



XVIII ENANPUR
NATAL2019
27 a 31 maio

Elementos para análise da produção de infraestrutura: o debate latino-americano e apontamentos para o caso brasileiro

Autores:

Victor Iacovini - FAUUSP - vcetriaco@gmail.com

Resumo:

O presente trabalho trata do debate latino-americano sobre a produção do espaço urbano a partir do trabalho de autores e conceitos como as "formas de produção-circulação do espaço" (JARAMILLO, 1982), que constitui a primeira parte do artigo; das "modalidades de produção-consumo da urbanização" (PÍREZ, 2016; 2009; 2013), na segunda parte e do "contratismo" e arranjos institucionais gerais históricos típicos das relações anglo-mexicanas (CONNOLLY, 1997; 1993) e das variantes recentes de "concessão" (CONNOLLY, 2015). Esse conjunto de autores, obras, categorias e conceitos de análise para as relações sociais de produção do espaço urbano constitui uma perspectiva teórica da sociologia urbana crítica que se desenvolveu na América Latina a partir da década de 1970. Tais categoriais de análise e conceitos específicos são revisados, inter relacionados em categorias analíticas (de "tipo puro") e conceitos específicos para entender a caracterizar os novos arranjos institucionais que emergem com a "mercantilização" ou "re-mercantilização" das relações de produção-consumo (PÍREZ, 2016). Que chamamos de "mercantilização avançada": "um processo mais amplo de institucionalização de arranjos avançados de mercantilização" que se consolida nas primeiras décadas do século XXI.

ELEMENTOS PARA ANÁLISE DA PRODUÇÃO DE INFRAESTRUTURA

O debate latino-americano e apontamentos para o caso brasileiro

INTRODUÇÃO¹

Apesar do grande avanço que o campo dos estudos urbanos protagonizou ao longo das últimas décadas na América Latina em geral, assim como no Brasil em particular – dentre as diversas contribuições de campos disciplinares específicos nas Ciências Humanas e Sociais Aplicadas - alguns aspectos continuam sendo campos abertos à exploração mais profunda: as diversas e heterogêneas formas de produção do espaço urbano e a indústria da construção (ou setor da construção, ou setores da construção).

Os estudos urbanos apresentam algumas dimensões/níveis “típicos” de análise (aqui expostos em diálogo com LEFEBVRE, 1999): **(1)** a partir da “totalidade” (o **todo**), numa chave mais abstrata, como LEFEBVRE, 1999; SANTOS, 2012); **(2)** outras a partir do “global” (LEFEBVRE, 1999) – analisam a produção do espaço urbano pelo conjunto, ainda que seja uma cidade específica (**tudo**); **(3)** a partir do “mediato”/“mediado”, a cidade “[...] como especificidade e nível intermediário [...]” (LEFEBVRE, 1999: 65), como particularidade (o **particular**) e **(4)** ainda uma última, a partir do *privado* (empresa, empreendimento, infraestrutura, edifício, etc.) – a singularidade (o **singular**). Os trabalhos analisados adiante – Jaramillo (1982), Pérez (2016) e Connolly (1997) – transitam explícita/implicitamente entre esses níveis/dimensões, mas de forma a ultrapassar os dois primeiros e avançar aos últimos; isto é, tentam desvendar as particularidades e singularidades latino-americanas.

Em um trabalho constante desde a década de 1970, eles vêm trabalhando uma perspectiva de tentar compreender as relações, formas e especificidades da produção capitalista do espaço na América Latina (respectivamente a partir dos casos da Colômbia, México e Argentina). Chamamos aqui tal *mirada de formas heterogêneas de produção-consumo da cidade latino-americana*, a diversidade e combinação de modalidades (formas específicas de produção dentre o modo de produção *capitalista* (todo, total). Ou, em termos lefebvrianos, as diferentes “mediações” dentre o “total” (ou como tais *formas heterogêneas*

¹ Este artigo é resultado parcial da pesquisa doutoral iniciada em 2018 no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. Financiado por Bolsa Doutorado do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

interagem e conformam um processo de *totalização* ou *homogeneização* da produção capitalista).

S. Jaramillo (1982: 211), ao analisar a produção do espaço pelo caso de Bogotá, Colômbia, identificou alguns *conceitos-chave* para compreensão da diversidade das formas de produção capitalista (de modo a matizar a produção do “espaço construído” para além do que era considerado como “forma típica”): “autoconstrução”, “produção por encomenda”, “produção capitalista estatal desvalorizada” e “promoção capitalista”, que seria a forma “típica” capitalista, mas que não era *predominante*², apenas uma dentre o conjunto de modalidades. Iremos retomar essas categorias brevemente e discutir em maior detalhe o conceito “produção capitalista estatal desvalorizada” e as *categorias-chave* “motor de produção”, “controle”: “técnico da produção”, “econômico direto” e “econômico indireto” para a compreensão do caso brasileiro.

P. Pérez (2016) considerou o processo de urbanização dentre a totalidade da produção capitalista, em continuidade ao trabalho de Jaramillo, desenvolveu uma matriz conceitual que identifica trinta e seis situações possíveis para caracterizar e analisar da produção-consumo (e circulação) da urbanização latino-americana relacionando as esferas de “produção” e “consumo”³. Dentre esses conceitos alguns são centrais para ampliar o debate específico sobre a “produção” da infraestrutura: “mercantil”, “desmercantilizada” e “re-mercantilizada”.

P. Connolly (1997) investigou historicamente a execução de grandes obras de infraestrutura e as formas e tipos de produção e relação econômica entre o Estado mexicano e o capital monopolista britânico entre fins do séc. XIX e início do XX. A autora identificou uma resistente categoria histórica, o “contratismo” e quatro tipos de “arranjos” variantes: “administração direta de obras públicas” (Estado controla diretamente desenho, obra e trabalho); “contratismo” (Estado encomenda desenho, obra e administração do trabalho a um contratista, enquanto conserva a propriedade e o direito de exploração do produto); “construção por concessão” (promoção, controle, produção e direitos de exploração ficam a cargo do privado) e “construção especulativa” – totalmente ao encargo privado, Estado somente como licenciador (idem: 24-28). Se o “contratismo” possui elevado poder explicativo ao arranjo predominante na região na transição à independência e ao avanço das relações capitalistas até Primeira Guerra Mundial (como demonstram os casos mexicano, colombiano, argentino e o brasileiro) e com forte declínio no entre guerras; a construção por concessão ganhou espaço considerável a partir das reformas neoliberais das décadas de 1980/1990, embora seus arranjos e resultados ainda encontrem poucos estudos críticos.

Objeto de conhecimento do trabalho consiste na análise e revisão crítica das categorias e conceitos cunhados por esses autores para compreender os matizes, a diversidade e a complexidade da produção do espaço urbano latino-americano, tanto em

² Aplicadas à produção da infraestrutura e do imobiliário no caso proposto (RMSP), interessam-nos as últimas duas categorias para compreender, respectivamente, a produção da rede (Metrô-CPTM) e dos produtos imobiliários associados (habitações, shoppings, espaços comerciais nas estações, etc.); as interrelações entre elas e os aspectos do processo produtivo (produção-circulação): controle técnico da produção (direto), controle econômico (indireto) e o valor da produção (idem).

³ Em síntese, a categorização é a seguinte: na “produção” – “mercantis” (“mercantil” e “mercantil simples”) “não mercantis” (“estatal”, “por encomenda”, “autoprodução”), “desmercantilizadas” (“social” e “estatal”), “mercantilizada” e “re-mercantilizada”; no “consumo” – “mercantil”, “não mercantil”, “desmercantilizado social”, “desmercantilizado social”.

períodos passados (entre o começo do séc. XIX ao começo do XX) como das transformações mais recentes (a partir do final do XX e início XXI). Procura-se elementos adequados para o entendimento das transformações das relações de produção-consumo da infraestrutura e o imobiliário na América Latina (e no Brasil em particular). Para tanto a **metodologia** consiste na realização de uma revisão dos textos de autores latino-americanos selecionados pelo trabalho acumulado sobre a produção do espaço e as especificidades desse processo na região (JARAMILLO, 1982; CONNOLLY, 1997; PÍREZ 2016, 2013, 2009) e na reformulação de algumas dessas categorias e conceitos-chave para analisar o caso brasileiro nos últimos trinta anos.

Problema: a problemática que o artigo pretende enfrentar é a da consolidação de um quadro de referência teórico (categórico, conceitual) mais específico (numa mediação das dimensões da totalidade, do global, do mediado e do privado) embora com maior ênfase nos últimos); tanto para uma compreensão histórica de maior alcance, da transição do período colonial para a Independência e os novos laços com capitais externos (como a de CONNOLLY, 1997), quanto para o entendimento matizado nas diferenças específicas do processo de industrialização e urbanização “capitalista” na América Latina (JARAMILLO, 1982) e da complexidade dessa matriz de heterogeneidade das modalidades de produção-consumo de bens na urbanização, de modelos de gestão, preços e sistemas tarifários (PÍREZ, 2016, 2013, 2009).

A **Hipótese** que guia o trabalho é que a heterogeneidade das formas de produção-consumo ganhou enorme complexidade após o ciclo neoliberal de reformas e reestruturação (econômica e estatal) e que as categorias e conceitos cunhados para compreender ciclos anteriores (urbanização e industrialização dependentes) precisam ser reformulados para encarar tal complexidade, as transformações decorrentes e situações emergentes (re-mercantilização e o avanço da hegemonia financeira).

Estrutura e conteúdo: o texto está dividido, para além da Introdução nas seguintes quatro partes: **(1) “Formas de produção do espaço [Jaramillo]”** onde mobilizamos o debate de categorias e conceitos efetuado pelo autor, no caso colombiano nos anos 1970/1980, para identificar a pluralidade das “formas de produção-circulação” (agentes e posições nas relações de produção capitalistas, não capitalistas e estatais) do “espaço construído” e delineamos alguns aspectos que apontam à uma complexificação dessas formas e relações nas décadas posteriores; **(2) “Matriz heterogênea de produção-consumo [Pírez]”** mobilizamos a caracterização da urbanização latino-americana e a interpretação sobre a “re-mercantilização” e “desmercantilização”; **(3) “Contratismo e arranjos típicos [Connolly]”** mobilizamos os arranjos típicos para a produção de obras públicas, com destaque ao “contratismo” e a “construção por concessão”, e **(4) “Crítica, revisão e elementos ao caso brasileiro”** – onde chegamos ao esboço de novas categorias e conceitos, a partir da crítica sociológica empreendida pelos autores, para análise do que chamamos de “processo de institucionalização de arranjos avançados de mercantilização” e suas novas “formas associativas”: “produção mercantil por encomenda estatal”, “produção mercantil por concessão estatal”, “mercado regulado”, “mercado regulado oligopolista” e a figura dos “concessionários”.

FORMAS DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO [JARAMILLO]

A abordagem de S. Jaramillo (1982), vinculada a perspectiva de produção capitalista do espaço desenvolvida pela sociologia francesa (*a Tese de Doutorado de Jaramillo, de final dos anos 1970, foi Orientada por C. Topalov*), buscou compreender a produção do “espaço construído” de maneira matizada pela formação social específica colombiana. Nessa empreitada ele observou que apesar dessa formação específica apresentar traços semelhantes aos encontrados no conjunto dos países capitalistas (incluindo os “avançados”), a produção do espaço incluía também outras modalidades de relações (ou, de acordo com sua conceituação, “formas de produção-circulação” – ver **Quadros 01 e 02**). Seu trabalho trouxe a preocupação de compreender o processo da construção, os agentes envolvidos, seus papéis, as condições de financiamento, produção e consumo. Bem como as divisões do trabalho e o controle sobre o mesmo ao longo do processo (como veremos adiante).

“El proceso accidentado y sinuoso de introducción de las relaciones capitalistas al proceso de producción del espacio construído, a pesar de tener algunos rasgos comunes en el conjunto de los países capitalistas, *está matizado y modificado por las características de cada formación social*, por las especificidades de cada sistema urbano, e inclusive por la historia concreta de cada ciudad. *El estudio detallado de las modalidades que este proceso adquiere en una ciudad particular es de una importancia fundamental*, pues tiene repercusiones decisivas no sólo en el resultado físico de la ciudad, en las *condiciones de consumo del espacio construído - bien indispensable para el desarrollo de una serie de actividades en el marco urbano -*, sino que también contribuye a conformar las *modalidades de relaciones entre los grupos sociales en la ciudad*, sin mencionar que es un proceso de acumulación de capital que en sí mismo tiene una magnitud considerable y de importancia creciente.” (Jaramillo, 1982: 152; grifos nossos)

O conjunto entre *relações de produção* e as *relações de trabalho* foi denominado pelo autor de “forma de produção”, caracterizadas pela diversidade de possibilidade de arranjos diferentes e pela sua coexistência em muitos casos. Algumas categorias de análise foram cunhadas para entender tanto o trabalho técnico em si, como as modalidades de controle sobre ele (“posições” dos agentes dentre as relações sociais – JARAMILLO, 1982: 176-177):

(1) “trabalho direto” (técnico aplicado diretamente na construção, de modificação da natureza e sua transformação em ambiente construído) é mediado por diferentes *modalidades de controle* (“**posições**”), que são:

(2) “controle técnico da produção”: trabalho de coordenação dos indivíduos e elementos do processo produtivo e de trabalho (incluindo a divisão das tarefas, horários, ritmos da obra);

(3) “controle econômico direto da produção”: o poder de controle direto sobre o processo produtivo, os meios de produção e a definição de suas principais características

(recursos, disponibilidade do produto, quantidades, qualidade, etc.); como esta posição consiste na interrelação entre diferentes produtores e processos produtivos, sua importância aumenta na medida em que aumentam a complexidade e a interdependência pessoal (*ibidem*);

(4) “controle econômico indireto da produção”: o controle sobre as condições gerais de produção e, portanto, externo ao processo produtivo direto (porém determinante sobre o mesmo); as regulações estatais teriam esse papel, em muitos casos e

(5) “motor da produção”: elemento coordenador de decisões e práticas dos agentes que detém o controle econômico direto e, portanto, estrutura a dinâmica de produção (na dinâmica capitalista de produção, por exemplo, é a acumulação que constitui o motor de produção “pois é com relação a ele que o capitalista exerce o controle econômico direto” (*idem*); e

(6) “forma de circulação”: modo como circulam os valores produzidos: “autoconsumo” (nas formas “autoconstrução” e “por encomenda”), “livre mercado” (“promoção capitalista”) e “atribuição mercantil” (“estatal desvalorizada”);

O **Quadro 01** (a seguir) sintetiza as “posições”⁴ ocupadas pelos agentes produtores (as “categorias de análise”) de acordo com a “forma de produção”: **(A)** “Produção por encomenda”, **(B)** “Promoção capitalista”, **(C)** “Autoconstrução” e **(D)** “Produção capitalista estatal desvalorizada”. Como é possível observar, as formas propriamente capitalistas são **(A)** e **(B)**, embora a **primeira** seja mais simples, pelo motor da produção ser o valor de uso, o controle econômico direto do usuário final (proprietário), o controle técnico do prestador de serviço e apenas o controle indireto partilhado entre capitalistas e Estado (mercado, loteadores e planejadores); e a **segunda** a “mais avançada”, onde o motor é a acumulação, o controle direto pertence ao capital, os controles indireto e o técnico principalmente às frações do capital e Estado (financeiro, loteadores, construtores, merc. Fundiário e planejadores) e a circulação é propriamente mercantil (pelo livre mercado). A forma **(D)** faria a intermediação entre as formas capitalistas mais avançadas (A e B) e a forma mais primária (C), sendo necessária como complemento às demais, para os setores onde produtores e/ou consumidores não reúnem as condições necessárias para funcionar de forma capitalista-mercantil. O Estado assumiria então o controle direto (por capitais produtivos “desvalorizados”), indireto (pelo aparato político), podendo delegar o controle técnico a um capital privado subordinado (ou mantê-lo) de maneira a garantir a reprodução social geral e da força de trabalho (motores da produção) e a acumulação de capital (construtor, principalmente) – assim seria relativamente “desvalorizado” (com relação ao B) para viabilizar a produção de habitação popular subsidiada, infraestruturas e construções/infraestruturas públicas, por exemplo, sem necessariamente recorrer a preços “naturais” (determinados no mercado). Já a forma **(C)** seria a mais primária (e não capitalista) pelo fato de ser orientada pelo valor de uso (o consumo é o motor de produção e forma de circulação) e o usuário final

⁴ No texto original, Jaramillo (1982) as formas de produção foram organizadas da seguinte maneira: “**A. La producción por encargo**” (*idem*: 177) > “**B. La construcción promocional privada**” (*ibid.*: 186) > “**C. La autoconstrucción**” (*ibid.*: 195) > “**D. La producción capitalista “desvalorizada” por parte del Estado**” (*ibid.*: 202). No **Quadro 01** optamos por organizá-las pelo nível crescente de complexidade que cada forma apresenta: “**C.**” > “**A.**” > “**B.**” > “**D.**”. Ver o Quadro referido para síntese das informações.

(proprietário) detém simultaneamente o controle direto, técnico e do trabalho (sendo ele mesmo o produtor na maioria das vezes). Essa seria a forma de produção predominante.

Quadro 01 – “Categorias de análise” e “formas de producción-circulación”

CATEGORIAS	(C) AUTOCONSTRUÇÃO	(A) PRODUÇÃO POR ENCOMENDA
<i>Trabalho direto:</i>	Usuário final	Trabalhador assalariado
<i>Controle técnico da construção:</i>	Usuário final	Prestador de serviços
<i>Controle econômico direto:</i>	Usuário final	Usuário final
<i>Motor da produção:</i>	Consumo de valor de uso	Consumo de valor de uso
<i>Controle econômico indireto:</i>	Mercado fundiário, mercado de trabalho	Mercado fundiário, loteadores, organismos de planificação
<i>Forma de circulação:</i>	Autoconsumo	Autoconsumo
CATEGORIAS	(B) PROMOÇÃO CAPITALISTA	(D) PRODUÇÃO CAPITALISTA ESTATAL DESVALORIZADA
<i>Trabalho direto:</i>	Trabalhador assalariado	Trabalhador assalariado
<i>Controle técnico da construção:</i>	Capital ou agente subordinado	Capital estatal desvalorizado ou capital privado
<i>Controle econômico direto:</i>	Capital	Capital estatal desvalorizado
<i>Motor da produção:</i>	Acumulação de capital	Reprodução da força de trabalho, acumulação, acumulação do capital construtor, reprodução geral das relações sociais
<i>Controle econômico indireto:</i>	Mecanismos financeiros, organismos de planificação urbana em algumas configurações, mercado fundiário, loteadores	Mercado fundiário, aparato político
<i>Forma de circulação:</i>	Livre mercado	Atribuição mercantil

Fonte: Jaramillo (1982: 195-209). Tradução (livre), adaptação e organização pelo autor.

No **Quadro 02**, organizado originalmente por Jaramillo (1982: 211), tem-se uma versão mais sintética das “formas de produção”, “posições” e “formas de circulação” com algumas diferenças com relação aos conceitos introduzidos e discutidos previamente: a repetição de “controle técnico da produção” (que pelas posições listadas nos leva a crer que foi uma substituição ou erro de redação, correspondendo às “trabalho direto” e a segunda “*controle técnico da produção*”); e “valor da produção” (equivalente à “*motor da produção*”). Vejamos o Quadro abaixo (e os comentários em seguida):

Quadro 02 – “Formas de producción de espacio construido”

FORMAS DE PRODUÇÃO posições	AUTOCONSTRUÇÃO	PRODUÇÃO POR ENCOMENDA	PROMOÇÃO CAPITALISTA	PRODUÇÃO CAPITALISTA ESTATAL DESVALORIZADA
<i>Controle técnico da produção (“trabalho direto”)</i>	Usuário final	Trabalhador assalariado	Trabalhador assalariado	Trabalhador assalariado
<i>Controle técnico da produção</i>	Usuário final	Prestador de serviço	Capital ou seu agente subordinado	Capital estatal desvalorizado ou capital privado
<i>Valor da produção (“motor da produção”)</i>	Autoabastecimento de um valor de uso Valorização da força de trabalho	Autoabastecimento de um valor de uso	Acumulação de capital	Reprodução da força de trabalho-acumulação Acumulação de capital construtor Reprodução geral da relação social
<i>Controle econômico indireto</i>	Mercado fundiário Mercado de trabalho	Mercado fundiário Loteadores Órgãos de planejamento	Mecanismos financeiros Órgãos de planejamento Mercado fundiário Loteadores	Mercado fundiário Aparato político
FORMAS DE CIRCULAÇÃO	AUTOABASTECIMENTO	AUTOABASTECIMENTO	LIVRE MERCADO	ATRIBUIÇÃO MERCANTIL

Fonte: Jaramillo (1982: 211). Tradução (livre), adaptação e organização pelo autor.

Como destaca o autor, essas formas de produção apresentam complexidade crescente (motivo que nos levou a organizá-las em sequência diferente da que consta no texto original, conforme a N.R. 5). Quanto ao **trabalho direto/controlado da produção**, temos que a posição

passa do “usuário final” (inicialmente proprietário e trabalhador) ao “trabalhador assalariado” (ou seja, inserido no mercado de trabalho e controlado pelo proprietário capitalista). O **controle técnico** (propriamente dito) passa “usuário” ao “prestador de serviço” (na “encomenda”) e ao “capital”, “agente subordinado” ou “capital estatal” (na “promoção” ou “produção estatal”); o que conforma a expansão do controle mercantil e/ou estatal sobre o produção, às custas da redução do controle do trabalhador/usuário/proprietário final. O **valor/motor da produção** passa igualmente dos valores de uso e da valorização da força de trabalho (o “autoconsumo” da produção pelo trabalhador/usuário) à acumulação de capital (pelo serviço e/ou construção) e parcialmente à reprodução geral/da força de trabalho (pela vertente estatal-desvalorizada). A finalidade da produção espacial (**motor produtivo**) passa então a ser propriamente **capitalista** e **estatal**, de modo complementar, expandindo seu controle (técnico, produtivo, econômico) sobre a esfera produtiva. O **controle indireto** (econômico), em todos os casos, é mercantil (de trabalho, fundiário, loteadores, construtores, financeiro) e estatal-político (órgãos de planejamento, aparato político); controle complementar e que fortalece os demais que também passam por uma “centralização” mercantil nas últimas duas formas. A **promoção capitalista** introduz um agente/posição que vai ter importância **crescente** (desde os anos 1960/70): os “**mecanismos financeiros**” (a finança pública e/ou privada) conjuntamente com o “**livre mercado**” ou a “**atribuição mercantil**” como formas de circulação. O domínio mercantil se expandirá a partir das reformas neoliberais (anos 1990/2000), misturando de modo complexo as formas de produção (como discutiremos ao final do trabalho).

Esse trabalho realizado por Jaramillo (1982), de certa forma pioneiro, será continuado por Pérez (2016) em uma perspectiva que, embora confira menor profundidade às formas de produção (e não chegue a discussão das posições dos agentes específicos no sistema), amplia enormemente o trabalho de tipificação sociológica, avança na generalização com referência ao panorama do processo de urbanização no subcontinente (latino-americano) e confere maior profundidade ao papel (e debate) sobre o Estado. Passemos a ele.

2. MATRIZ HETEROGÊNEA DE PRODUÇÃO-CONSUMO [PÉREZ]

Pela abordagem de Pérez (2016), o estudo da *urbanização em sua totalidade* requer a compreensão de *processos produtivos particulares* (idem: 131): “*Estudiar la urbanización en América Latina es identificar cómo se produce-consume ese conjunto de bienes en sociedades capitalistas dependientes, en los diferentes momentos en los que esos procesos se desenvuelven*”. (Pérez, 2016: 134)”.

Alguns autores europeus estudaram o papel do Estado na manutenção de um sistema público para a reprodução da força de trabalho e do sistema econômico em geral - como Topalov (1979) na França e Offe (1990) na Alemanha – por meio da intervenção estatal, financiada com recursos fiscais e com forte atuação sobre o *controle dos preços* favorável aos beneficiários finais (Pérez, 2016: 139). Assim, parte importante da produção e do consumo de mercadorias, bens, serviços (meios de consumo e produção) seriam administrados de forma

não mercantil, não capitalista (idem). Neste “Estado de bem-estar” haveriam **quatro tipos de processos de produção-consumo** (Pírez, 2016: 140):

- (1) Produção-consumo mercantil da urbanização;
- (2) Produção-consumo não mercantil da urbanização;
- (3) Produção-consumo desmercantilizada da urbanização (total e/ou parcial de processos originalmente mercantis) e
- (4) Desmercantilização do consumo ([...] a quantia monetária não está determinada pela cobertura de custos e lucro, mas por uma relação com o salário de quem consome.)

Na América Latina, os Estados não chegaram a *intervir* de fato nas condições de reprodução (econômica e social) de modo a gerar um significativo setor socializado de bens e serviços à população; chegaram somente a uma *participação* em setores específicos da produção (idem). A situação característica da região seria a de uma “*debilidadde estatal*”:

“Esas participaciones se caracterizaron por la debilidad estatal, propia de la acumulación capitalista subordinada y de la consecuente “limitación relativa de los recursos que la formación social como un todo puede destinar a la creación de estas condiciones generales de la acumulación, y en particular, a los valores de uso colectivo urbanos” (Jaramillo 1988: 28). Los recursos estatales se asignaron predominantemente para crear “valores de uso directamente ligados a la acumulación de capital, y en particular a la producción de mercancías, en detrimento de aquellos ligados con el consumo y, especialmente, con la reconstitución de las capas populares” (Ibíd.)” (Duahu, 1998, Hayata, 2010 apud Pírez, 2016: 144).

“Al pensar el papel del Estado en la urbanización latinoamericana resulta difícil atribuirle una función estructural, salvo en un análisis de gran abstracción y generalidad, como podría ser garantizar las condiciones urbanas para la reproducción de la formación social. Sin embargo, con ese registro no parece posible identificar la significación histórica de las políticas estatales. Es también una proposición de alta abstracción, aunque apunta a procesos más concretos, la postulación de que el Estado se hace cargo de las cuestiones que no pueden ser resueltas por los capitales particulares. Parece más bien que en diferentes tiempos el Estado tendería a garantizar dos objetivos no necesariamente confluyentes: la reproducción global y la acumulación particular, generando condiciones para que fuesen mínimas las contradicciones entre ambos, de manera de ampliar la cobertura de los procesos de acumulación de los capitales particulares. Esta perspectiva obliga a preguntar sobre las condiciones históricas de las lógicas identificadas en la producción de la ciudad: mercantil, estatal y social (necesidad), y sobre la tendencia a asociar el papel estatal con una orientación denominada pública (de integración, de bien de uso, etc.) (Pírez 1995). Es preciso poner en cuestión esas generalizaciones, a partir del

conocimiento de los procesos concretos de urbanización. Particularmente, dada la heterogeneidad presente en el capitalismo dependiente.” (Pírez, 2016: 161)

O trecho acima nos informa de duas ponderações críticas do autor sobre a perspectiva tradicional altamente abstrata sob a qual é encarado o papel do Estado na região: **(1)** que o mesmo teria uma função estrutural na reprodução da formação social, mas que seria difícil atribuir significado histórico às políticas estatais) e **(2)** que seria ele o responsável pela resolução de questões irresolutas aos capitais particulares. Em seguida ele faz uma colocação pertinente e mais concreta: o Estado, em diferentes períodos, tenderia a tomar ações para garantir objetivos importantes porém não necessariamente confluentes, a “reprodução global” (sistêmica, social) e a “acumulação particular” gerando assim condições mínimas para garantia da ampliação dos processos de acumulação de capitais particulares (como pela fração do capital construtor, abordada em maior detalhe por JARAMILLO, 1982; CONNOLLY, 1997). Assim, devemos inquirir o processo de urbanização a partir de duas problemáticas: **(1)** as “condições históricas das lógicas de produção da cidade”: “mercantil, estatal e social” e **(2)** a associação corrente do “estatal” com a “orientação pública” (integração, bens de uso, etc.). Como aponta o autor no desenrolar do trabalho, o avanço e a multiplicação das formas de produção-consumo “mercantis”, “mercantilizadas” e “re-mercantilizadas” atestam uma grande expansão do domínio de várias frações de capitais sobre a produção do espaço urbano, várias delas com fortes nexos entre “mercado” (mercantil) e “Estado” (estatal). O que tornaria uma divisão pura e simples Estado/mercado obsoleta. Mas que afirma a necessidade (tanto histórica como científica) da compreensão da diversidade e da especificidades dos variados arranjos (formas, modalidades) passados, presentes e emergentes na produção e na gestão das cidades latino-americanas (e na produção de bens específicos).

Sem uma forte intervenção estatal para a criação de condições minimamente socializadas à população “insolvente” (que não tem recursos monetários suficientes para produzir/consumir pelos preços e condições do mercado), **emerge um quadro heterogêneo de formas de produção-consumo da urbanização capitalista periférica**. Formas de produção como “produção mercantil simples” e “não mercantis”, “produção estatal direta” ocorrem entre **processos de “mercantilização”, “desmercantilização”** (“social” ou “estatal”) geram um quadro complexo de combinações possíveis (Pírez, 2016: 146): foram identificadas trinta e seis possíveis combinações ou “*situações*” (idem: 152-153) – ver **Quadro 03** a seguir:

As *situações* surgem do cruzamento (combinação) entre as **modalidades de produção** e as **modalidades de consumo**. Modalidades de produção – (1) “mercantil”, (2) “mercantil simples”, (3) “não mercantil” (“estatal”, “por encomenda”, “autoprodução/urbanização popular”), (4) “desmercantilizada estatal”, (5) “desmercantilizada social”, (6) “mercantilizada” e (7) “re-mercantilizada” (idem). Modalidades de consumo – (1) “mercantil”, (2) “não mercantil”, (3) “desmercantilizada estatal” e (4) “desmercantilizada social”.

Quadro 03 – “América Latina: diferentes modalidades de producción-consumo de la urbanización”

PRODUÇÃO	CONSUMO			
	MERCANTIL	NÃO MERCANTIL	DESMERCANTILIZADO	
			ESTATAL	SOCIAL
Mercantil	1	2	3	4
Mercantil simples	5	6	7	8
Não mercantil				
<i>Estatat</i>	9	10	11	12
<i>Por encargo</i>	13	14	15	16
<i>Autoprodução / urbanização popular</i>	17	18	19	20
Desmercantilizada estatal	21	22	23	24
Desmercantilizada social	25	26	27	28
Mercantilizada	29	30	31	32
Re-mercantilizada	33	34	35	36

Fonte: Pérez (2016:152-153). Tradução (livre), adaptação e organização pelo autor.

No caso da produção e do consumo de infraestrutura, temos algumas situações que são importantes: “situação 3” (*produção mercantil-consumo desmercantilizado estatal*):

“La situación 3, cuando los bienes de la urbanización producidos mercantilmente son accedidos por la eliminación o disminución de la necesidad de los consumidores de disponer de dinero debido a alguna forma de intervención estatal (subsídio) que tiende a redistribuir recursos para lograr esa accesibilidad, incrementando de ese modo la solvencia. Son casos de acceso a suelo, a vivienda o al consumo de servicios como los de agua y drenaje, electricidad o gas. Esa desmercantilización del consumo permite mantener la producción capitalista, facilitando el acceso a la urbanización con relativa independencia de las condiciones económicas de los individuos o familias. Para ello, entre el productor capitalista y el consumidor interviene algún mecanismo ajeno al mercado que hace posible la remuneración del capital, y la obtención de ganancia, y, a la vez, el acceso al bien por parte de

individuos o familias sin aportar recursos monetarios propios. El Estado asume, total o parcialmente, las cargas monetarias que garantizan el consumo, normalmente como resultado del reconocimiento de un derecho. El origen de los recursos que se utilizan en esa desmercantilización (ganancias o salarios, por ejemplo), permitirá o no procesos de redistribución en los procedimientos de desmercantilización.” (Pírez, 2016: 153-154).

Na situação acima a produção mercantil passa por um processo de desmercantilização pelo Estado para garantir a acessibilidade do produto/serviço à população. Ao contrário, tem-se casos onde a *produção* “mercantilizada” e “re-mercantilizada” se dá com *consumo* “mercantil” (situações 29 e 33) ou “desmercantilizado estatal” (situação 31) ou “desmercantilizado social” (situação 35), Pírez (2016: 155).

“*Desmercantilização*” na visão de Pírez está ligada à intervenção estatal na relação produção-consumo de mercadorias e serviços (dentre o capitalismo periférico), especialmente aos subsídios; no sentido de introdução de “mecanismos alheios” na relação de troca mercantil, alterando o preço final de modo a garantir **preço de produção** (preço de custo + lucro) ao produtor e preço acessível ao consumidor (o que pode se dar por preços abaixo do valor “integral”/“natural” por meio de subsídio total ou parcial).

Outro caminho possível é a produção “*desmercantilizada*” (com apoio e/ou intervenção estatal) e posterior “*mercantilização*” ou “*re-mercantilização*” – situação 21, por exemplo, onde a produção estatal desmercantilizada acaba sendo introduzida no mercado:

“La urbanización puede ser producida con base en el apoyo estatal desmercantilizador (en el financiamiento, el costo de los materiales, con exenciones impositivas, etc.) para ser introducido de manera plena al mercado (21). Esa transferencia estatal podría tener dos efectos diferentes. Por un lado, el productor podría beneficiarse totalmente con ese apoyo, vendiendo en el mercado los bienes al precio normal, captando de esa manera una sobre ganancia.” (Pírez, 2016: 158).

O apoio estatal inicial – no financiamento, materiais necessários, isenções, etc. num cenário de (re)introdução ao mercado (“*mercantilização*” ou “*re-mercantilização*” de situações antes estatais – como a 11 ou a 23 para 29 ou 33, onde produção e acesso passam a ser mercantis), acaba por beneficiar o agente controlador (produtor e/ou operador) beneficiado pela comercialização do bem ou serviço a *preço normal* (de mercado), tendo garantida lucratividade da operação (até mesmo um possível lucro extraordinário).

Las infraestructuras que habían sido desmercantilizadas por procesos de estatalización, son transferidas (privatizadas), en propiedad o en concesión, al capital privado para su aprovechamiento económico, mantenimiento y expansión. Entran aquí desde redes viales, de agua y saneamiento, de electricidad y otras. La disminución o eliminación de recursos financieros destinados a ser transferidos de manera subsidiada para permitir la desmercantilización de la producción como, fundamentalmente, del consumo, y que son reorientados para sostener financieramente procesos

plenamente mercantiles. A la vez que se eliminan préstamos destinados a fortalecer la solvencia de la población de menores recursos, se diseñan procesos financieros que permiten ampliar la cobertura del crédito mercantil, subsidiando, no ya a los consumidores, sino al capital. [...]

La transferencia al capital privado de infraestructuras o equipamientos (salud, educación y otros) producidos por el estado para el consumo directo. O bien de infraestructuras producidas no mercantilmente, por ejemplo por cooperativas que prestan de la misma manera los servicios, que por estar localizadas en áreas de cobertura monopólica de las empresas privatizadas son sustituidas por éstas. Igualmente se transfiere a empresas privadas actividades de gestión (desde los diseños hasta las evaluaciones y controles) de la urbanización para sectores de recursos limitados, manteniendo a cargo de organismos estatales (no mercantiles) únicamente la oferta de recursos financieros (Pírez 2014). (Pírez, 2016: 150).

Com a avanço do processo de desmercantilização a atuação estatal nas esferas da produção e do consumo (de algumas categorias de bens de consumo e de capital necessários) pode ser invertida: no período da urbanização e industrialização mais intensos havia ênfase na mercantilização da produção e desmercantilização do consumo [mercantilização da produção → desmercantilização do consumo]; no período posterior, de intensificação da mercantilização (neoliberalismo, privatizações a **re-mercantilização**) a ênfase passa a ser inversa - [desmercantilização do consumo → mercantilização da produção].

Em trabalho anterior, Pírez (2009) considerou as principais transformações ocorridas dentre o setor dos “serviços urbanos” – que até finais dos anos 1970 foram largamente caracterizados por monopólios estatais ou pelo menos alto grau de intervenção estatal – quais os modelos de gestão seriam característicos (adiante) e como os sistemas tarifários, os preços das tarifas, investimentos e gastos de operação do sistema constituem chaves fundamentais tanto para o entendimento e o funcionamento das infraestruturas e serviços públicos (ver **Quadro 04** em seguida).

Os tipos ideias ou “modelos” principais de gestão dos serviços urbanos seriam os seguintes:

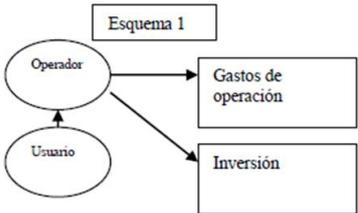
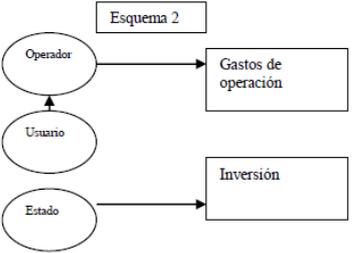
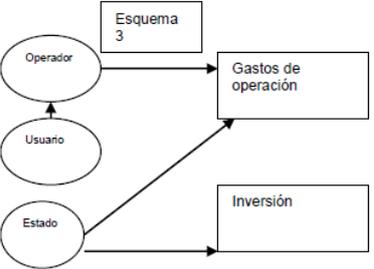
“Gestão estatal”: “aquela gestão em que as organizações governamentais ou de propriedade governamental têm, sob sua responsabilidade e encargo direto a totalidade da prestação de um serviço, incluindo sua produção. Neste caso o serviço se desenvolve por meio do que chamamos de *procedimentos governamentais*.” (Pírez, 2009: 19; grifo nosso);

“Gestão mista”: (com controle estatal) “o aparato governamental mantém o controle da provisão (de acordo com o caso está a cargo de mais ou menos processos que a integram) e inclui empresas privadas, particularmente na produção. É uma gestão mista porque combina [...] procedimentos governamentais e de mercado.” (*idem*; grifo nosso);

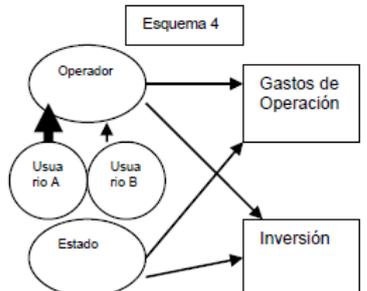
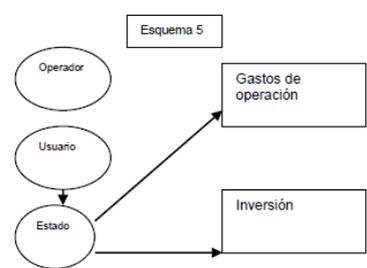
“Gestão privada”: “aquela na qual empresas privadas capitalistas tomam cargo da prestação, sendo responsáveis basicamente pela produção, mas também de fases

correspondentes a sua provisão. Neste segundo modelo *o serviço depende em sua totalidade de procedimentos de mercado.*” (*idem*; grifo nosso);

Quadro 04 – Esquemas gerais de financiamento da operação e investimentos em infraestrutura (tarifas, preços e subsídios)

	<p>[Esquema 1] Sistema tarifário com preços naturais (integrais)</p> <p>Operador – arca com gastos de operação e investimentos <i>unicamente</i> pela receita tarifária (<i>preço = custo de produção ou preço de produção</i>);</p> <p>Usuário – arca com preços que sustentam tanto a operação como os investimentos (<i>tarifa expressa preço corresponde à totalidade dos custos do serviço</i>);</p>
	<p>[Esquema 2] Sistema tarifário com preços naturais/integrais e subsidio estatal ao investimento</p> <p>Operador – arca com os gastos de operação e investimento via receita tarifária (dos usuários) e recebimento de financiamento (do Estado);</p> <p>Usuário – arca com os gastos de operação do serviço;</p> <p>Estado – arca com os investimentos necessários à produção e provisão do serviço;</p>
	<p>[Esquema 3] Sistema tarifário com preços naturais/integrais e subsídios estatais cruzados (operação + investimento)</p> <p>Operador – arca parcialmente com os gastos de operação do serviço;</p> <p>Usuário – arca parcialmente com os custos de serviço (<i>paga tarifas que correspondem parcialmente ao preço real do serviço</i>);</p> <p>Estado – financia tanto a operação como os investimentos necessários (<i>inclusive complementa tarifas pagas pelos usuários</i>);</p>



	<p>[Esquema 4] Sistema tarifário diferenciado por categoria e subsídios cruzados estatal e tarifário</p> <p>Operador – arca parcialmente com os gastos de operação do serviço e investimentos da produção;</p> <p>Usuário A – arca com uma tarifa maior (que subsidia parcialmente o usuário B);</p> <p>Usuário B – arca com tarifa menor que a dos usuários A;</p> <p>Estado – subsidia diretamente parte dos gastos de operação e dos investimentos na produção;</p>
	<p>[Esquema 5] Sistema tarifário e financeiro variável sob controle estatal</p> <p>Operador – pode operar o serviço como operador estatal direto ou como concessionário privado;</p> <p>Usuário – arca total ou parcialmente com os custos da operação e/ou investimento;</p> <p>Estado – arca diretamente com os gastos de operação do serviço e os investimentos à produção (é o operador, “mediador”);</p>

Fonte: Pérez (2009:24-25). Tradução (livre), adaptação e organização pelo autor.

Entre os modelos de gestão e os esquemas de financiamento e operação temos a “gestão privada” e o “Esquema 1”, com preços integrais (“naturais”), mercantil e sem intervenção estatal (seria o menos comum nos serviços e infraestruturas urbanos); a “gestão mista” e os esquemas correspondentes – “Esquema 2”, “Esquema 3” e “Esquema 4” – combinam o controle estatal (financiamento variável de parcial à total dos investimentos, tarifas e operação) à produção privada (arca parcialmente com investimentos e operação a partir das receitas tarifárias); a última modalidade, “Esquema 5”, também “mista”, é menos recorrente por lidar com sistemas variáveis (tarifário e financeiro), o que é menos comum na região (AL) já que as tarifas públicas geralmente possuem preços regulados pela legislação pública ou pelas empresas públicas ou mistas provedoras/proprietárias. A partir da exposição dessas situações, modelos e esquemas de Pérez (2016; 2009) passemos ao debate de Connolly (1997; 1993; 2015) sobre os arranjos típicos do “contratismo” mexicano.

3. CONTRATISMO E ARRANJOS TÍPICOS [CONNOLLY]

P. Connolly (1997) estudou o envolvimento do grande capital britânico no desenvolvimento mexicano a partir da segunda metade do séc. XIX – as *formas de produção*, as obras públicas contratadas e os arranjos para a construção das mesmas – num “arranjo genérico institucional” denominado “*contratismo*” e financiado com orçamento e/ou

endividamento público (interno e/ou externo – CONNOLLY, 1993). No período estudado, o Governo de *Don Porfirio Díaz*, *Weetman Dickinson Pearson* (*Viscount Cowdray*) foi o grande “contratista” das obras governamentais. As relações anglo-mexicanas e os vínculos políticos-econômicos personificados nas figuras de *D. Porfirio* e *W. Pearson* estenderam vastamente os negócios do conglomerado (a *holding Whitehall Investments Ltd.*, consolidada em 1907 para controlar os negócios que remontavam a 1889 ou mesmo 1870) no México incluindo investimentos britânicos nos setores ferroviário, elétrico, petrolífero, manufatureiro e de bens-raiz (entre outros) (CONNOLLY, 1997: 18).

Os esquemas de organização elaborados pela autora servem como *ponto de partida* para a pesquisa sobre a produção de obras públicas e as relações de produção e a circulação de capitais por meio do ambiente construído. Esse esquema geral e abstrato e a tipificação proposta servem para a aplicação em casos concretos (configurações específicas, lugares e momentos):

“Es importante hacer hincapié en que los arreglos genéricos para la producción de obras públicas y sus representaciones gráficas no son más que esquemas abstractos. En la realidad, dentro de cada arreglo cabe un sinnúmero de configuraciones específicas, caracterizadas por el tipo de obra de que se trata, la manera de actuar, la nacionalidade de los agentes privados o públicos concretos y las relaciones entre ellos. Asimismo, se puede ir ampliando y profundizando en la caracterización de los arreglos, para incluir, por ejemplo, su forma de financiamiento, costo y rentabilidad, proceso de producción y calidad de la obra o servicio producido. El análisis y evaluación no se puede hacer en general, según el tipo de arreglos; es preciso conocer las configuraciones específicas en cada lugar y momento.” (Connolly, 1997: 28).

Seriam “quatro tipos de arranjos para a produção de obras públicas” (idem: 24-27) a partir do estudo do caso (ver as respectivas “*organizações esquemáticas*”⁵ para cada “arranjo” no **Quadro 05**):

(1) “Administração direta de obras públicas”: Estado controla diretamente desenho, obra e os trabalhadores (*idem*);

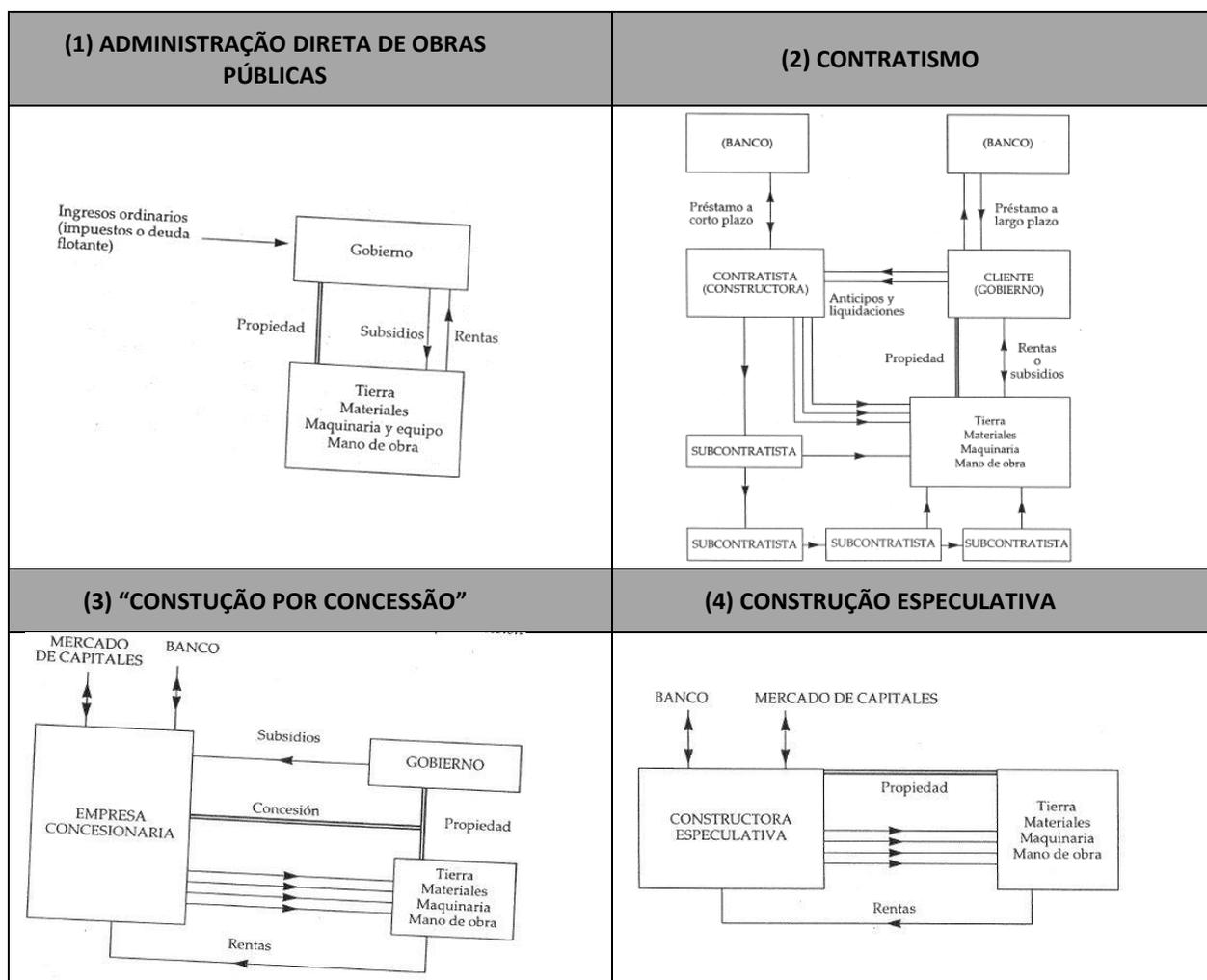
(2) “Contratismo”: Estado encomenda desenho, obra e administração do trabalho a um contratista, embora conserve a propriedade e o direito de exploração do produto (*ibidem*);

(3) “Construção por concessão”: promoção, controle, produção e direitos de exploração ficam a cargo do privado; menor controle estatal (*ibid.*);

⁵ São elas no original: **(1)** “*Organización esquemática de la administración directa de obras públicas*”; **(2)** “*Organización esquemática del contratismo*”; **(3)** “*Organización esquemática de la construcción por concesión*” e **(4)** “*Organización esquemática de la construcción especulativa*” (CONNOLLY, 1997: 24-27).

(4) “Construção especulativa”: totalmente ao encargo privado, cabendo ao Estado somente o licenciamento (*ibid.*).

Quadro 05 – “Tipos de arreglos para la producción de obras públicas”



Fonte: Connolly (1997: 24-27). Adaptação e organização pelo autor.

No segundo tipo de arranjo, o principal, o “contratismo” ou “contratación”, o Estado conserva a propriedade, o direito de exploração do bem produzido e é responsável direto pela promoção e desenho da obra e pelo financiamento, mas contrata uma empresa privada para sua produção (construção):

“Esta modalidad se llama “contratación” o “contratismo”. El contratista en ningún momento es propietario de la obra que produce; sus ganancias no tienen que ver con la rentabilidad de la obra, sino con el monto del contrato y, sobre todo, con la puntualidad con la que su cliente le pague. El contratista suele arriesgar muy poco capital propio; prefiere trabajar con anticipos o, cuando mucho, financia los costos de producción sólo por períodos muy cortos. Es el cliente, el Estado en este caso, el responsable de financiar la obra. Por lo tanto, el contratismo se asocia con el endeudamiento público. Otra característica del contratismo es el

subcontratismo. El contratista principal sólo se encarga de una parte de la obra; para el resto, subcontrata a empresas menores, especialistas, destajistas o capataces, según la tarea de que se trate.” (Connolly, 1997: 24-25).

O Estado permanece como principal responsável pela obra e o contratista como principal executor (produtor), arriscando muito pouco capital próprio (o financiamento cabe ao cliente/responsável, Estado). O contratista então, não produz tudo sozinho, e sim mobiliza uma cadeia de *empresas subcontratadas*, que são responsáveis pela produção de parcelas específicas da obra e, marginalmente, arcam com pequena parcela do financiamento da mesma com capitais próprios, isentando o contratista principal de uma boa parcela das necessidades de financiamento de curto prazo.

Ao contrário, quando os direitos de exploração das obras e serviços, a produção, promoção e o controle técnico ficam com a iniciativa privada tem-se o terceiro tipo de arranjo: a *“construção por concessão”* (Connolly, 1997: 26-17). A situação pode originar-se tanto pela iniciativa de concessão pelo Poder Público (Estado), como por iniciativa privada, pela requisição de autorização ao ente público competente pelo privado; o que confere um grau variável de ingerência estatal sobre a *obra* ou *serviço* alvo de concessão. Autorizações, concessões, outorgas, permissões, assim como subvenções, subsídios e isenções são alguns dos instrumentos de caráter fiscal, jurídico e/ou econômico que são mobilizados pela relação contratual entre os entes Público e Privados envolvidos no arranjo (idem: 27). As obras e serviços de infraestruturas (ferrovias, portos, estradas, transportes de passageiros e/ou mercadorias) são comumente enquadradas nesse tipo de arranjo.

Um último tipo de arranjo possível identificado foi o de *“construção especulativa”* para os casos onde as empresas privadas têm o controle completo sobre a obra, com a participação do Estado limitada somente à outorga de licenças ou autorizações de construção e funcionamento (Connolly, 1997: 27-28).

Em outros trabalhos Connolly (1993; 2015) ressaltou ainda que esse *“arranjo”* predominante para execução de obras públicas (*“contratismo”*) sempre significou que as obras estatais (cujo caráter é eminentemente público, coletivo) acabaram sendo concedidas à execução por empresas privadas. Numa mistura entre as necessidades de execução de obras de grande porte, que nem o Estado nem os privados conseguiam arcar isoladamente, uma inclinação liberal dos dirigentes pela produção privada e também a relação entre as necessidades de financiamento (orçamento e meios de pagamento às atividades crescentes) e de garantia da rentabilidade dos empreendimentos privados - daí a constante recorrência ao endividamento público, interno e, principalmente externo (CONNOLLY, 1993: s/p).

Inserida no debate recente sobre transporte, *“mobilidade”* e *“governança”* Connolly (2015: s/p) reafirmou a dimensão histórica das relações público-privadas na produção das infraestruturas de transporte:

“Las inversiones y el gasto públicos en este rubro siempre han implicado la coordinación de intereses públicos y privados, y no solamente en los años recientes, tal como sostienen las tesis sobre la “remercantilización” o

privatización de los servicios públicos (Figueroa 2005; Pérez 2013, 480). Aun en las épocas de mayor intervencionismo estatal, en ningún momento los gobiernos han producido directamente los ferrocarriles, autopistas, autobuses o metros. En ciertos momentos, se han construido calles y carreteras por administración directa, pero esta práctica siempre ha tenido alcances limitados. Siempre ha habido una combinación de la acción gubernamental con la iniciativa privada en el aprovisionamiento de los medios de transporte.” (idem).

Como afirma, mais do que reproduzir e aprofundar a “dicotomia” “público” | “privado”, devemos indagar como se inter-relacionam as entidades públicas (estatais) e privadas (empresariais) e como se transformam os arranjos institucionais e produtivos que conformam: “*Lo que sí ha cambiado es la forma como se interrelacionan las entidades públicas y privadas, lo que llamaría el “arreglo” para la producción de los bienes y servicios de uso “público”.* (Connolly 1993).” (idem).

Parte importante dessas transformações recentes, de acordo com a autora, são as **novas formas de concessão** (lembrando que esse “arranjo institucional” em si não é novo, remonta às primeiras Constituições dos Estados Independentes latino-americanos, principalmente a partir de meados do séc. XIX) que possuem ramificações diversas (variantes):

“[...] la concesión, también con sus variantes, como por ejemplo, “Construir, Operar y Transferir” (BOT por sus siglas en inglés), “Construir, ser Propietario, Operar y Transferir (BOOT), “Construir, Rentar y Operar” (BLT). Éstas y otras variantes de la concesión generalmente son los arreglos subyacentes a las “sociedades público-privadas” o PPP por sus siglas en inglés, muy de moda en la actualidad.” (CONNOLLY, 2015: 9).

Dada a importância e a multiplicidade desse tipo de arranjo institucional (tanto em perspectiva histórica como no período atual) concordamos com a autora sobre a pertinência da investigação (descrição, tipificação e crítica) sobre o mesmo. E que ele deve se consolidar dentre a produção acadêmica como uma das categorias (e seus conceitos derivados) mais importantes.

4. CRÍTICA, REVISÃO E ELEMENTOS AO CASO BRASILEIRO

Em síntese, podemos dizer que esses trabalhos contribuíram para a criação de uma verdadeira matriz analítica para as relações de produção e consumo do espaço na América Latina. Em comum todos eles partiram da tipificação sociológica para a caracterização e compreensão matizada das modalidades específicas de produção sob o capitalismo periférico (ou subordinado). Jaramillo apresentou um recorte espacial mais específico (Bogotá em relação à formação social colombiana) e uma filiação mais clara e direta à sociologia urbana francesa (especialmente à interpretação de C. Topalov). Connolly trabalhou com um recorte temporal, espacial e institucional mais específico embora de longo alcance (as relações

México-Reino Unido, Estado-empresa, os contratos de *S. Pearce & Son* no regime de Don Porfírio, as obras públicas). Já Pírez apresentou o recorte mais amplo dentre o conjunto: as relações e situações possíveis de produção-consumo na ‘totalidade-particularidade’ da urbanização latino-americana em amplo espectro, do ‘tipo puro’ estatal (situação 11) ao ‘tipo puro’ mercantil (situação 1). Os trabalhos possuem um delicado trânsito entre dimensões de análise das relações sócio-espaciais de produção e circulação do capital pelo espaço construído.

4.1 A CRÍTICA DA SOCIOLOGIA URBANA LATINO-AMERICANA

A contribuição de Jaramillo, além da “promoção capitalista”, enxergou diferentes “formas de produção-circulação” no espaço bogotano; ultrapassou o olhar apenas no nível mais abstrato de produção (a totalidade sistêmica e a forma típica da “promoção capitalista”) – ou o “momento da universalidade” do desenvolvimento capitalista (LOURAU, 2014)⁶ - ao identificar uma pluralidade de modos de produção coexistentes. Embora a forma da produção capitalista tenha “universalidade”, ainda coexiste com formas “particulares” e até mesmo “singulares” de produção (estatais e até mesmo não capitalistas); do trabalho, do controle técnico e econômico sobre o mesmo, do motor de produção e da circulação do capital. Do “universal” tem-se um caminho (e uma diversidade) para chegar ao “singular”; da totalidade à imediatividade.

Pírez, ao ampliar a **matriz heterogênea** e o quadro tipológico (iniciado por Jaramillo) de possíveis “situações” e combinações entre as dimensões de produção e consumo contribuiu rumo ao imediato (nível) e à singularidade (momento). Nas **situações típicas** identificadas percebe-se a produção do espaço em sua maior escala analítica, a da produção imediata, aquela mediada pelos agentes sociais envolvidos diretamente; seja na produção mercantil-consumo mercantil, a **situação 1** (tipicamente capitalista), seja em seu oposto extremo, na desmercantilizada social (**situação 28**) ou estatal (**situação 23**), Pírez (2016: 152-153). Da análise abstrata da produção capitalista, chega-se à análise concreta.

Connolly (1997) numa análise com recorte mais estrito (as obras públicas mexicanas sob concessão de uma empresa britânica específica, num período específico) contribuiu para delinear os diferentes arranjos que predominam dentre a produção de obras públicas. É também, dentre o grupo, o trabalho de maior alcance histórico, que esquematiza os fluxos econômicos específicos entre os agentes envolvidos (Estado, estatais e empresa) e que traz o caso empírico em maior profundidade (assim como o trabalho com os dados relativos).

⁶ Introduzimos aqui de maneira apressada alguns conceitos de R. Lourau em “Análise institucional” (2014) – os de “momentos” da “universalidade”, “particularidade” e “singularidade” dos processos institucionais, necessários à compreensão dialética de processos institucionais – por enxergarmos uma conexão entre os trabalhos desses autores que buscaram dar conta das “particularidades” da produção espacial latino-americana dentre a “totalidade” do sistema capitalista de produção (o “momento da universalidade” para LOURAU, 2014) e o “método da Análise Institucional” cunhada por Lourau (*idem*). Entretanto esse debate foge aos limites do presente trabalho e fica para outra ocasião.

Num exercício ‘weberiano’ (“marxista-weberiano” ou “webero-marxista” como classificaria LÖWY, 2014) arriscamos delinear uma **tipificação categórica** capaz de abranger (ou agrupar) as modalidades cunhadas pelos autores:

[MP] o ‘**tipo mercantil puro**’ – a “promoção capitalista” (JARAMILLO, 1982: 211), ou a “situação 1” (produção/mercantil – consumo/mercantil) de Pírez (2016: 152) ou ainda a “construção especulativa” (CONNOLLY, 1997: 27): seria o tipo mais avançado de produção capitalista, constituído inteiramente por relações sociais mercantis, ou seja, inteiramente dentro da esfera do livre mercado e com finalidade exclusiva de reprodução e acumulação ampliada de uma determinada fração do capital;

[MEM] o ‘**tipo misto estatal-mercantil**’ – a “produção estatal capitalista desvalorizada” (JARAMILLO, 1982: 202-209), “situação 9” (produção estatal/não mercantil – consumo-mercantil), “situação 13” e “situação 15” () de Pírez (2016:); o “contratismo” e a “construção por concessão” (CONNOLLY, 1997: 24-27): seria um conjunto heterogêneo de tipos mistos que combinam diferentes relações de produção e consumo tanto mercantis como não mercantis, estatais e/ou capitalistas, com a finalidade de ampliar e garantir a reprodução social e econômica tanto pela subvenção aos setores não-solventes (consumo) como pela sustentação da acumulação (lucratividade, rendas) capitalista (produção), inclusive por meio de modalidades desvalorizadas e/ou desmercantilizadas estatalmente;

[EP] o ‘**tipo estatal puro**’ – “administração direta de obras públicas” (CONNOLLY, 1997: 24); “situação 11” (produção estatal não mercantil – consumo desmercantilizado estatal): seria o tipo menos comum, onde o Estado seria tanto administrador como produtor direto, assegurando tanto condições de produção (trabalho, técnica e produtos) como de consumo não mercantis (ou desmercantilizadas, completamente exteriores ao livre mercado) a população final; a finalidade (motor) dos valores produzidos desse modo seria o consumo e a reprodução geral da população, da força de trabalho e das necessidades do sistema produtivo (economia);

[PP] o ‘**tipo popular puro**’ (“não mercantil” ou “desmercantilizado”) - “autoconstrução” (JARAMILLO, 1982: 195); “situação 5” (produção mercantil simples-consumo mercantil), “situação 8” (produção mercantil simples-consumo desmercantilizado social), “situação 18” (“autoprodução/urbanização popular” – “produção/não mercantil” – “consumo não mercantil”) e “situação 20” (“produção/não mercantil” – “consumo/desmercantilizado-social”) de Pírez (2016): seria o conjunto heterogêneo e predominante de tipos de relações de produção e consumo mercantis simples, não mercantis ou mesmo desmercantilizadas – isto é, fora do mercado formal - com a finalidade de atender as necessidades de reprodução sócio-econômica da população de baixa renda.

4.2 APONTAMENTOS AO CASO BRASILEIRO: UMA AGENDA

Historicamente o caso do Brasil demonstra muitas semelhanças aos traços caracterizados pelos autores estudados ao longo deste trabalho: ao “contratismo” anglo-mexicano (por aqui também apresentamos diversas concessões “privadas” para a produção

de obras “públicas” de meados do séc. XIX às primeiras décadas do XX – como abordou CAMPOS, 2012); formas mercantis mais elementares como a “mercantil simples”, a “produção por encomenda” e diversas outras híbridas entre mercantis e estatais (sob variadas modalidades de “concessão”). O protagonismo que as “grandes empreiteiras” consolidaram ao longo do século passado; o auge que conquistaram tanto no processo de crescimento, concentração e centralização (iniciados nos anos 1950-1970) e de internacionalização que empreenderam a partir do final dos anos 1970 (CAMPOS, 2012); e as desventuras recentes reveladas desde o início da “Operação Lava-Jato” comprovam a complexidade, profundidade e consolidação das relações público-privadas na produção espacial brasileira. Contratos, concessões, parcerias são instituições (“arranjos”, “modalidades”) específicas de um processo mais amplo de **institucionalização de arranjos avançados de mercantilização** além da produção, englobando operação e gestão de serviços, equipamentos, infraestruturas a longo prazo; que embora de caráter (e propriedade) públicos passam crescentemente ao domínio econômico direto privado. Desse modo ampliando a esfera deste domínio pelo fortalecimento de um “modelo centralizado mercantil” em substituição ao “modelo centralizado estatal” (PÍREZ, 2013).

A perspectiva trabalhada por Connolly (1993, 1997, 2015), de que as grandes obras públicas de infraestrutura na região sempre envolveram o público e o privado em distintos arranjos e que devemos interrogar as transformações dessa interrelação, nos leva a indagar a noção da “produção capitalista estatal desvalorizada” de Jaramillo (1982) dissociada da “produção por encomenda” – **(1)** o “capital construtor” não seria também um “prestador de serviço” ao Estado? **(2)** O “capital estatal desvalorizado” não seria em função do “valor de uso”? **(3)** A contratação do construtor privado (“concessão”, “contratismo”) pelo Estado não seria uma “encomenda”? **(4)** A circulação do capital construtivo pela “atribuição mercantil” não origina da encomenda estatal? **(5)** Não aponta para a existência de um mercado de obras regulado (estatal)? (*questionamentos que emergem da leitura dos esquemas sistematizados nos Quadros 01 e 02 em relação ao 05*).

Tais questionamentos mostram a necessidade de se pensar um conceito capaz de associar as noções da “produção estatal” e da “produção por encomenda” – talvez sob a redação provisória de:

‘produção mercantil por encomenda estatal’ – de modo que fique mais claro que a demanda produtiva estatal (de obras de caráter público) se dá efetivamente pela produção no âmbito capitalista (ainda que não seja a tipicamente capitalista como a “promoção capitalista” ou “mercantil” ou “especulativa”; mas que também não é sob “administração direta” estatal); mas que ocorre dentre um

‘mercado regulado’ por diversas organizações e instituições estatais com variável controle econômico (indireto) sobre as encomendas (obras, serviços) e (direto) sobre o financiamento (*maior* no caso de recursos orçamentários, *menor* no caso dos empréstimos); e

‘produção mercantil por concessão estatal’ seja um conceito alternativo adequado a um arranjo onde a demanda estatal tenha menor controle econômico sobre a produção e o produto final, que estão sob controle econômico direto dos **‘concessionários’** (conceito

institucional/econômico que deriva dos “contratistas” de Connolly e dos “empreiteiros” de Campos); que não só produzem mas também projetam, financiam e detém o direito de exploração e remuneração da obra/serviço (produto final) a longo prazo (uma nova e ampliada versão do “contratismo”).

Outra indagação que toma força (em diálogo com Connolly e Campos) diz respeito ao papel das empresas e de suas formas associativas nessas relações de produção que derivam das concessões (como as Parcerias Público-Privadas, PPPs). Se historicamente predominaram grandes empresas monopolistas privadas ou estatais na produção e operação das obras (infraestruturas, equipamentos, etc.), recentemente a expansão das grandes empresas da construção pesada para as concessões de transporte mostra uma clara tendência de atuação associada entre elas. O que se possibilita pela **institucionalização de novas formas associativas** (constituição de Concessionárias, *Holdings*, Sociedades de Propósito Específico, abertura de capital em Bolsa de Valores, cruzamentos acionários, etc.). Assim como podemos conceituar um **‘mercado regulado’** para entender o espaço institucional das obras públicas, pensamos que o mercado emergente de concessões de infraestruturas já nasce com forte tendência à oligopolização pelos grandes conglomerados que dominam o setor da construção pesada, como apontou Campos (2012); um **‘mercado regulado oligopolista’**.

Quanto a problemáticas mais específicas da economia política (crítica) podemos esboçar algumas questões gerais (em diálogo principalmente com Pérez, Connolly e Campos): **(6)** Quais seriam as empresas e negócios ‘típicos’ da produção por concessão? **(7)** Qual o volume desses negócios e a margem de retorno/rentabilidade (lucros e rendas)? **(8)** Qual o papel das tarifas, preços e subsídios nessa rentabilidade? **(9)** Qual a relação/proporção entre valor e renda (valorização e capitalização)?⁷ e **(10)** Qual o papel do Estado no planejamento, produção e gestão das infraestruturas concessionadas?

Retomando ao diálogo com a perspectiva de Pérez (2016), sobre “mercantilização” ou “re-mercantilização” (do que fora estatal ou estatizado anteriormente e que retorna à esfera mercantil pelas reformas neoliberais) - e de acordo com a ressalva de que o “público” na produção de modernidade latino-americana sempre se deu relacionado com o “privado” (CONNOLLY, 2015) - pensamos que o largo processo de “mercantilização” tanto da produção como do consumo dos bens necessários à urbanização (PÉREZ, 2016) pode ser caracterizado como **‘mercantilização avançada’** das relações espaciais. Que envolve posições sociais, formas e situações de produção-consumo e arranjos institucionais (gerais e específicos) para os quais ainda não possuímos instrumentos teóricos (categorias, conceitos, esquemas) suficientes. E que a exploração dessas novas relações constitui parte importante da agenda de pesquisa do campo latino-americano de estudos urbanos e regionais sob a qual devemos explorar.

⁷ Tal questão e conceitos vêm sendo trabalhados por M. B. C. Rufino e P. C. X. Pereira no campo da produção imobiliária formal metropolitana, ver “Segregação e produção imobiliária na metrópole latino-americana: um olhar a partir de São Paulo” (RUFINO & PEREIRA, 2011: 65-84 in LENCIONI, Sandra; VIDAL-KOPPMANN, Sonia; HIDALGO, Rodrigo; PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (Orgs.), 2011).

RESUMO

O presente trabalho trata do debate latino-americano sobre a produção do espaço urbano a partir do trabalho de autores e conceitos como as "formas de produção-circulação do espaço" (JARAMILLO, 1982), que constitui a primeira parte do artigo; das "modalidades de produção-consumo da urbanização" (PÍREZ, 2016; 2009; 2013), na segunda parte e do "contratismo" e arranjos institucionais gerais históricos típicos das relações anglo-mexicanas (CONNOLLY, 1997; 1993) e das variantes recentes de "concessão" (CONNOLLY, 2015). Esse conjunto de autores, obras, categorias e conceitos de análise para as relações sociais de produção do espaço urbano constitui uma perspectiva teórica da sociologia urbana crítica que se desenvolveu na América Latina a partir da década de 1970. Tais categoriais de análise e conceitos específicos são revisados, inter relacionados em categorias analíticas (de "tipo puro") e conceitos específicos para entender a caracterizar os novos arranjos institucionais que emergem com a "mercantilização" ou "re-mercantilização" das relações de produção-consumo (PÍREZ, 2016). Que chamamos de "mercantilização avançada": "um processo mais amplo de institucionalização de arranjos avançados de mercantilização" que se consolida nas primeiras décadas do século XXI.

PALAVRAS-CHAVE: produção do espaço; formas de produção; urbanização; infraestrutura; mercantilização; contratismo.

REFERÊNCIAS

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro 1964-1985*. Tese (Doutorado em História Social), Departamento de História, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense: Niterói, 2012.

CONNOLLY, Priscilla. *Lo público y lo privado en las de las obras públicas en México: los primeros cien años*”, *Sociológica*, 8-22, p. 103-24.

_____. *Introducción*. In: CONNOLLY, P. *El contratista de Don Porfirio Obras públicas, deuda y desarrollo desigual*. El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, DF: 1997.

_____. *La gobernanza de la movilidad: Para una evaluación crítica de la producción de los bienes y servicios de transporte (borrador)*. II Seminário Internacional sobre Teoria Urbana 18-20 de febrero de 2015 Universidad Nacional de Colombia (sede Medellín).

JARAMILLO, Samuel. *Las formas de producción del espacio construido en Bogotá*. In: PRADILLA, Emilio. (org.) *Ensayos sobre el problema de la vivienda en México*. Cidade do México: Latina UNAM, 1982. pp. 149 – 212.

LENCIONI, Sandra; VIDAL-KOPPMANN, Sonia; HIDALGO, Rodrigo; PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (Orgs.). *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP, 2011.

LEFEBVRE, Henri. Níveis de realidade e de análise. In: LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LOURAU, René. *A análise institucional*. Petrópolis: Vozes, 2014.

LOVERA, Alberto. El capital inmobiliario y constructor y la producción de la ciudad en América Latina. In: VELÁZQUEZ, Branca Rebeca Ramirez; PRADILHA, Emílio. (Orgs.). *Teorías sobre la ciudad en América Latina*. Universidad Autónoma Metropolitana-Sitesa: México DF: 2013.

LÖWY, Michael. *A jaula de aço: max weber e o marxismo weberiano*. São Paulo: Boitempo, 2014.

PÍREZ, Pedro. *Las sombras de la luz*. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la región metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires, BA: Eudeba, 2009.

_____. Perspectivas Latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos. *Cuadernos Urbanos*, vol. 14, no. 14, jun. Resistencia, Chaco: 2013.

_____. Las heterogéneas formas de producción y consumo de la urbanización latinoamericana. *Espacio Aberto*, nº 16, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, BA: 2016.

SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: Edusp, 2012.