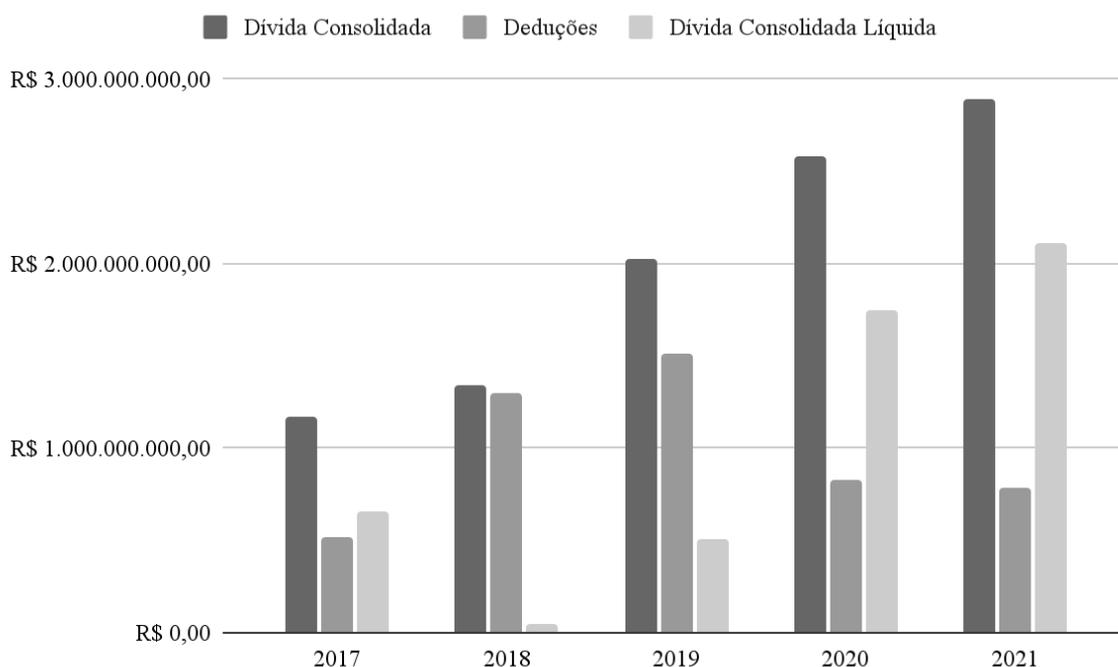
FONTE: SEFIN-RREO. Elaborado pelo autor

Do ponto de vista do estoque do Sistema da Dívida Pública do Município, também se constata uma tendência de crescimento, conforme exposto no gráfico 8. Em 2017, a dívida consolidada, ainda não descontadas as deduções para a contabilidade da dívida consolidada líquida, a incluir montantes disponíveis no caixa da Prefeitura e demais haveres financeiros, fixou-se em R\$ 1.170.550.699,75 bilhões. Em 2021, o montante total da dívida consolidada atingiu a marca de R\$ 2.896.683.569,16 bilhões, representando um aumento de cerca de 150%. Nesse período, percebe-se ainda uma diminuição relativa das deduções, sobretudo no que se refere ao montante disponível no caixa da Prefeitura, a impactar, portanto, a contabilidade da dívida consolidada líquida, a qual inicia uma trajetória de crescimento, a partir de 2019.

Infelizmente, com base nos dados coletados para a elaboração desta dissertação, não foi possível expor maiores detalhes do impacto da flutuação cambial nesses montantes, contabilizados no fundo público do Município de Fortaleza, tanto do ponto de vista das receitas quanto do ponto de vista das despesas. Todos os dados apresentados nos RREOs, sobre os quais a pesquisa se debruçou, não apresentam quantias contabilizadas em dólares, apenas em reais. Nesse sentido, quando se expõe quantias das operações de crédito externas, as quais envolvem, necessariamente, moeda estrangeira, há pouca transparência na

contabilidade pública municipal, no que tange os parâmetros utilizados para realizar as conversões cambiais das massas monetárias tomadas emprestadas, bem como para efetuar os pagamentos dos juros e amortizações às instituições bancárias estrangeiras.

Gráfico 8 - Estoque da dívida pública do Município de Fortaleza



FONTE: SEFIN-RREO. Elaborado pelo autor

Diante do que foi exposto, tanto do ponto de vista do fluxo quanto do estoque, percebe-se, ao analisar a dinâmica do Sistema da Dívida Pública, bem como os impactos das operações de crédito externas no fundo público municipal, um crescente endividamento do Município de Fortaleza, especificamente entre 2017 e 2021. A ampliação do endividamento em moeda estrangeira desse ente estatal, apesar de “mascarada” pela contabilidade em reais, atrelam-se, cada vez mais, ao dólar estadunidense, a indicar, conforme tratado nos segmentos anteriores, o que Luce (2018) entende por “dependência financeira”.

Essa forma contemporânea de manifestação da dependência imbrica velhos mecanismos de endividamento às novas formas institucionais de atuação do grande capital financeiro mundializado nos processos de urbanização, a incluir transformações na dinâmica da ICC. Essa transformação subordina, pois, o Estado brasileiro, incluindo distintos entes da Federação, bem como os agentes capitalistas das demais escalas *intranacionais* aos “circuitos internacionais da circulação do capital-dinheiro, especialmente sob a forma de capital fictício” (*ibid.*, p. 63). Nesse bojo, a reprodução da dependência financeira legitima-se, dentre outras

maneiras, por meio da ideologia neoliberal da “austeridade” e “equilíbrio” fiscais, a determinar o aprofundamento, em novos patamares, dos ciclos do Ajuste Estrutural no Brasil (CARVALHO *et al.* 2019).

Portanto, após a apresentação do fluxo financeiro do ponto de vista do mutuário, isto é, da Prefeitura de Fortaleza, pôde-se configurar como determinadas massas monetárias, especificamente capital portador de juros em moeda estrangeira, são contabilizadas no interior do fundo público municipal. Isso completa, pois, uma compreensão sociológica do processo de financiamento da urbanização capitalista, a debruçar-se sobre um caso concreto, isto é, o financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, mediante a contração de uma operação de crédito externa com a CAF.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa tomou por fundamento empírico o processo de financiamento da obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, iniciado em 2018, mediante a contratação pelo Município de Fortaleza de um empréstimo em moeda estrangeira com um BDM, a CAF. Tal base factual lançou condições para uma aventura sociológica empreendida neste trabalho, na busca analítica pela representação de uma *totalidade* socioespacial multiescalar e multidimensional.

A partir desse pressuposto teórico-metodológico, pôde-se construir nexos entre distintas formas, funções, agentes e fluxos, para, exatamente, “operar” corretamente as devidas relações entre o imediato e o mediato, entre o particular e o geral, entre o social e o espacial.

Diante de tais demarcações, em termos gerais, o Município de Fortaleza: (I) amplia seu grau de endividamento, via operações de créditos externas, para realização de parte da urbanização da metrópole, a partir da agenda neoliberal do “equilíbrio fiscal”; (II) subordina parte do processo de urbanização desse setor da orla marítima aos interesses de frações do capital, em distintas escalas; (III) destina, cada vez mais, parte do fundo público ao pagamento de juros e encargos da dívida para pagar os empréstimos contratados por distintos BDMS, sob a égide do capital portador de juros.

Como foi discutido ao longo desta dissertação, o processo de urbanização de Fortaleza, no contexto das transformações socioespaciais em escala nacional, especificamente, após o fim da década de 1990, foi marcado por uma profunda ampliação das desigualdades entre o centro e as periferias. Nesse bojo, a captação de empréstimos em moeda estrangeira pela Prefeitura de Fortaleza, com objetivo de financiar a obra de “requalificação” da Avenida Beira-mar, localizada em um território central, já valorizado da metrópole, aprofunda as contradições de uma urbanização de marca periférica e dependente, como é o caso que esta análise está centrada.

No âmbito do fundo público municipal, a pesquisa pôde evidenciar que esses empréstimos, apesar de aparecerem para os agentes estatais locais como tábua de salvação para o “desenvolvimento”, constituem-se, na verdade, como uma manifestação contemporânea da dependência financeira, a aglutinar velhos e novos mecanismos de subordinação e submissão à dinâmica do capitalismo financeirizado em escala mundial. Assim, a partir da análise empenhada nesta dissertação, faz-se notar que, mesmo mantendo-se nos parâmetros considerados “normais”, tanto o estoque quanto o fluxo do endividamento da

Prefeitura de Fortaleza apresentam uma tendência de aumento, em coadunância, portanto, com a ampliação dos montantes monetários transferidos para exterior, mediante o pagamento de juros aos distintos BDMs.

Dessa maneira, tem-se que o receituário de ajuste neoliberal expressa-se, especificamente, nas escalas estadual e metropolitana, a partir da ampliação do ingresso de capital de empréstimo em moeda estrangeira, para financiar grandes obras de melhoramento e/ou produção de espaços construídos de uso coletivo, tais como a Avenida Beira-mar. Ou seja, percebe-se que o Município de Fortaleza ajusta a dinâmica do fundo público para financiar obras de infraestrutura em setores já valorizados da cidade. Essas obras apresentam-se como vantagens localizacionais para parcelas das classes proprietárias locais, além dos capitalistas do segmento turístico-hoteleiro, sobretudo no que concerne à extração de lucros e rendimentos extraordinários.

Cabe salientar ainda que esta pesquisa dedicou-se a um caso específico do movimento do capital de empréstimo contratado pelo Município de Fortaleza e um BDM, isto é, a CAF, para financiar a obra de melhoramento da Avenida Beira-mar. Contudo, este não é um caso isolado. Conforme discutido neste trabalho, entre 2006 e 2019, dez operações de crédito externas foram contratadas pelo Município, com distintos BDMs.

Portanto, para sedimentar uma crítica sistemática da urbanização capitalista, especificamente, das metamorfoses de massas monetárias em fatores de produção, cabe tecer e aprofundar, em jornadas futuras, uma análise sistemática dessas contratações, realizadas pelo Município de Fortaleza para financiar obras de melhoramento e/ou produção dos espaços construídos, a compor parte da rede de infraestrutura metropolitana.

## REFERÊNCIAS

- ALDIGUERI, Camila Rodrigues. **Metamorfoses da terra na produção da cidade e da favela em Fortaleza**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- ALDIGUERI, Camila Rodrigues; ROSA, Sara Vieira. O instrumento da outorga onerosa em Fortaleza como estratégia de valorização imobiliária. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 24, n. 53, pp. 337-362, jan/abr 2022.
- AMARAL, Marisa Silva; CARCANHOLO, Marcelo Dias. Superexploração da força de trabalho e transferência de valor: fundamentos da reprodução do capitalismo dependente. *In: Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência*. FERREIRA, Carla; OSORIO, Jaime; LUCE, Mathias (Orgs.). p. 87-102. São Paulo, SP: Boitempo, 2012.
- AMARAL, Raquel Dantas do. **O financiamento multilateral do desenvolvimento: o Estado brasileiro e os bancos multilaterais de desenvolvimento no planejamento territorial - o caso do Ceará**. Tese (Doutorado)- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, (20), p. 60-75, 2006.
- ARANTES, Pedro Fiori. **Arquitetura na era digital-financeira: desenho, canteiro e renda da forma**. 1. Ed. São Paulo: Editora 34, 2012.
- ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de; CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Autoritarismo no Brasil do presente: bolsonarismo nos circuitos do ultraliberalismo, militarismo e reacionarismo. **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 146-156, jan./abr. 2021.
- ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2008.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE (ABDIB). **Livro azul da infraestrutura: uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil**. São Paulo, SP: 2021.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Dinheiro: o poder da abstração real**. 1. Ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. 1. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2021.
- BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

BRUNHOFF, Suzanne de. **A moeda em Marx**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial**. 1. Ed. São Paulo: Contexto, 2016.

CARVALHO, Alba M. Pinho de; CASTRO, A. T. B. de. Crise do capital e dilemas do desenvolvimento: padrão brasileiro de inserção no capitalismo mundializado. **Em Pauta**. Rio De Janeiro, v. 11, p. 79-96, 2013.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; GUERRA, Eliana Costa. O Brasil no século XXI nos circuitos da crise do capital: o modelo brasileiro de ajuste no foco da crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v.19, n.1, p. 41-60, 2015.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; MILANEZ, Bruno. Rentismo-neoextrativismo: a inserção dependente do Brasil nos percursos do capitalismo mundializado (1990-2017). In: RIGOTTO, Raquel Maria *et al.* **Tramas para a justiça ambiental**: diálogo de saberes e práxis emancipatórias, p. 19-57. 1. Ed. Fortaleza: Edições UFC, 2018.

CARVALHO, Alba M. Pinho de; RODRIGUES JÚNIOR, N. S. ; GUERRA, E. C. ; MOURA, L. R. . Ciclos petistas de ajuste e suas contradições: condições sócio-políticas para o golpe de 2019. **Temáticas** (UNICAMP), v. 27, p. 39, 2019.

CASTELS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. 1. Ed. São Paulo: Editora Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. (org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, François. A proeminência da finança no seio do “capital em geral”, o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital. In: **A finança capitalista**. BRUNHOFF, Suzanne *et al.* p. 95-182, São Paulo: Alameda, 2010.

CHESNAIS, François. **Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump**. 1. Ed. Boston: E. J. Brill, 2016

CHICOSKI, Davi. **A indexação da dívida pública à taxa Selic**: origem e a persistência após o Plano Real. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Programa de Pós-Graduação em Economia Política, São Paulo, 2017.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Brasil dos bancos**. 1. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

DIÓGENES, Beatriz Helana Nogueira; PAIVA, Ricardo Alexandre. Turismo e urbanização: dinâmica socio-espacial no litoral leste da Região Metropolitana de Fortaleza. In: **VI Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo**. Universidade Anhembi Morumbi, set., 2009.

DIÓGENES, Beatriz Helana Nogueira; PAIVA, Ricardo Alexandre. O processo histórico de metropolização de Fortaleza. In: **III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-**

**Graduação em Arquitetura e Urbanismo - ENANPARQ:** arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva, p. 1-20. São Paulo, 2014

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. Reestruturação econômica e nova economia política da urbanização no Ceará. **Mercator**. Fortaleza, v. 12, n. 28, p. 95-112, mai./ago. 2013.

ENGELS, Friedrich. **Anti-Duhring:** a revolução da ciência segundo o senhor Eugen Duhring. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. 2. Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes (o legado da “raça branca”)**. 5. Ed. São Paulo: Editora Globo, 2008.

FERREIRA, Carla; OSÓRIO, Jaime; LUCE Mathias (orgs.). **Padrão de Reprodução do Capital:** contribuições da teoria marxista da dependência. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2012.

FERRO, Sérgio. **Arquitetura e trabalho livre**. 1. Ed. São Paulo: Cosac Naify, 2006.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos. **História do plano real**. 3. Ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos. Padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no Brasil atual. **Caderno CRH**. Salvador, v. 31, n. 84, p. 519-534, set./dez., 2018.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo:** teoria e história. 2. Ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Infraestrutura. **Memorial descritivo da execução de obras de mobilidade urbana com requalificação de vias e aspectos urbanísticos da Avenida Beira-mar, no Município de Fortaleza-Ceará**. Fortaleza, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018.

GERMER, Claus. O sistema de crédito e o capital fictício em Marx. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, p. 179-201, 1994.

GERMER, Claus. Dinheiro e dinheiro de crédito no capitalismo avançado. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 22, n.1, p. 205-228, 2001.

GERMER, Claus. O capital bancário e a relação indústria-bancos na teoria de Marx. **Análise Econômica**. Porto Alegre, ano 28, n. 53, p. 129-158, mar., 2010.

GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter. **O Brasil endividado:** como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. 2. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP, 2016.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. 1. Ed. São Paulo: FGV editora, 2005.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 17. Ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

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

KAPP, Silke. A outra produção arquitetônica. *In: Estéticas do deslocamento*. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Estética, p. 223-236, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *The production of space. 1st Edition. Translated by Donald Nicholson-Smith*. Oxford: Blackwell Ltd., 1991.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. 2. Ed. Rio de Janeiro: DP & A, 2001a.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. Ed. São Paulo: Centauro, 2001b.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política: o direito à cidade II**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

LENIN, Vladimir Ilitch. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo: ensaio popular**. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. 2. Ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1997.

LUCE, Mathias Seibel. **Teoria marxista da dependência: problemas e categorias - uma visão histórica**. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982

MANZANO, Sofia. Dinheiro, moeda e imperialismo. *In: FERNANDES, Luís Eduardo (org.). Introdução ao imperialismo tardio*, p. 249-267. 1. Ed. Recife: Ruptura, 2022.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v.9, n. 3, p. 325-356, 2017.

MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857 - 1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital. 2. Ed. São Paulo: Boitempo, 2017a. V.I

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: Livro II: o processo de circulação do capital. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2014. V.II

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: Livro III: o processo global de produção do capital. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2017c. V.III

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. 2. Ed. São Paulo: Boitempo, 2011a.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2011b.

MÉSZÁROS, István. **Para além do leviatã**: crítica do Estado. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

MOREIRA, Maria da Graça Santos Antunes. Requalificação urbana: alguns conceitos básicos. **Artitextos**, n. 5, p. 117-129, dez. 2007.

MOREIRA, Carlos Américo Leite. O financiamento especulativo dos grandes grupos econômicos na origem da crise do regime de acumulação de dominância financeira. **Revista De Políticas Públicas**, 8(2), p.27-56, 2015.

MOURA, Dulce; GUERRA, Isabel; SEIXAS, João e FREITAS, Maria João. A revitalização urbana: contributos para a definição de um conceito operativo. **Cidades - Comunidades e Territórios**, n. 12/13, p. 15-34, dez. 2006.

NAKATANI, Paulo. **Capitalismo em crise**. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

NAKATANI, Paulo; BRAGA, Henrique Pereira. O sistema de crédito moderno. *In*: **Introdução à crítica da financeirização**: Marx e o moderno sistema de crédito. p. 89-104. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. Espaço & Debates. **Revista de estudos regionais e urbanos**. São Paulo: Cortez Editora, 1982.

OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**: a sociedade civil e o tema do poder. 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

PAIVA, Ricardo Alexandre. **A metrópole híbrida**: o papel do turismo no processo de urbanização da Região Metropolitana de Fortaleza. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo., São Paulo, 2011.

PAIVA, Ricardo Alexandre. Sobre a relação do turismo e urbanização. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, 20(33), p. 126-145, 2013.

PARANÁ, Edemilson. **Bitcoin: a utopia tecnocrática do dinheiro apocalíptico**. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020.

PARANÁ, Edemilson; SILVA, Lucas Trindade da. A Pertinência do Conceito de Capital Financeiro em Lenin para uma Leitura do Capitalismo Contemporâneo. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v.14 n°1, 2020.

PAULANI, Leda. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão à luz da história. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n° 10, abr./jun., 2012.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra; ROSA, Sara Vieira. Inserção urbana e segregação espacial: análise do programa minha casa minha vida em Fortaleza. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, n. 16, Belo Horizonte. **Anais...Belo Horizonte: ENANPUR**, 2015.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2021.

RIOS, José Gutemberg Frota. **O Prodetur e a requalificação da Av. Beira-Mar de Fortaleza: avaliação de uma política de turismo e de suas expectativas socioeconômicas**. Dissertação (mestrado) - Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 2. Ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 1. Ed. São Paulo: Annablume, 2014.

RUFINO, Beatriz. **Incorporação da metrópole: transformações na produção imobiliária e do espaço na Fortaleza do século XXI**. 1. Ed. São Paulo: Annablume, 2016

SABADINI, Mauricio de Souza. Especulação Financeira e capitalismo contemporâneo: uma proposição teórica a partir de Marx. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 3(49), p. 583-608, dez. 2013.

SALVADOR, Evilasio *et al.* (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de (orgs.). **Crise do capital e fundo público**. São Paulo: Cortez, 2019.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade: O caso de São Paulo**. 2. Ed. 1. reimpress. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP, 2012.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. 4. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP, 2020.

SILVA, José Borzacchiello da. **Quando os incomodados não se retiram:** uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.

SOUZA, Nilson Araújo de. **Economia brasileira contemporânea:** de Getúlio a Lula. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado:** a confluência entre Estado, empresas, construtoras e capital financeiro. 1. Ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis.* México: Edicol, 1979.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** 2. Ed. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP: Lincoln Institute, 2001.