

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

RITA DE CÁSSIA BARROS
N. USP 6061740

TRABALHO DE GRADUAÇÃO INDIVIDUAL

**SERVIÇOS FINANCEIROS, REGULAÇÃO DO TERRITÓRIO
E PADRÃO ESPACIAL: A ATIVIDADE SEGURADORA
MARÍTIMA NO BRASIL**

ORIENTADORA: PROF.^a DR.^a MARÍA MÓNICA ARROYO

São Paulo
2018

Resumo

Este trabalho propõe analisar os segmentos da atividade seguradora e resseguradora nacional que se conectam diretamente à circulação de mercadorias via transporte marítimo em escala internacional. Formulamos aqui a hipótese de que tais segmentos podem ser compreendidos como pertencentes a uma rede urbana de serviços financeiros especializados (setor quaternário ou terciário superior da economia) que orbitam os circuitos espaciais produtivos e garantem sua operação ininterrupta em escala local (nacional ou regional) e global (internacional ou interregional), associando-se, desse modo, à regulação do território. A análise compreende uma breve contextualização histórica, normativa e técnica, bem como a identificação de padrões semelhantes encontrados em outras pesquisas recentes, os quais - associados aos padrões de localização e concentração espacial dos centros de gestão da atividade seguradora marítima brasileira - contribuem na discussão do tema proposto.

Palavras-chave: território, regulação, serviços financeiros, rede urbana, transporte marítimo, seguros e resseguros.

Abstract

This paper proposes to analyze the segments of national insurance and reinsurance activity which are directly connected to the circulation of goods by maritime transportation on an international scale. We herein formulate the hypothesis that such segments can be understood as belonging to an urban network of specialty financial services (quaternary or higher tertiary services of the economy) that orbit the productive spacial circuits and guarantee their uninterrupted operation on a local (national or regional) and global (international or interregional) scale, thereby associating to the regulation of the territory. The analysis comprises a brief historical, technical and normative, contextualization, as well as the identification of similar patterns found in other recent researches, which - associated to the patterns of location and spatial concentration of the management centres of the services herein studied - contribute to the discussion of the proposed subject.

Key words: territory, regulation, financial services, urban network, maritime transportation, insurance and reinsurance.

Lista de abreviaturas e siglas

CEPAL Comissão Econômica [das Nações Unidas] para a América Latina e o Caribe
CPDOC Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
DNSPC Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização
EUA Estados Unidos da América
ETN Empresa transnacional
FFLCH Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
FGV Fundação Getúlio Vargas
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IRB Instituto de Resseguros do Brasil
LABOPLAN Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental
MAT (do inglês *Marine, Aviation and Transport*) Transportes, Marítimo e Aeronáutico
P&I (do inglês *Protection and Indemnity*) Proteção e Indenização
REGIC Regiões de Influência das Cidades
RMSP Região Metropolitana de São Paulo
S.A. Sociedade Anônima
SINCOR Sindicato dos Corretores
SUSEP Superintendência de Seguros Privados
TNC Transnacional
UE União Europeia
UNCTAD Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Conference on Trade and Development)
USD dólares estadunidenses
USP Universidade de São Paulo

Lista de tabelas

Tabela 1. Brasil: Agências por província (1808-1864). Fonte: SAES e GAMBI.

Tabela 2. Brasil: número de S.A.s e Mútuas por província (1808-1864). Fonte: SAES e GAMBI.

Tabela 3. Brasil: Agências por nacionalidade (1808-1864). Fonte: SAES e GAMBI.

Tabela 4. Seguradoras de transportes no Brasil (2016): localização das matrizes locais e mundiais, e sua participação no mercado brasileiro, em prêmios emitidos. Fonte: elaboração da autora, com base em SINCOR e nos *sites* das seguradoras pesquisadas.

Tabela 5. Seguradoras de transportes no Brasil (2016): número e percentual de matrizes locais por país de origem. Fonte: elaboração da autora.

Lista de gráficos

Gráfico 1. Remuneração média por pessoal no setor financeiro em relação a empregos em setores não financeiros. Fonte: WÓJCIK, 2017.

Gráfico 2. Concentração de empregos nas principais cidades em 2008. Fonte: WÓJCIK, 2017.

Gráfico 3. Sociedades anônimas no Brasil (1850-1865): participação percentual por setor em quantidade de empresas. Fonte: SAES e GAMBI.

Gráfico 4. Sociedades Anônimas no Brasil (1850-1865): participação percentual do capital por setor. Fonte: SAES e GAMBI.

Gráfico 5: Número de companhias de seguro organizadas como S.A.s, Mútuas e Agências no Brasil (1808-1864). Fonte: SAES e GAMBI.

Gráfico 6. Prêmios cedidos para resseguradoras locais, admitidas e eventuais, em R\$ mil. Fonte: SUSEP, 2016.

Lista de mapas

Mapa 1. Ligações entre metrópoles no Brasil: Gestão empresarial. Fonte: REGIC IBGE 2007.

Mapa 2. Diversidade das atividades de serviços no Brasil. Fonte: REGIC IBGE 2007.

Mapa 3. Concentração das seguradoras marítimas na Região Metropolitana de São Paulo em 2017. Fonte: elaboração da autora.

Anexos

Anexo 1 - As 30 maiores seguradoras TNCs do mundo. Fonte: OUTREVILLE, 2008.

Sumário

INTRODUÇÃO	6
1. Compreendendo a atividade seguradora e resseguradora marítima na escala global dos serviços financeiros	9
<i>1.1 Escala local e escala global dos serviços financeiros especializados</i>	<i>9</i>
<i>1.2 Seguradoras e resseguradoras: uma rede de comercialização e pulverização de riscos a serviço da reprodução ampliada do capital.....</i>	<i>16</i>
2. Evolução da atividade no Brasil: cinco marcos regulatórios pertinentes à questão da porosidade territorial.....	24
<i>2.1 Fim do pacto colonial e o Código Comercial Brasileiro de 1850</i>	<i>25</i>
<i>2.2 A fundação do IRB e a Lei do Seguro</i>	<i>34</i>
<i>2.3 A Lei do Resseguro e o fim do monopólio do IRB.....</i>	<i>39</i>
3. Rede urbana e a centralidade de São Paulo: padrão espacial da atividade seguradora marítima nacional	44
<i>3.1 Rede urbana, rede geográfica, rede hierárquica</i>	<i>44</i>
<i>3.2 A centralidade de São Paulo e o Complexo Corporativo da Metrópole.....</i>	<i>47</i>
<i>3.3. Localização e concentração das seguradoras marítimas no território brasileiro</i>	<i>53</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	60

INTRODUÇÃO

A produção de pesquisas em Ciência Geográfica sobre a atividade seguradora e resseguradora é ainda relativamente escassa. Os trabalhos internacionalmente conhecidos que tratam diretamente dessas atividades na Geografia Humana¹ são de autoria de Risto Laulajainen (University of Gothenburg) e de Paul Bennett (University of Oxford/Durham University), fundamentalmente, mas cabe mencionar ainda as contribuições de Dariusz Wójcik (University of Oxford) sobre os padrões espaciais do mercado de trabalho no setor financeiro, onde o autor examina e compara aspectos da remuneração e das relações de poder atrelados à rede urbana (ou rede hierárquica) que conforma as indústrias de *securities*, crédito e seguros² (LAULAJAINEN, 2005; BENNETT, 2000; WÓJCIK, 2012).

Nas demais Ciências Humanas, observa-se uma quantidade maior de pesquisas sobre o tema, particularmente nas áreas de História, Direito, Comércio Exterior, Economia e Relações Internacionais, dentre as quais destacaremos os trabalhos dos historiadores Alexandre Saes e Thiago Gambi (Universidade Federal de Alfenas), sobre a formação das companhias de seguro no território brasileiro, abrangendo o período de 1808 a 1864; do internacionalista Luis Lobo-Guerrero (University of Groningen), sobre as relações entre seguros e poder e o papel do seguro marítimo internacional na securitização da circulação global; de J. François Outreville, ex-economista da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que analisa os padrões de localização das filiais estrangeiras dos maiores grupos transnacionais de seguros; e de Verena Alberti (et al)³, pesquisadora do CPDOC/FGV e coordenadora de um amplo estudo sobre a história do seguro privado no Brasil (SAES e GAMBI, 2009; LOBO-GUERRERO, 2012; OUTREVILLE, 2008; LEOPOLDI, 2001).

¹ Encontrados nos portais de busca integrada (Capes, SIBI USP e JStor) consultados até abril de 2017.

² O estudo de Wójcik foi recentemente traduzido e publicado no *Dossiê Geografia e Finanças* da Revista GEOUSP (<https://www.revistas.usp.br/geousp>), por ocasião do *Seminário Internacional Geografia e Finanças*, organizado em 2016 pelo Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental (LABOPLAN) do Departamento de Geografia da FFLCH/USP.

³ Discutiremos aqui um desses estudos, de autoria de Maria Antonieta P. Leopoldi.

Já na comunidade uspiana, os trabalhos relevantes⁴ que mais se aproximam do tema ora proposto pertencem à Faculdade de Direito da USP, relacionando-se: ao funcionamento normativo do resseguro, tema das teses de Paulo Luiz de Toledo Piza e de Marcelo Mansur Haddad (HADDAD, 2001; PIZA, 2001); ao seguro de riscos de engenharia e sua relação com o desenvolvimento, tema da tese de Ernesto Tzirulnik (TZIRULNIK, 2014); e às relações históricas, econômicas e normativas entre o Resseguro e o Estado na figura do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), tema do estudo de Gilberto Bercovici (BERCOVICI, 2009). Em suma, são trabalhos relativamente recentes e escassos, o que reflete o pouco interesse pelo tema - um hiato desproporcional ao seu papel na rede urbana, na produção e circulação de mercadorias, nas políticas econômicas dos Estados, no mercado financeiro e nas relações internacionais. Sobre essa produção incipiente asseveram, a propósito, Saes e Gambi⁵ e Lobo-Guerrero⁶.

Dentro da Geografia Humana, além das contribuições de Laulajainen, Wójcik e Bennett, destacaremos nesta pesquisa, como síntese da bibliografia básica do tema, um estudo do IBGE e algumas das contribuições de David Harvey, Milton Santos, Roberto Lobato Correa, Juan Luis Suárez de Vivero, Odette Seabra, Helena Kohn Cordeiro, Mónica Arroyo, Fabio Contel e Ricardo Antas Junior, cujos trabalhos se aproximam, ora direta ora indiretamente, da atividade e são fundamentais para compreendê-la dentro de um escopo mais abrangente de análise espacial.

Nesta pesquisa, propusemos analisar os segmentos da atividade seguradora e resseguradora brasileira que se conectam diretamente à circulação de mercadorias em escala internacional, de modo a evidenciar seus prováveis padrões espaciais (localização, distribuição e concentração dos fornecedores desses serviços) dentro da rede urbana à qual deduzimos que se conformam como serviços financeiros especializados, buscando, ao mesmo

⁴ Encontradas até janeiro de 2018 na biblioteca digital de teses e na biblioteca central da Faculdade de Direito da USP.

⁵ “*Esquecido pelos estudos de história econômica, mas ressaltado como instrumento importante para a expansão das atividades comerciais na constituição da sociedade capitalista, o setor de seguros ainda hoje é pouco tratado na literatura.*” (SAES e GAMBI, p. 2)

⁶ “*Por su silenciosa acción, esta tecnología usualmente pasa desapercibida para los investigadores en temas sociales, económicos y políticos aunque constituye un espacio privilegiado desde el cual estudiar relaciones de poder: (...) el orden que resulta del ejercicio de ese poder (...), por lo imperceptible, es tradicionalmente incuestionado. Aunque los seguros se han presentado históricamente como indispensables para la navegación marítima (...), poca crítica e historia se ha escrito sobre la racionalidad en la que operan.*” (LOBO-GUERRERO, p. 525)

tempo, compreender em que medida tais segmentos se relacionam com a produção de normas que regulam o território. As análises a seguir buscarão, desse modo: 1. fundamentar geograficamente as principais noções que orientam os argumentos da pesquisa, a saber: serviços financeiros, rede urbana, escala local e escala global; 2. compreender a atividade seguradora e resseguradora; 3. apresentar os principais marcos regulatórios da atividade na formação socioespacial brasileira; 4. identificar as empresas que oferecem seguros de transportes marítimos no Brasil, buscando correlacionar sua análise espacial com a de outras pesquisas, na Geografia, que apresentaram padrões semelhantes.

A hipótese que buscamos demonstrar neste trabalho é a de que o padrão espacial desse segmento de serviços financeiros em escala nacional converge para a rede urbana de serviços especializados em escala internacional no mesmo segmento, havendo uma relativa autonomia nacional ou local, na qual a divisão territorial do trabalho é “*parcialmente derivada de decisões e interesses internos*”, conforme a proposta metodológica de Correa (p. 27-28) para o estudo da rede urbana. Nesse sentido, esse segmento de serviços se associa, ainda, à produção de normas que regulam o território.

1. Compreendendo a atividade seguradora e resseguradora marítima na escala global dos serviços financeiros

Em conjunto com estudos empíricos nos quais a atividade seguradora e resseguradora aparece, direta ou indiretamente, dentro da rede urbana de serviços financeiros em escala global - o intuito deste capítulo é compreender e situar essa atividade na geografia econômica e dos serviços.

1.1 Escala local e escala global dos serviços financeiros especializados

O local e o global, enquanto perspectivas que orientam a ação das empresas transnacionais, são escalas operativas para compreendermos de onde emanam as decisões e tensões que implicam na espacialidade contraditória, expressa pela rede urbana, na reprodução ampliada do capital. A escolha dessas escalas, contudo, traz consigo também limites e diferenças teórico-metodológicas, como é próprio também às demais categorias geográficas (espaço, lugar, território, paisagem). O geógrafo francês Georges Benko assim sintetiza algumas das questões implícitas nas definições clássicas do local e do global:

O conceito de local e de global, em economia espacial, pode ser chamado regional ou internacional. Não é apenas uma oposição entre o objeto de estudo, mas uma oposição de métodos. O “meio local” (região ou “país”) é caracterizado por uma “personalidade regional” (à Vidal de la Blache), possui características físicas e humanas, instituições e uma atmosfera. Na base dessa personalidade, uma região acha-se em relação mais ou menos benéfica com outras regiões. Semelhante tipo de abordagem centra-se na estrutura interna de um espaço e explica suas relações com outros espaços, mas, globalmente, não é uma visão estruturalista. Ao contrário, a abordagem global define as regiões por suas posições numa estrutura mais vasta. A região (e suas características) é o produto do inter-regionalismo. Por exemplo, essa abordagem exprime-se frequentemente em relações entre o “centro” e a “periferia”.” (BENKO, p. 50)

A ideia de local, portanto, pode ser associada à escala regional ou nacional, enquanto à ideia de global se associa a escala interregional ou internacional, sendo ambas componentes geográficas elementares na estrutura interna da rede urbana aqui estudada. Sem perder de vista, logicamente, que “*a composição social dessas cidades, sua riqueza, não se parecem porque são redes urbanas de territórios heterogêneos entre si.*” (ibidem, p. 53), nesse sentido, é importante frisar, ainda, que a escala nacional não pode ser ignorada nem diminuída ou extinguida da análise, pois, em grande medida, explica muitos dos fenômenos econômicos.

Benko aprofunda o debate crítico contextualizando as noções de local e global ante as ortodoxias do pós-guerra: de um lado, a teoria do desenvolvimento de Rostow, Clark e Vernon (com sua ideia de progressão linear, o subdesenvolvimento como um “estágio” que será supostamente sucedido pelo desenvolvimento) e, de outro lado, a teoria da dependência cepalina (dicotomia centro-periferia). O autor retoma esse debate colocando, por fim, em relevo o papel das formas de governança e regulação:

Resumindo, a insuperável dialética do local e do global, que surge consubstancialmente a toda análise social, é reencontrada nas formas de governança. Portanto, só poderá haver aí certo tipo de “regiões que ganham” (ou antes, certa maneira de ganhar, para uma região) no quadro de certo tipo de Estado nacional ou confederado, e esses Estados só “ganharão” na competição econômica internacional se souberem suscitar esse tipo de “regiões que ganham”. (ibidem, p. 65)

Essa competição econômica internacional que tensiona e modifica as formas de governança e regulação dos Estados nacionais produz contradições cuja análise caberia ser retomada também a partir das noções de território e de lugar. Sobre elas, assevera Santos:

Com a globalização, o uso das técnicas disponíveis permite a instalação de um dinheiro fluído, relativamente invisível, praticamente abstrato. (...) No território, a finança global instala-se como a regra das regras, um conjunto de normas que escorre, imperioso, sobre a totalidade do edifício social, ignorando as estruturas vigentes, para melhor poder contrariá-las, impondo outras estruturas. No lugar, a finança global se exerce pela existência das pessoas, das empresas, das instituições, criando perplexidades e sugerindo interpretações que podem conduzir à ampliação da consciência. (SANTOS, 2008, p. 100-101)

Nesse sentido, território e lugar revelam dimensões diferentes de um mesmo fenômeno. Ao formular interpretações geográficas, por outro lado, há que se ter prudência ante uma incauta ou exagerada “ênfase nas determinações sociais”, processo que, segundo Maurício de Almeida Abreu, “quase praguejou a ‘geografia crítica’ brasileira”, pois não raro resultou em variantes de um mesmo “determinismo economicista” que buscava somente a essência, sem fazer “o caminho de volta à aparência” (ABREU, p. 54). Sobre os rumos da ênfase numa essência que denuncia a aparência sem, contudo, dela se aproximar (geograficamente), Abreu sintetiza:

Assim, a paisagem, a variabilidade das formas, as questões culturais, as especificidades do lugar - preocupações inegavelmente importantes da análise geográfica - foram amplamente desprestigiadas, ou então explicadas segundo um viés determinista e, portanto, reducionista. A cidade, por exemplo, não raro foi vista como mero *locus* de reprodução da força de trabalho, e sua estrutura interna explicada apenas pelas teorias da renda da terra. Já os aspectos ligados à cultura foram geralmente reduzidos a expressões ideológicas menores,

não muito dignas de atenção, posto que “determinados e não determinantes”. Uma das graves consequências dessas posturas foi a produção de estudos que conseguiram trabalhar bem o movimento das estruturas teóricas, que se apresentavam como politicamente engajados, mas que não conseguiram resolver de forma satisfatórias (isto é, geograficamente), o rebatimento de tudo isso no espaço, a não ser segundo a forma mais simples: afinal, todo processo social ocorre, obrigatoriamente, no espaço. (...) É reconfortante constatar que (...) na geografia brasileira (...) a reflexão teórica avança a passos largos na tentativa de preencher o vácuo deixado por décadas de empirismo, por tentativas apressadas de teorização neopositivista, pelos excessos do materialismo histórico, ou pelo dispêndio exagerado de energia na tentativa de impor um paradigma sobre os demais. Temos hoje, portanto, uma geografia mais diversificada e não menos polêmica. Por isso mesmo, mais rica. (Ibidem, p. 54-55)

Esse olhar, defendido por Abreu e muitos outros geógrafos, corresponde ao abandono dos proselitismos intelectuais em benefício de um refinamento teórico e metodológico rigoroso, mas não menos sensível e permeável ao que há de inédito nos fenômenos ao pormenor; ou não restaria mais qualquer espanto (i.e. curiosidade científica) no estudo das novas configurações do espaço geográfico, para além do desprezo ou do aval de véspera maniqueístas? Esse é um ponto de partida fundamental para a compreensão da crescente complexidade dos problemas contemporâneos, os quais também demandam os saberes da Ciência Geográfica. Hoje, contudo, ela parece ainda eclipsada pelas demais ciências sociais, cada qual com sua resposta parcelar conveniente (respostas econômicas, jurídicas, políticas, sociológicas etc.) amplamente difundida e reproduzida pela sociedade e pelo Estado.

Acerca do que considera uma fragilidade epistemológica comum em análises sobre as relações entre Estado e empresas transnacionais (ETNs), no mesmo caminho adverte o geógrafo inglês Peter Dicken:

(...) As relações entre ETN-Estado podem ser conflitantes e cooperativas; as ETNs e os Estados podem ser rivais mas, ao mesmo tempo, podem agir em conluio umas com as outras. Na realidade, os Estados precisam das empresas para auxiliar no processo de geração de riqueza, enquanto as empresas necessitam dos Estados para propiciar as necessárias infraestruturas de apoio, físicas e institucionais, em cuja base elas podem buscar suas metas comerciais. (...) Por um lado, as ETNs tentam tirar vantagem das diferenças nacionais nos regimes regulatórios (...). Por outro lado, os Estados se esforçam para minimizar essa ‘arbitragem regulatória’ e atrair o investimento móvel através de licitação competitiva contra outros Estados. A situação é muito complexa porque, enquanto os Estados são basicamente de geografia fixa e limitada, o ‘território’ de uma ETN é mais fluido e flexível. (...) Em outras palavras, existe uma *assimetria territorial* entre os territórios contínuos dos Estados e os territórios descontínuos das ETNs, e isso se traduz em complexos processos de barganha, nos quais, ao contrário do que afirma o senso comum, não há um resultado inequívoco e totalmente previsível. Nem sempre as ETNs têm o poder de traçar o próprio caminho, como alguns autores insistem em afirmar. Nas complexas relações entre ETNs e Estados - assim como com outras instituições - o resultado de um processo de barganha especificado é altamente contingente. Os Estados ainda têm muito poder diante das ETNs, por exemplo, para controlar o acesso a seus territórios e definir regras de operação. (...) Por conseguinte, a afirmação de que os Estados estão universalmente desprovidos de poder diante de uma força supostamente incontrolável da ‘corporação global’ não faz sentido; a questão é empírica. (DICKEN, p. 269-270).

Nas complexas relações entre ETNs e Estado analisadas por Dicken, o processo de desregulação financeira exerce uma função estratégica e contraditória ao aumentar a fluidez e a volatilidade territorial do capital. Nesse sentido, os serviços financeiros - isto é, bancos comerciais e de investimento, corretoras e bolsas de valores, *traders*, seguradoras e resseguradoras, entre outros - são agentes condutores desse processo.

Um estudo do geógrafo polonês Dariusz Wójcik (2012, 2017) evidenciou - através dos padrões espaciais de emprego, remuneração e poder do que o autor denomina “indústria” de securitização (bancos de investimento) nos EUA - o protagonismo dessa modalidade de serviço especializado como centro das relações de poder que conformam a economia financeira estadunidense e mundial, e que culminaram na crise global de 2008. Para o autor, a abordagem segmentada dos padrões (espaciais, de emprego, remuneração e poder) revelou-se um instrumental eficiente ao escopo da geografia das finanças (WÓJCIK, 2012, p. 349).

Em suma, o estudo evidencia não ser mera coincidência que a financeirização da economia global das últimas três décadas seja um processo simultâneo ao da desintermediação (ou desregulação) financeira, da concentração espacial e do aumento desproporcional dos padrões de remuneração nos bancos de investimento, em comparação a outros setores de serviços, financeiros e não financeiros (*ibidem*, p. 346-354). O autor esclarece o papel de seus profissionais no processo de desintermediação que desencadeou a crise de 2008:

Os economistas (...) não conseguem entender exatamente qual o papel desempenhado pelas empresas e profissionais financeiros nesse processo. Ao contrário da mídia, que antecipadamente critica bancos e banqueiros, os economistas normalmente buscam entender as causas da crise com base em fatores mais abstratos e estruturais (...). A atenção dada a bancos e banqueiros parece incompatível com o conhecimento e os estudos em economia, segundo os quais testemunhamos nas últimas três décadas um processo de desintermediação, em que o papel central dos bancos na coleta de depósitos financeiros e na concessão de empréstimos foi substituído por investidores e mutuários que têm acesso direto aos mercados de capitais (...). Governos, reguladores e cientistas não conseguiram acompanhar esses desenvolvimentos na área, daí a crise. A retórica da desintermediação e da complexidade - sua irmã mais nova -, faz com que o sistema financeiro pareça composto por forças de mercado abstratas e atores anônimos (...). No entanto, vários estudiosos se opõem à visão do setor financeiro como um mero intermediário (...). Por muito tempo, economistas políticos e outros cientistas sociais, particularmente no lado radical da área, colocaram o setor financeiro no centro das relações de poder que moldam a economia estadunidense e internacional (...). (WÓJCIK, 2017, p. 342-343)

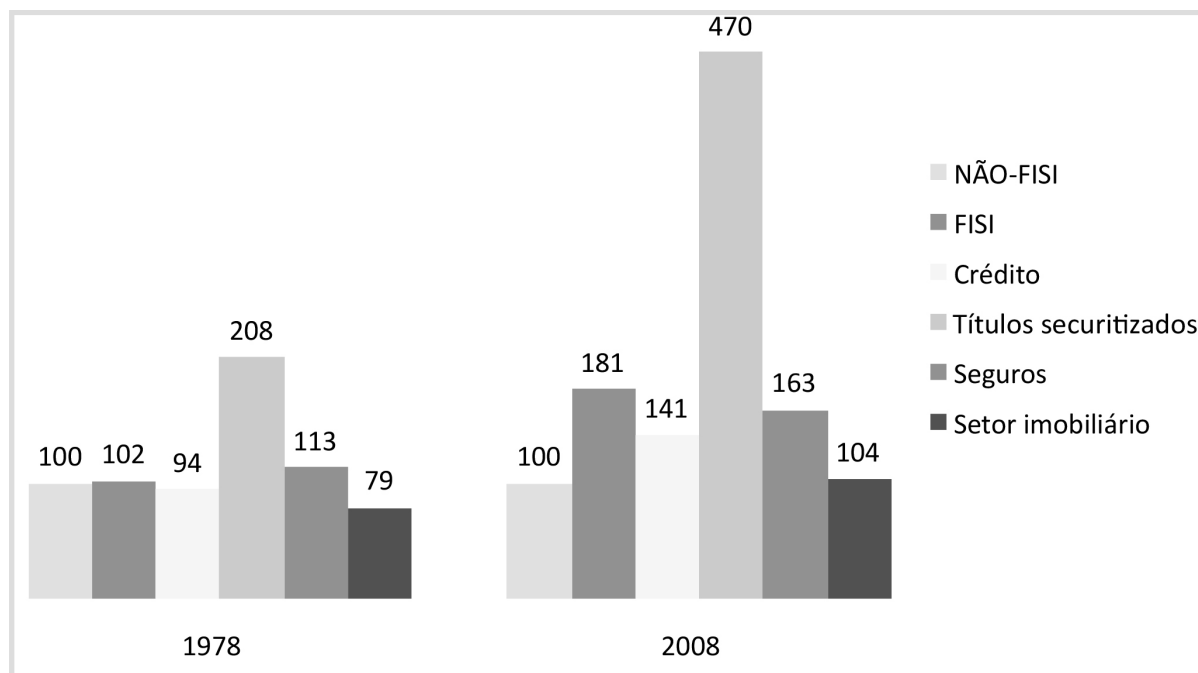
Assim, o segmento que mais se beneficiou da bolha imobiliária e da crise financeira de 2008 - à frente do mercado imobiliário, dos seguros e do crédito - foi o de securitização, tendo Manhattan como maior símbolo e pólo aglutinador de empresas que “*se concentram na negociação de papéis, com base em tecnologia e engenharia financeira*”, e cujos profissionais são, há mais de 30 anos, “*mais bem remunerados do que qualquer outro grupo profissional semelhante nos EUA.*” (ibidem, p. 357).

Os bancos de investimentos obtiveram a maior remuneração por pessoa em 2008 e o maior crescimento em salário por pessoa desde 1998 entre todas as categorias Naics. Colocando em perspectiva: 150 mil funcionários dos bancos de investimento ganham uma média de US\$ 341.000,00; em 2008, as 762 mil unidades tributárias (1% das famílias dos EUA) de acordo com sua receita (excluindo ganhos de capital) ganharam em média US\$ 401.000,00 (Piketty; Saez, 2012). Esses números nos dão uma ideia da contribuição desse pequeno grupo profissional para a desigualdade de renda nos EUA. **Os bancos de investimentos também apresentam a maior concentração geográfica da indústria da securitização. Em 2008, mais de 50% de todos seus funcionários trabalhavam em Manhattan**, em contraste a menos de 20% de empregados em administração de fundos e aproximadamente 10% em consultoria de investimentos, o que não é de se surpreender, visto que Goldman Sachs, Morgan Stanley, JP- Morgan e Merrill Lynch (uma parte do Bank of America), os maiores bancos de investimento dos EUA para serviço completo, têm sede em Manhattan. (ibidem, p. 354, grifo nosso)⁷

De acordo com o autor, “*dentro do setor financeiro, a indústria da securitização cresceu significativamente à custa do setor de créditos e seguros*” (WÓJCIK, 2017, p. 346), indicando “*uma maior concentração geográfica da indústria da securitização do que nos de crédito e seguros nos EUA e também na China, na França, Alemanha, Japão e Reino Unido.*” (ibidem, p. 359), mas há que se ter cautela nas comparações relativas quanto à concentração de empregos (gráfico 2), pois os indicadores ali são nacionais; 40% dos empregos alocados em crédito e seguros na França, por exemplo, não revela num primeiro momento sua proporção em relação a outros países e à escala global, embora possa dar pistas se combinado a outros indicadores.

⁷ ‘Naics’ é a sigla em inglês para Sistema Norte-Americano de Classificação das Indústrias.

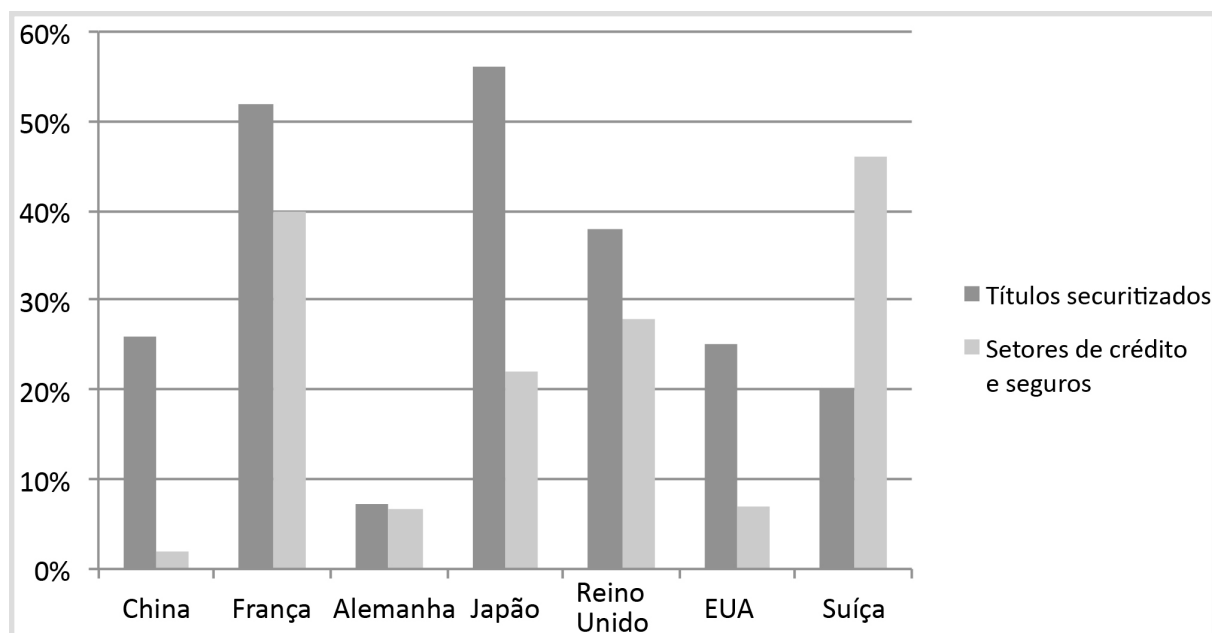
Gráfico 1. Remuneração média por pessoal no setor financeiro em relação a empregos em setores não financeiros.



Fonte: WÓJCIK, 2017.

Nota: 'FISI' é a sigla em inglês para os setores financeiro, de seguros e imobiliário.

Gráfico 2. Concentração de empregos nas principais cidades em 2008.



Fonte: WÓJCIK, 2017.

Nota: em suma, as "principais cidades são definidas como Hong Kong (China), Paris (França), Frankfurt (Alemanha), Tóquio (Japão), Londres (Reino Unido), Área Metropolitana de Coleta de Estatísticas de Nova York, Nova Jersey e Long Island (EUA) e Zurique (Suíça)" (WÓJCIK, 2017, p. 359).

Pesa, ainda, nesse tema, a questão do poder político e ideológico dessa indústria. Segundo o autor, algumas “*das formas mais influentes de medir o valor econômico e o risco, e de interpretar o mapa da economia mundial, vieram de bancos de investimento*” (ibidem, p. 355), entre tais formas o próprio conceito de Valor em Risco (termo comum também às seguradoras), o de BRICS, o de mercados emergentes e a “*ideologia do ‘valor voltado para os acionistas’, marginalizando os interesses de outras partes interessadas nas empresas e centralizando os preços das ações como medida suprema de valor corporativo*” (ibidem). Por fim, o autor explica, ainda, o desafiante lugar dos fundos soberanos nesta nova etapa da securitização pós-crise de 2008, segundo o qual são esses fundos “*os principais novos players da indústria da securitização global e sua relação com os bancos de investimento é um dos pilares da paisagem financeira mundial emergente.*” (ibidem, p. 363).

O padrão da atividade de securitização (concentrado, principalmente, em Manhattan) assemelha-se, em certa medida, ao da atividade seguradora e resseguradora marítima (concentrado, principalmente, na *city* londrina) no que se refere à espacialidade do poder para este segmento de serviços (esfera de influência em governança, regulação, precificação etc.). É o que, em parte, demonstra o estudo do geógrafo britânico Paul Bennet, comentado a seguir. Os indicadores laborais do setor de seguros são, aliás, o segmento relativamente mais próximo aos padrões do setor de securitização, estando, entre os serviços financeiros, à frente do setor de crédito (gráficos 1 e 2).

Bennett conjectura sobre a concentração de poder do segmento marítimo de seguros e resseguros em Londres ao analisar o funcionamento dos Clubes de Proteção e indenização (*P&I Clubs*), chamando atenção para a concentração espacial de seus profissionais, os quais decidem, por exemplo, sobre a aceitação ou recusa de um risco, o prêmio a ser cobrado por ele e a regulação de sinistros. O autor considera que, na subscrição dos riscos dessa modalidade de seguro, o caráter reservado e globalizado do transporte marítimo limita as tentativas de produção de bancos de dados abrangentes. Além disso, a qualidade da tripulação, operação e gerenciamento, que é de interesse primordial para os Clubes P&I, não se correlaciona necessariamente com indicadores objetivos (i.e., dados acessíveis, previsíveis e mensuráveis virtualmente) como idade, tipo de comércio, nacionalidade da bandeira e padrões de conservação do navio:

De fato, as relações sociais através das quais a aparente regulação em escala global é produzida na verdade ocorrem em uma variedade de escalas: (...). A maioria das matrizes dos Clubes P&I está localizada bem a leste da cidade de Londres, nos tradicionais distritos de transporte marítimo e seguros, o que facilita o contato presencial entre armadores e gerentes, entre armadores e outros armadores, e entre gerentes e diferentes Clubes. O conhecimento tácito da reputação dos armadores geralmente vem das "comunidades" marítimas nacionais. Os armadores podem estar dispersos em todo o mundo, mas os gerentes dos Clubes consideram que viajar pessoalmente para as matrizes das empresas é essencial para a avaliação do risco e o processo de subscrição. (...) No futuro, a subscrição poderá realizar-se de forma cada vez mais regional, para refletir as necessidades e os fusos horários de diferentes mercados marítimos. E, é claro, há uma transferência direta de informação "à distância" entre o navio (armador) e o Clube P&I via telecomunicações e, particularmente, via Internet, e transferência indireta através do uso de Sociedades Classificadoras e agências de classificação de risco. (BENNETT, p. 161-162, tradução nossa)

A atividade dos Clubes de Proteção e Indenização no segmento de transporte marítimo internacional, portanto, pode ser caracterizada, a princípio, por: 1) operar processos decisórios personalizados para a colocação e/ou pulverização dos riscos⁸; 2) proceder um intenso relacionamento presencial entre tomadores de decisão, o qual pode ser considerado mais determinante na negociação do que indicadores objetivos transmissíveis à distância via internet, isoladamente; 3) concentrar espacialmente seus centros de gestão empresarial.

Desse conjunto de pontos teóricos e empíricos, portanto, pretendemos partir para fundamentar a pesquisa empírica própria. Em se tratando de rede urbana dos serviços financeiros especializados no Brasil, uma das hipóteses que buscaremos evidenciar é que a centralidade da Região Metropolitana de São Paulo e, particularmente, da capital paulista - para a Região Concentrada e para o país como um todo - coincide com uma centralidade regional da atividade seguradora marítima internacional, encontrando-se esta atividade não só na órbita dos fluxos internacionais de mercadorias, mas na de sua própria lógica de riscos e normas, também nacionais.

1.2 Seguradoras e resseguradoras: uma rede de comercialização e pulverização de riscos a serviço da reprodução ampliada do capital

Existem diversas e complexas modalidades de seguro, as quais podem variar de país para país ou de região para região conforme os padrões de fixos e fluxos vigentes em cada

⁸ Riscos estes que demandam contratação de seguro e/ou resseguro no mercado internacional, a depender do tipo de risco, do perfil da(s) seguradora(s) e do ambiente regulatório no(s) país(es) envolvido(s) etc., como veremos sucintamente a seguir.

território. Cada modalidade apresenta características próprias (tipos de cobertura, prêmio e franquia, objeto segurado, período de vigência da apólice, formas de regulação dos eventuais sinistros etc.), as quais podem garantir contra danos materiais, perdas financeiras e responsabilidade civil, entre outros, abrangendo desde um evento isolado até períodos de um ou mais anos, e tendo como objeto segurável desde celulares, carros, casas, vidas e partes do corpo até concertos de rock, construção de pontes e túneis entre países, catástrofes naturais, pirataria e guerra. Assim, desde sua gênese, a gama de riscos cobertos pelo mercado segurador vem se ampliando e diversificando para incorporar as mudanças tecnológicas e sociais de cada momento histórico e econômico, atuando como “*uma inovação institucional determinante para aumentar os ganhos de produtividade e reduzir os custos de transação*” (SAES e GAMBI, p. 2), como exemplifica também Fernandez Dirube:

Os grandes complexos industriais, os imensos navios de carga, as frotas de aviões de passageiros, as faraônicas obras hidráulicas, as perigosas explorações de petróleo no oceano, as investigações espaciais e outros tantos fatores de progresso não existiriam, nem teriam alcançado a divulgação que hoje registram, se o seguro não tivesse facilitado os altos investimentos necessários, sob a garantia imprescindível do resseguro. (FERNÁNDEZ DIRUBE, p. 10-11)

Ao garantir maior segurança contra os riscos de perda em grandes transações comerciais e financeiras, a formação de um mercado segurador é, portanto, um elemento estratégico na consolidação do sistema capitalista, pois “*com a cobertura dos riscos assegurada, empresários e comerciantes eram autorizados a despende maiores somas de capital em seus empreendimentos.*” (SAES e GAMBI, p. 2)

O seguro pode ser definido, em suma, como uma relação contratual (garantida por uma apólice) em que uma pessoa física ou jurídica (o segurado) transfere, por um determinado período de tempo (a vigência da apólice) um risco para uma companhia de seguros, a qual cobrará um determinado valor (o prêmio do seguro) para aceitá-lo e assim efetuar o reembolso (ou indenização) ao segurado pelas eventuais perdas (cujo fato gerador denomina-se sinistro) decorrentes do risco por ela amparado (RANDALL, p. 5). O seguro e o resseguro são modalidades de serviço financeiro subordinadas a uma série de preceitos econômicos e jurídicos, públicos e privados, nacionais e internacionais que limitam a exposição das seguradoras aos riscos por ela assumidos, de acordo com sua capacidade financeira e técnica, dado que um risco de seguro é uma “*incerteza quanto à suficiência dos*

prêmios para pagar os sinistros” (HARRISON, p. 4). É nesse contexto que surgem as resseguradoras, uma complexa sofisticação do sistema financeiro internacional para a pulverização de riscos, especialmente os catastróficos, com o fim de proteger as seguradoras (e, indiretamente, os segurados) das eventuais consequências financeiras das coberturas de seguro que concedem. Dessa forma, o resseguro pode ser definido como

A transferência de risco de seguro de uma seguradora para outra por meio de um contrato, no qual uma seguradora (o ressegurador), em troca de um prêmio de resseguro, concorda em indenizar outra seguradora (a seguradora cedente) de parte ou da totalidade das consequências financeiras de certas exposições a prejuízos cobertos por uma ou mais de uma apólice da seguradora cedente. (HARRISON, p. 3).

As seguradoras possuem, para cada risco e/ou para um conjunto de tipos de risco, um determinado limite de responsabilidade (ou limite máximo de garantia da apólice) e uma determinada capacidade de retenção, isto é, a parcela do limite máximo da apólice (ou da carteira de clientes) que ela própria assumirá em caso de sinistro, sem recorrer ao resseguro. A resseguradora, que também possui sua própria capacidade de retenção e limite de responsabilidade, por sua vez, pode recorrer à retrocessão, ou seja, um contrato de resseguro em que um ressegurador (o retrocedente) transfere parte ou a totalidade do risco de resseguro que assumiu ou vai assumir para outro ressegurador (o retrocessionário), num sistema de solidariedade que visa pulverizar o risco e amortecer seus eventuais impactos:

A solidariedade implícita que o seguro amplia na sua estrutura operacional, tem no resseguro internacional a sua mais ampla expressão, fazendo do mundo todo uma mutualidade de segurados e ressegurados, na qual são compensados e distribuídos os grandes danos que, ao longo do tempo, vão ocorrendo nas economias individuais e, mais ainda, nas nacionais. (FERNÁNDEZ DIRUBE, p. 10-11)

É importante destacar que o segurado ou cliente final não intervém nas operações de resseguro, ao menos juridicamente⁹, pois são de exclusiva responsabilidade das companhias seguradoras e resseguradoras envolvidas no processo. Portanto, não há nenhuma relação contratual entre segurado e resseguradora (ESCOLA NACIONAL DE SEGUROS, p. 11). Da mesma forma, juridicamente,

⁹ Alguns clientes (em geral, transnacionais) possuem resseguradora própria (as chamadas resseguradoras “cativas”, como veremos a seguir, em LAULAJAINEN) - um dos braços financeiros desse tipo de conglomerado, mesmo aqueles industriais - não raro instalada em paraíso fiscal, e que pode atuar como ressegurador direto ou como retrocessionário, a depender da regulação vigente em cada território onde necessitem de cobertura de resseguro (LAULAJAINEN).

(...) em função do destacado caráter internacional da atividade ressecuritária, **grande parte dos países opta por não promulgar tratamento legislativo específico acerca do conteúdo dos contratos de resseguros**, limitando-se a dispor acerca da aplicabilidade ou não, por analogia, das regras relativas ao contrato de seguros. (...) as relações entre seguradores e resseguradores, em geral, fundam-se na ampla autonomia de vontade das partes, por tratar-se de um relacionamento entre dois profissionais. (DIAS, p. 226, grifo nosso)

Por esta razão, o mercado de resseguros obedece aos usos e costumes internacionais, como modelo normativo, hermenêutico e consuetudinário, como afirma Dias:

Ressalta-se que esses usos e costumes, tiveram, e continuam a ter, destacada importância no desenvolvimento das práticas de resseguro, de modo que, indubitavelmente, as diversas cláusulas e disposições hoje praticadas em toda a parte têm sua origem nessas normas internacionalmente reconhecidas e aceitas. (p. 226-227)

As convenções internacionais de regulação de negócios jurídicos privados - a exemplo da Convenção de Viena em 1980, sobre os contratos de compra e venda internacional de mercadorias - também configuram e refletem usos e costumes internacionais que são usados na interpretação das leis e cláusulas que regem os contratos de resseguro (DELGADO, p. 78), o que pode ser considerado um elemento normativo influente na questão da porosidade territorial, apresentada no capítulo 2.

Na obra intitulada *Financial Geography*, publicada em 2005, Laulajainen dedica um capítulo ao tema dos seguros e resseguros, explicando o funcionamento econômico-espacial desse complexo mercado em escala internacional. A ênfase é dada aos grandes riscos patrimoniais (riscos de transportes, industriais, de engenharia, catastróficos etc.)¹⁰, que se relacionam à infraestrutura e a certos circuitos espaciais produtivos, riscos estes que demandam, via de regra, acesso aos mercados internacionais de resseguro por parte das seguradoras nacionais¹¹:

¹⁰ Os grandes riscos se diferenciam dos seguros pessoais e massificados (i.e.: vida, saúde, automóvel, residência etc.) por serem estes últimos relativamente mais previsíveis, individualmente menos impactantes para as reservas técnicas das seguradoras e administrados majoritariamente por sistemas informáticos de cálculos atuariais. A sinistralidade dos seguros pessoais, geralmente, é coberta pelas seguradoras e resseguradoras nacionais, sem necessidade de recorrer aos mercados internacionais de resseguro (LAULAJAINEN).

¹¹ "(...) os grandes riscos industriais, como aviões, usinas e frotas de pesca, podem ser muito grandes para serem absorvidos no total pelo setor de seguros nacional e são oferecidos ao mercado internacional, seja como riscos diretos ou por resseguro. Porque o ângulo aqui é internacional, tais riscos são maiores do que o seu real impacto garantiria." (LAULAJAINEN, pág. 297, tradução nossa)

As vantagens que uma seguradora estrangeira acredita levar ao país hospedeiro são seus recursos de capital, possivelmente excedendo os disponíveis localmente, e seu melhor conhecimento técnico de riscos particulares. Isso se aplica a um mercado emergente. (...) A maioria dos países não parece apreciar muito essas vantagens, mas tentar restringir a entrada de estrangeiros. Eles suspeitam da habilidade e disposição dos estrangeiros em honrar sinistros e temem que o capital precioso escape do país. (...) A América Latina adotou uma atitude liberal em relação às seguradoras estrangeiras porque sua capacidade de gerar capital é insuficiente para suas necessidades. (LAULAJAINEN, p. 309, tradução nossa)

De acordo com o autor, o mercado pode ser dividido entre convencional (ou tradicional) e alternativo. No mercado alternativo encontram-se as seguradoras e resseguradoras cativas¹², por um lado, e as mútuas, por outro, também chamadas Clubes de Proteção e Indenização (Clubes P&I), empresas constituídas e controladas por seus segurados, à semelhança de uma cooperativa, cujo foco principal são as operações MAT (i.e. de transportes, marítimo e aeronáutico), de difícil colocação em mercados nacionais convencionais:

O seguro para transportes internacionais (marítimo, aeronáutico e transporte, ou MAT) é o segmento menos protegido, seguido do resseguro. Eles têm mercados verdadeiramente internacionais, mesmo globais. Embora possa acontecer que a primeira colocação deve ser feita em uma seguradora nacional, esta raramente tem capacidade suficiente e linhas excedentes serão cedidas no exterior. (...) A América Latina em geral acolhe seguradoras estrangeiras enquanto a Ásia é protecionista. (LAULAJAINEN, p. 301, tradução nossa)

De forma geral, “*são as vias marítimas as mais escolhidas para facilitar os fluxos internacionais de cargas.*” (ARROYO, 2015, p. 45). O comércio internacional é, portanto, predominantemente marítimo, havendo, ao mesmo tempo, uma convergência de fatores que influenciam as rotas mundiais desse comércio; fatores estes que não são indiferentes “*à estabilidade política ou às crises bélicas*” (SUÁREZ DE VIVERO, p. 148), no que, entre os três componentes básicos do comércio marítimo (petróleo, carga a granel - i.e. grãos e minérios - e carga em geral), o petróleo se destaca perante os demais tipos de carga em termos de volume total transportado, o que representa também valores em risco, que por sua vez demandam a contratação de um seguro, através de normatizações que se formalizam por usos e costumes (SUÁREZ DE VIVERO; LOBO-GUERRERO; ANTAS JUNIOR).

Se o comércio mundial depende em grande medida da circulação oceânica, a circulação oceânica depende em grande medida do mercado segurador e ressegurador

¹² “*As seguradoras cativas são estabelecidas por grandes multinacionais e órgãos profissionais para lidar com seguros domesticamente, em segmentos onde o seguro comercial é excessivamente caro e imprevisível, insuficiente ou totalmente indisponível.*” (Idem, p. 321, tradução nossa).

marítimo, funcionando este segmento de serviços como “*um verdadeiro termômetro da economia moderna*”, pois “*sua expansão é como um reflexo da ampliação das transações econômicas.*” (SAES e GAMBI, p. 3). Ainda, segundo Lobo-Guerrero, ao promover e proteger a circulação oceânica e, por conseguinte, o comércio internacional, o seguro marítimo pode ser interpretado como uma “*tecnologia de risco*” subjacente a uma “*tecnologia de poder*” (LOBO-GUERRERO, p. 535). De acordo com esse autor, ao exercer essa “*tecnologia de risco*” - seja via precificação, recusa do risco, inspeções, exigências de cumprimento de recomendações de segurança para prevenção de perdas, regulação e liquidação dos sinistros, exigência de um seguro como requisito para concessão de certas linhas de empréstimo e financiamento etc. -, os seguros se configurariam como uma “*tecnologia de segurança*”, ou seja, uma projeção de seu próprio “*imaginário de incerteza*”. Sobre a lógica desse processo, afirma, ainda, que:

apresentar uma realidade em termos de risco implica interpretar um fenômeno em relação às incertezas que apresenta (...) para transformar essas incertezas em algo governável (...), que se pode comercializar e intercambiar economicamente (...). Ao fazê-lo, as companhias seguradoras transformam a incerteza ao redor da materialização do evento segurado em *risco*; isto é, incerteza fungível. (...) ao empregar uma racionalidade de risco com as lógicas que a tornam possível, por exemplo a lógica atuarial e a lógica de administração de risco (...), os seguradores projetam seu imaginário de incerteza (...). **Não é um imaginário necessário e inevitável, apenas um que resulta do espírito empreendedor que leva a seguradora a transformar as incertezas em risco como uma oportunidade de negócio.** (LOBO-GUERRERO, p. 539-540, tradução nossa, grifo nosso)

Enquanto modalidade de serviço financeiro especializado que é, ao mesmo tempo, uma tecnologia de poder operada pelas noções de risco e de segurança, o seguro e o resseguro marítimo - de modo semelhante ao que ocorre com os bancos de investimento estudados por Wójcik - também constitui uma rede com padrões espaciais concentrados.

Observando o perfil das maiores empresas transnacionais do setor de seguros, o estudo de J. François Outreville (2008) evidencia que o crescimento do Investimento Estrangeiro Direto (IED) e das fusões e aquisições com e entre transnacionais (TNC), oriundas majoritariamente dos EUA, Europa e Japão, é uma tendência dos mercados globais que afeta também a indústria de seguros. Outreville analisa, principalmente, o poder relativo das maiores empresas de seguro e resseguro no mundo, identificando os fatores locais determinantes para a internacionalização dessas empresas, a partir de vantagens locais

específicas. Até os anos 1980, por exemplo, não constavam seguradoras e/ou resseguradoras no ranking das 50 maiores empresas do mundo, elaborado pela Fortune. Já em 2003, sete seguradoras da tríade EUA-UE-Japão compunham a lista:

Em resposta às oportunidades do mercado externo disponibilizadas pela desregulação e globalização, muitas empresas de seguros aumentaram seu IED e adquiriram outras seguradoras em parte devido à crença de que apenas seguradoras muito grandes terão as vantagens de custo necessárias para se manterem competitivas nos mercados globais emergentes. Por uma variedade de razões, as economias em transição e em desenvolvimento tendem a atrair seguradoras estrangeiras e o assunto hoje é frequentemente debatido na imprensa de negócios para dar exemplos de grupos seguradores abrindo escritórios de representação em mercados que estão mostrando sinais positivos de crescimento futuro. (OUTREVILLE, p. 464, tradução nossa)

Uma tabela elaborada por Outreville (Anexo 1) apresenta as 30 maiores TNCs de seguros no ano de 2003, a partir da relação entre receita (*insurance income*) e recursos humanos (*employment*), incluindo o número de países-sucursais para cada país-matriz. Nela, é possível notar a predominância de seguradoras TNC com matriz nos EUA (7), Japão (1) e, principalmente, UE (22). O trabalho de Outreville revela a distribuição geográfica das seguradoras TNC, por continente sediado, a partir do país de origem, onde fica clara, ainda, uma maior influência de seguradoras com matriz nos EUA, Espanha, Itália e França na região da América Latina e Caribe, apenas para citar um exemplo de análise possível, geograficamente.

Nesse universo de análises geográficas possíveis, somados os pontos sobre a caracterização dos seguros, sabe-se, por exemplo, que a localização dos portos de carga e descarga das mercadorias é um dos fatores considerados no prêmio cobrado ou mesmo na recusa da seguradora em aceitar o risco do transporte, no que são consideradas tradicionalmente críticas as regiões do Golfo Pérsico, África Setentrional, Mar Arábico, Malásia, Indonésia e Canal do Panamá, particularmente por concentrar casos de pirataria (GORSKI, 2003)¹³. Contudo, os mercados europeus de seguros e resseguros marítimos (sendo o *Lloyd's of London* o mais antigo e influente) estariam mais dispostos a fazer

¹³ Um interessante mapa interativo permite visualizar com nitidez o baixo fluxo de navios nessas regiões: <https://www.shipmap.org/>. Lançado em 2016 pelo Instituto de Energia da University College London, o mapa é um retrato em movimento da frota mundial de navios mercantes que circulou no ano de 2012, conforme noticiou o jornal Nexo em janeiro de 2018: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2018/01/12/Este-mapa-mostra-o-movimento-de-navios-mercantes-de-hora-em-hora>.

concessões a esse tipo de risco quando entram em jogo recursos energéticos de que dependem, ainda que provenientes de regiões consideradas críticas, como buscamos evidenciar na pesquisa anterior¹⁴. Assim, os seguros marítimos, enquanto instrumento cuja finalidade é garantir a circulação oceânica de mercadorias e pessoas, não são uma prática inocente, pois seu funcionamento envolve “*uma complexa rede de poder que procede a partir da implementação de uma racionalidade de risco*”, no que tal racionalidade “*requer para sua operação um imaginário que permita entender a incerteza como um objeto fungível*” (LOBO-GUERRERO, p. 545, tradução nossa).

¹⁴ BARROS, Rita de Cássia. **Embarcar ou embargar: o seguro marítimo internacional e a geopolítica hegemônica na crise nuclear iraniana**. Relatório de Iniciação Científica do PIBIC-CNPq 2016, apresentado no 25º Simpósio Internacional de Iniciação Científica da USP (25º SIICUSP), São Paulo, 2017.

2. Evolução da atividade no Brasil: cinco marcos regulatórios pertinentes à questão da porosidade territorial

A prática do seguro é uma das mais antigas atividades constituintes do sistema capitalista. Sua gênese remonta aos primórdios do Mercantilismo, quando o seguro marítimo se torna um serviço financeiro que acompanharia o crescimento do volume de navegação no fim da Idade Média e ao largo da Expansão Marítima Europeia, mas o seguro como negócio já estava presente desde o Código de Hammurabi, por volta do séc. XVIII a. C. (SAES & GAMBI, p. 2; BERNSTEIN, p. 91). A consequente institucionalização da atividade - amadurecida já no séc. XVIII com a liderança do mercado londrino e, em particular, do *Lloyds of London* (BERNSTEIN, p. 91) - não só coloca o seguro marítimo como modalidade precursora dos negócios securitários em geral, como também revela ser este um dos pilares doutrinários na evolução do direito comercial. Nesse sentido, coube a Portugal, segundo Sergio Buarque de Holanda, o mérito do pioneirismo regulatório da atividade:

Para mostrar como não viviam os povos ibéricos, durante esse tempo, tão alheados do incremento geral das instituições financeiras, poderiam acrescentar-se os aperfeiçoamentos que, precisamente nas feiras espanholas de Villalón, Rioseco e Medina del Campo, tanto como em Gênova, tinham alcançado certos gêneros de operações de crédito que depois se disseminariam em outros países. Ou ainda a contribuição dos negociantes portugueses da era dos grandes descobrimentos para a elaboração do direito comercial e singularmente para o progresso dos seguros marítimos. **Cabe notar que a Portugal se deve mesmo o primeiro corpo de doutrina acerca do seguro:** o *Tractatus perutilis et quotidianus de assecurationibus et sponsionibus Mercatorum* de Santerna (Pedro de Santarém), que se publicou em 1554 e foi várias vezes reeditado durante o século XVI. (HOLANDA, p. 135-136, grifo nosso)

O surgimento de um mercado segurador no Brasil, contudo, se deu mais tarde, na primeira década do século XIX. Partindo desse período, o presente capítulo apresentará uma breve contextualização socioespacial do surgimento e evolução da atividade seguradora e resseguradora marítima no país. A partir de estudos correlatos, analisados à luz da noção de porosidade territorial, destacaremos aqui, em suma, os antecedentes e os efeitos de cinco marcos regulatórios nacionais: 1) fim do pacto colonial, em 1808; 2) criação do primeiro Código Comercial Brasileiro, de 1850; 3) obrigatoriedade da contratação das primeiras modalidades de seguro (incêndio e transportes) e a fundação do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), no Estado Novo; 4) promulgação da Lei do Seguro, em 1966; 5) promulgação da Lei do Resseguro, em 2007, e a quebra do monopólio estatal do IRB.

2.1 Fim do pacto colonial e o Código Comercial Brasileiro de 1850

Estabelecendo a abertura dos portos ao monopólio inglês, o fim do pacto colonial sucede a escolta inglesa da transferência (ou fuga) da corte portuguesa ao Brasil em 1808, no contexto das Guerras Napoleônicas. Considerado o marco inicial do comércio de seguros, é também nesse momento que, de acordo com Warren Dean, “*a política econômica do Brasil deixou de ser decidida no exterior*”. O país, no entanto, saía da esfera do colonialismo mercantil português para ingressar na esfera da dependência do capital industrial inglês. A estrutura colonial agrário-exportadora permaneceu quase igual, e a Proclamação da Independência, em 1822, pouco inovou nesse sentido. Impondo tratados desiguais como contrapartida ao reconhecimento pela Inglaterra, os comerciantes ingleses, por sua vez, dificultaram a estabilidade política e econômica da nova sede do império ultramarino lusitano, estabilidade que só foi alcançada em fins da década de 1840, quando os tratados já tinham, por fim, se extinguido (DEAN, p. 661-662).

Entre 1808 e 1809 são criadas as Cias de Seguros *Boa-Fé*, *Conceito Público* e *Indemnidade*, voltadas às operações marítimas e reguladas pelas leis portuguesas. A Inglaterra, segundo Saes e Gambi, exerceu “*pouca influência na formação da legislação brasileira sobre seguros*”. Contudo, antes dos tratados que impuseram o fim do pacto colonial, suas trocas comerciais com o Brasil já existiam e “*não eram desprezíveis*”, mas se davam na base do contrabando e da pirataria (SAES e GAMBI, p. 6-8). Nesse sentido, caberia formular a questão de haver ou não existido a operação de alguma forma de garantia ou proteção seguradora inglesa por trás da origem desses fluxos - ilegais de acordo com os interesses coloniais lusos, mas convenientes, talvez, aos interesses ingleses da época.

Diferente de Portugal, no Brasil não foi imposto monopólio ou proibição de abertura de seguradoras durante o período estudado por Saes e Gambi como de formação das companhias de seguro no território brasileiro, isto é, de 1808 a 1864, ano este em que eclodia a Guerra do Paraguai. Contudo, a consolidação das companhias de seguro no território ocorreria somente “*nas décadas seguintes do Brasil Império (1865-1889), especialmente por meio do grande número de empresas formadas na década de 1870 e da maior diversificação*

dos ramos atendidos pelas companhias seguradoras” (SAES e GAMBI, p. 4). Sobre as idiossincrasias do mercado nacional, os autores sintetizam:

Apesar de algumas semelhanças com a pioneira experiência inglesa (...), a história das Companhias de Seguros no Brasil apresenta características próprias: país escravista e periférico, sem passar por um processo de industrialização durante o século XIX, e cuja interferência estrangeira foi determinante na constituição do capitalismo local. (SAES e GAMBI, p. 5)

Do ponto de vista normativo, até meados do século XIX a regulamentação das seguradoras continuou pautada na doutrina portuguesa, mas também nos “*Códigos Comerciais da França de 1808, da Espanha de 1829 e de Portugal de 1833*”. Somente em 1850 é que se estabelece o primeiro Código Comercial Brasileiro, cujo advento foi um marco importante para a expansão das sociedades anônimas, “*assegurando garantias e direitos para os possíveis investidores*” e permitindo, assim, que “*novas empresas fossem criadas, e estas com maiores volumes de capitais, como as Companhias de Seguro que, por sua natureza, demandavam grandes volumes de recursos*” (SAES e GAMBI, p. 12-13).

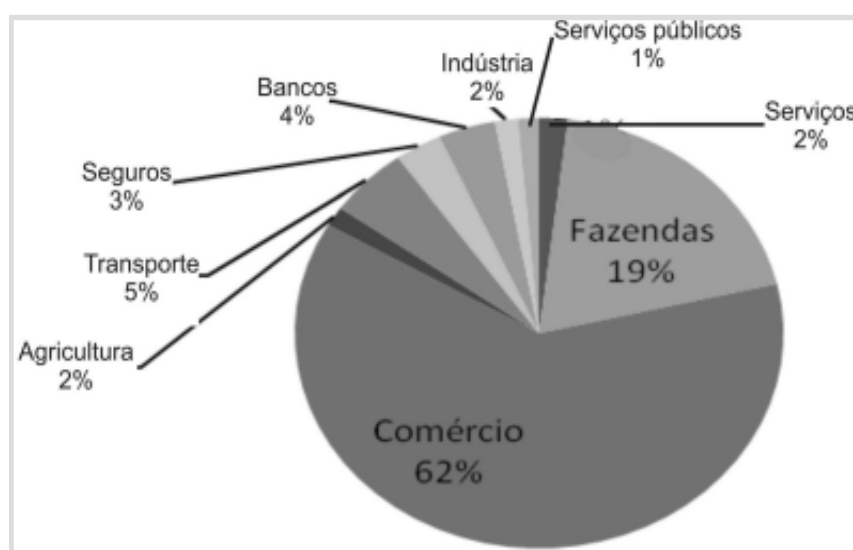
A promulgação do Código Comercial Brasileiro se dá numa conjuntura de transição, com o estabelecimento da lei de terras (Lei n.º 601/1850), a extinção do tráfico de escravos, o reaquecimento da economia agroexportadora (fortalecido principalmente pela cafeicultura do Sudeste), a emergência das primeiras fábricas, a redução da pirataria e a melhoria das tecnologias navais. Surgem, nessa conjuntura, as primeiras sucursais de seguradoras estrangeiras (SAES e GAMBI, p. 11-12; DEAN).

A presença dessas sucursais, desde o início, revelou os conflitos práticos entre a recente e ainda imatura regulação do mercado segurador e os interesses econômicos nacionais, pois as seguradoras estrangeiras, via de regra, transferiam “*para suas matrizes os recursos financeiros obtidos pelos prêmios cobrados, provocando uma significativa evasão de divisas*” (SUSEP). Os conflitos de interesse econômico evidenciavam que o seguro já era, de fato, um capital estratégico: as seguradoras, juntamente com as ferrovias e os bancos, figuravam entre “*os maiores e mais rentáveis negócios do período*” (SAES e GAMBI, p. 14).

No período de 1850 a 1865, as seguradoras representavam 3,1% do número total de Sociedades Anônimas, enquanto o seu capital representava desproporcionalmente 23,1% do capital total (gráficos 3 e 4). De 1808 a 1850, foram criadas, no total, 18 companhias de seguro, enquanto nos 15 anos seguintes, de 1850 a 1865, formaram-se nada menos que 24

companhias (SAES e GAMBI, p. 13-14). Entre as causas do rápido crescimento no segundo período (gráfico 5) estão, como apontado, a criação do Código Comercial Brasileiro e o crescimento das exportações, impulsionado pela demanda de café e de outras commodities por parte dos países industrializados¹⁵, mas a crise internacional de 1857 e a Lei n.º 1083/1860, a chamada Lei dos Entraves¹⁶, desaceleraram essa tendência (SAES e GAMBI, p. 20-21).

Gráfico 3. Sociedades anônimas no Brasil (1850-1865): participação percentual por setor em quantidade de empresas.

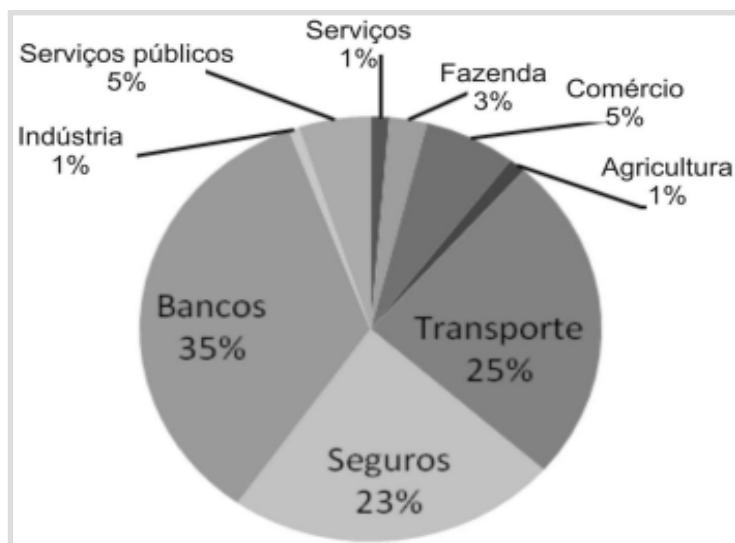


Fonte: SAES e GAMBI.

¹⁵ “A disseminação do sistema industrial para a Alemanha, para os Estados Unidos e alguns outros países intensificou a concorrência entre os industriais, melhorando a posição dos fornecedores de matérias-primas e gêneros alimentícios como o Brasil, que experimentou melhores condições de comércio da década de 1870 até o início da Primeira Guerra Mundial.” (DEAN, p. 672)

¹⁶ A Lei dos Entraves, basicamente, aumentou as exigências para a abertura de S.A.s, ao mesmo tempo em que reduziu a circulação monetária no país, sendo considerada “uma resposta ortodoxa ao grande número de falências de empresas, ocorridas entre 1857 e 1858” (SAES e GAMBI, p. 16), falências estas impactadas também pela crise internacional.

Gráfico 4. Sociedades Anônimas no Brasil (1850-1865): participação percentual do capital por setor.



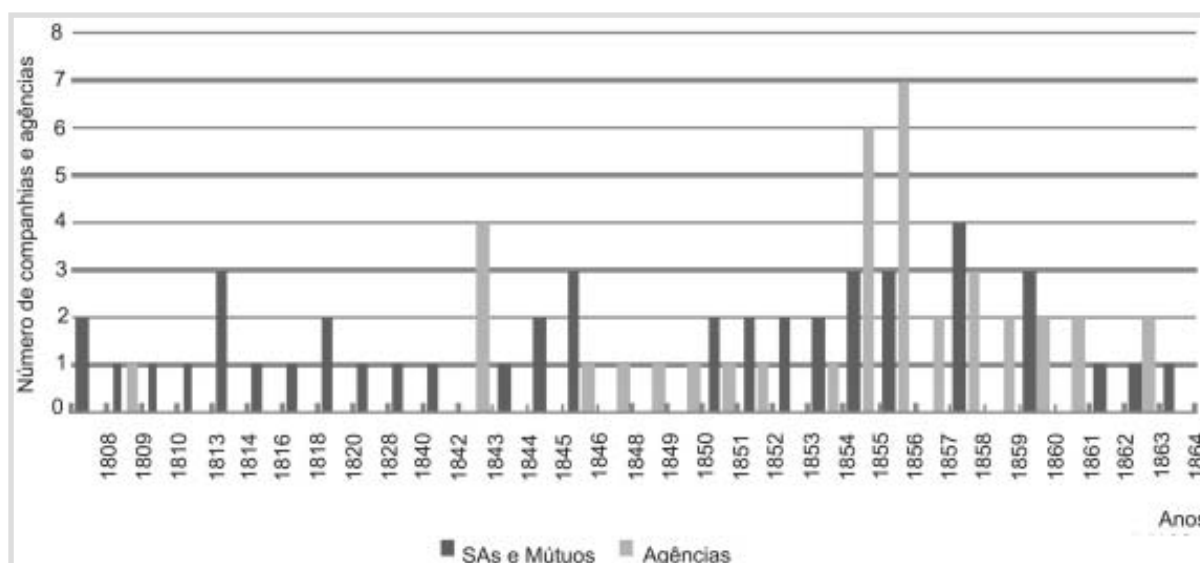
Fonte: SAES e GAMBI.

A crise internacional, no caso do Brasil, chega ao auge em 1864, quando diversas empresas entram em falência, entre elas, a Companhia de Seguros Marítimos e Terrestres¹⁷, “*uma das maiores Companhias de Seguros brasileiras*”, mas a evolução da Guerra do Paraguai e o conseqüente retorno das emissões de papel-moeda auxiliaram a recuperação econômica da década seguinte. Saes e Gambi afirmam, ainda, que foi nesse “*cenário de recuperação econômica que o setor de seguros teria uma rápida evolução, com sua consolidação no mercado brasileiro no período subseqüente a este estudo (1865-1889).*” (Idem, p. 17).

As seguradoras da época podiam funcionar de três maneiras: como Sociedades Anônimas (as maiores empresas), como Mútuas (qual os Clubes P&I citados no capítulo 1) ou como Agências de companhias brasileiras e estrangeiras, ou seja, “*representantes de companhias formadas em outras províncias ou países*” (Idem, p. 19). A partir da metade do século, observa-se um crescimento da “*penetração das companhias estrangeiras, especialmente por meio de Agências, e a diversificação dos países de origem*” (gráfico 5 e tabela 3).

¹⁷ A Companhia de Seguros Marítimos e Terrestres foi uma empresa nacional que chegou a ter sucursais em Londres, Buenos Aires e Montevideu (SAES e GAMBI, p. 21).

Gráfico 5: Número de companhias de seguro organizadas como S.A.s, Mútuas e Agências no Brasil (1808-1864).



Fonte: SAES e GAMBI.

O Lloyd's inglês, uma exceção¹⁸, já estava presente como Agência desde 1809, sendo a “primeira companhia inglesa a operar no Brasil”, mas outra Agência inglesa só surgirá quase meio século depois, em 1854 (SAES e GAMBI, p. 16).

Tabela 1. Brasil: Agências por província (1808-1864).

PROVÍNCIA	Nº AGÊNCIAS	PARTICIPAÇÃO (%)
Rio de Janeiro	26	68
Bahia	3	8
Pernambuco	2	5
Maranhão	2	5
Rio Grande	1	3
São Paulo	1	3
Santa Catarina	1	3
Paraná	1	3

Fonte: SAES e GAMBI.

¹⁸ As seguradoras inglesas chegaram ao Brasil bem antes dos bancos ingleses. Os autores afirmam, ainda, que a Inglaterra teve uma participação relativamente inexpressiva no mercado segurador da época (SAES e GAMBI, p. 22), contudo mais indicadores seriam necessários para evidenciar o nível de participação das seguradoras estrangeiras em relação ao patrimônio e à origem do capital segurados. Interessa observar também que, na década de 1870, “existiam apenas seis bancos no Rio de Janeiro, dois deles ingleses, e outros nove no resto do país”, contudo os “bancos estrangeiros limitavam-se em grande parte às transações de comércio exterior e gastavam seus melhores esforços na especulação cambial.” (DEAN, p 683).

O significativo aumento das seguradoras durante a década de 1850, especialmente na forma de Agências, se dá, portanto, num contexto mais amplo de crescimento econômico nacional e internacional, sendo que a expansão “*significativa e consistente desse mercado se dará pouco mais à frente, na década de 1870, inclusive com a maior diversificação do setor*” (Idem, p. 20-21).

Tabela 2. Brasil: número de S.A.s e Mútuas por província (1808-1864).

	Nº DE COMPANHIAS	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DE COMPANHIAS (EM %)
Rio de Janeiro	28	62
Bahia	9	20
Pernambuco	4	9
Rio Grande	3	7
Maranhão	1	2

Fonte: SAES e GAMBI.

Na escala nacional, a distribuição da atividade seguradora no território se concentrava mais intensamente no Rio de Janeiro¹⁹, seguida por Salvador (tabelas 1 e 2). As seguradoras ofereciam, fundamentalmente, “*seguros marítimos e contra incêndios*”²⁰, a maioria delas era brasileira²¹ e todas as S.A.s e Mútuas eram nacionais, “*embora possam ter estrangeiros em seus quadros de diretores e listas de acionistas*”, sendo a Bahia e o Rio de Janeiro as províncias que concentravam o maior número de S.A.s e Mútuas (Idem, p. 25-26). Em termos de concentração do capital, a primazia do Rio de Janeiro torna-se ainda mais intensa,

¹⁹ “*De certa forma, a capital do país assumia, assim como Londres, na Inglaterra, o papel de centro comercial e financeiro, justificando essa concentração. (...) Portanto, em termos provinciais, a atividade de seguros é extremamente concentrada, seguindo a experiência britânica.*” (Idem, p. 24)

²⁰ É importante registrar que, antes da abolição da escravidão, existia uma modalidade de seguro de vida, somente para escravos e comercializado apenas por seguradoras brasileiras. Como afirmam Saes e Gambi, as seguradoras estrangeiras “*por lei, não podiam fazer seguros de vida. Assim, o seguro de vida de escravos era exclusividade de companhias nativas. Quanto a esse tipo de seguro, todas as companhias se localizavam na Província do Rio de Janeiro e estavam organizadas como Sociedades Anônimas (quatro) ou Companhias de Seguros Mútuos (uma).*” (Idem, p. 24-25, grifo nosso).

²¹ Das 83 seguradoras - entre S.A.s, Mútuas e Agências - analisadas pelos autores no período de 1808 a 1864, 40 eram S.A.s, 38 eram Agências e 5 eram Mútuas, o que indicaria que a atividade seguradora já era, desde então, “*um negócio a mais, exercido por negociantes, atrelado à economia exportadora brasileira*” (SAES e GAMBI, p. 25).

respondendo por “86% do total do capital, enquanto os 20% de companhias instaladas na Província da Bahia respondem por apenas 7% do capital total” (Idem, p. 29).

Saes e Gambi afirmam que a significativa participação brasileira em número de seguradoras é mérito da Cia de Seguros Marítimos e Terrestres, mas

merece atenção o grande número de Agências de Companhias de Seguros estrangeiras que, desde 1809, operavam no país. (...) A partir da década de 1850 até o final do período estudado, pelo menos uma Agência estrangeira se estabeleceu no Brasil por ano, para desespero dos seguradores nativos, que **procuravam colocar barreiras à entrada das Companhias de Seguros estrangeiras no país.** (Idem, p. 30-31, grifo nosso)

Assim, a principal contribuição apontada pela pesquisa de Saes e Gambi aos estudos sobre a atividade seguradora no Brasil relaciona-se à identificação, caracterização e quantificação das Agências (tabela 3), pois, entre os trabalhos que tratam do tema, “*praticamente todos consideram apenas as Companhias de Seguros organizadas como Sociedades Anônimas ou Mútuos, o que obscurece a participação das Agências no mercado de seguros e oculta conflitos entre seguradores brasileiros e estrangeiros*” (p. 33-34).

Tabela 3. Brasil: Agências por nacionalidade (1808-1864).

ORIGEM	Nº AGÊNCIAS	PARTICIPAÇÃO (%)
Brasil	9	24
Portugal	8	21
Alemanha	4	11
EUA	4	11
Espanha	4	11
Inglaterra	4	11
Áustria	2	5
Itália	2	5
França	1	3

Fonte: SAES e GAMBI.

Acreditamos que mais indicadores seriam necessários para evidenciar o nível de participação das seguradoras estrangeiras em termos de origem do patrimônio e do capital em risco envolvidos. Contudo, os autores não deixam de observar que a análise da importância das Agências se diferencia daquela das S.A.s e Mútuos no que se refere à acumulação interna

versus acumulação externa, pois, “do ponto de vista da acumulação interna, as Agências devem ser menos importantes do que Sociedades Anônimas e Mútuos, uma vez que contribuem com seus serviços para a acumulação de capital em seus países de origem.” (Idem, p. 33-34).

A intensificação da evasão de divisas pelas seguradoras estrangeiras nesse período foi, conseqüentemente, objeto de preocupação do governo e das seguradoras nacionais. Visando coibir essas remessas, em 1895 é promulgada a Lei n.º 294, dispondo exclusivamente sobre as seguradoras estrangeiras, “determinando que suas reservas técnicas fossem constituídas e tivessem seus recursos aplicados no Brasil, para fazer frente aos riscos aqui assumidos”. Já em 1901, o Decreto n.º 4.270 regulamenta o funcionamento e a fiscalização das companhias de seguro nacionais e estrangeiras para todas as modalidades de cobertura existentes até então, com a criação da Superintendência Geral de Seguros, subordinada ao Ministério da Fazenda. Ao advento do Código Comercial Brasileiro soma-se, mais tarde, em 1916, a promulgação do Código Civil Brasileiro, que já dedicava um de seus capítulos ao tema do contrato de seguro, consolidando-se ambos instrumentos como a gênese, no Brasil, do chamado Direito Privado do Seguro (SUSEP).

Analisando a conjuntura desse momento, Warren Dean elabora algumas análises históricas pertinentes à economia brasileira no período de 1870 a 1930, que ajudam a compreender o contexto em que se insere a nova onda de expansão das seguradoras a partir da década de 1870, como assinalado por Saes e Gambi, e a economia política que antecede o Estado Novo fundador do IRB.

Sobre o papel do capital inglês na economia nacional, Dean observa que o capital externo, além de financiar os governos central e locais, consolidou também

a maioria dos bancos, dos sistemas de eletricidade, telefone e gás, as instalações portuárias, as estradas de ferro, as linhas de navegação a vapor e, no final do período em estudo, as linhas de transporte aéreo. Até a Primeira Guerra Mundial esse capital provinha, em sua esmagadora maioria, da Inglaterra. Os Rothschilds de Londres eram os agentes exclusivos de lançamento dos títulos do Império, todos os maiores exportadores e importadores foram ingleses e quase todas as estradas de ferro foram financiadas pelos ingleses ou eram de sua propriedade. O maior banco inglês, o London and Brazilian, possuía recursos financeiros muito maiores do que o semi-oficial Banco do Brasil, e mesmo em 1929 os bancos estrangeiros ainda executavam a metade de todas as transações bancárias do comércio. **Entretanto, os interesses estrangeiros em terra, em recursos naturais e empresas de produção eram bastante limitados**, ao contrário das economias mais ‘penetradas’ da América Latina e do mundo colonial da época; e **nesse período determinados setores - seguros, engenhos de açúcar, bancos e estradas de ferro - estavam sendo retomados pelo capital privado brasileiro ou por interesses públicos.** (DEAN, p. 686, grifo nosso)

Os déficits produzidos pelo Império (1822-1889) e pela República Velha (1889-1930) “*não podiam ser resolvidos com empréstimos internos*”, de modo que, a partir do início da República Oligárquica, em 1894, “*a preocupação dominante dos governos civis foi mostrar aos banqueiros estrangeiros que eram merecedores de crédito*”, mas os empréstimos externos eram concedidos às custas do desenvolvimento interno. O programa deflacionário imposto pelos financiadores estrangeiros - e que foi “*peça central da política do governo até 1905*” - prejudicava a produção e o emprego²², o que comprometia a criação de um mercado nacional, necessária para a “*implantação de uma política econômica desenvolvimentista*” (Idem, p. 664-666). As dimensões do país - um quase continente em termos territoriais, mas um “*arquipélago em termos demográficos e econômicos*” - e a precária infraestrutura nacional dos transportes aquaviários dificultavam ainda mais seu desenvolvimento interno:

As linhas de navegação costeira mantinham navios ultrapassados e mal-conservados, horários que raramente eram cumpridos e tarifas que eram o dobro ou o triplo das praticadas pelos transportes transoceânicos. As cidades portuárias menores, sem canais profundos e dependentes de vapores costeiros, procuravam obter recursos para aprofundar seus ancoradouros a fim de poderem receber navios transatlânticos. Esforços que as elites das cidades maiores, como Salvador e Recife, desejosas de conservar seu papel de entrepostos, lutavam para reprimir. (DEAN, p. 666)

Mesmo sendo “*menos dependente de um único cliente ou fornecedor do que a maioria dos outros países não industrializados da época*”, até depois da Primeira Guerra Mundial o Brasil ainda tinha a Inglaterra como seu principal fornecedor de produtos industrializados e de crédito, seguida pela Alemanha. Porém, com a entrada do Brasil na guerra em 1917, ao lado dos Aliados, “*os bancos e companhias de seguro alemãs foram fechados e as firmas que tinham vínculos com o capital germânico foram hostilizadas ou colocadas fora do negócio mediante a aplicação da ‘Lista Negra’ dos ingleses*”. Os efeitos da guerra a longo prazo “*enfraqueceram as economias de todos os parceiros comerciais do Brasil, reduzindo sua capacidade de adiantar crédito e de importar*” (Idem, p. 675-676).

É esse cenário de instabilidade e dependência econômica, tensionada por agentes internos e externos, que culminará nas políticas nacional-desenvolvimentistas da Era Vargas,

²² A política deflacionária provocou “*uma onda de falências que assolou muitas firmas comerciais e alguns bancos nacionais, reduzindo a concorrência com as empresas inglesas e de outras nacionalidades*”. Além disso, os empresários brasileiros eram boicotados pelos estrangeiros também no acesso ao crédito, pois “*frequentemente não conseguiam financiamentos*” (DEAN, p. 685).

dentre as quais a fundação do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) foi um advento estratégico, contudo pouco tratado na literatura geográfica econômica. Os antecedentes geoeconômicos mais diretamente influentes no processo de fundação e reestruturação desse monopólio estatal merecem atenção, pelo que serão a seguir apresentados brevemente.

2.2 A fundação do IRB e a Lei do Seguro

Não apenas no setor de seguros, mas no cenário macroeconômico nacional como um todo, ao longo do período de 1870 a 1930, as remessas de juros e lucros ao exterior aumentaram paulatinamente, uma evasão de divisas cujas causas e efeitos acabaram por atrofiar a economia nacional. As firmas inglesas “*concentravam seus investimentos no setor de exportação*” (DEAN, p. 685), de modo que as estimativas de capital bruto (capital como fator de produção) se iniciam no país somente na década de 1920, quando “*a legislação financeira torna-se mais restritiva em relação à atuação de bancos estrangeiros no território*” (CONTEL, p. 25). Eram os bancos estrangeiros (e mais destacadamente os ingleses) os grandes financiadores e articuladores das lógicas econômicas e territoriais exógenas que pautaram o padrão agroexportador da época, conduzindo a uma crise do endividamento externo nacional²³. Conforme esclarece Contel:

Principalmente por seu imbricamento com os circuitos geográficos da exportação de commodities agrícolas (como era o caso do café, da borracha, do açúcar), mas também por seu papel de fomento de atividades comerciais de importação e exportação; os bancos estrangeiros atuavam no sentido de introduzir lógicas externas ao processo de organização da vida regional brasileira. (CONTEL, p. 81)

Somando-se à legislação financeira mais restritiva da década de 1920, as Constituições de 1934 e 1937 dificultaram ainda mais a atuação dos bancos estrangeiros no país, estimulando, assim, a consolidação e maior pulverização dos bancos nacionais, no que esse “*novo modus operandi da atividade bancária levou a uma expressiva proliferação de bancos no país, principalmente durante o período da Segunda Grande Guerra (entre os anos de 1939 e 1945)*.” (CONTEL, p. 25-26). A partir de então, a participação do capital inglês na

²³ O final do período, na crise de 1929, culmina no esgotamento das reservas, quando “*o governo brasileiro, tentando desesperadamente salvar seu crédito, entregou todas as suas reservas de ouro, no valor de 150 milhões de dólares, aos portadores estrangeiros de suas obrigações.*” (DEAN, p. 701)

intermediação financeira nacional diminuiu expressivamente, refletindo também a mudança do cenário comercial a partir do início do século XX, quando EUA²⁴ e Alemanha ganhavam espaço como países industrializados - no contexto do surgimento e expansão de fusões, conglomerados, trustes e cartéis a partir da virada do século - e grandes importadores do café brasileiro²⁵ (DEAN, p. 686).

Embora o resseguro seja uma atividade internacional (ou transnacional) por natureza, as políticas desenvolvimentistas de resseguro adotadas no Brasil à época²⁶ foram responsáveis pela consolidação de um mercado segurador e ressegurador nacional, sendo a atuação do IRB determinante, nesse sentido, ao induzir as seguradoras com participação estrangeira a se organizarem como empresas nacionais, “*constituindo e aplicando suas reservas no país*”. O objetivo explícito da instituição era fortalecer o desenvolvimento de seguradoras locais, adotando o estabelecimento de baixos limites de retenção e a criação de um excedente de capacidade único, diretrizes que se refletiam em maior capacidade de ofertar seguro, ao mesmo tempo em que amorteciam o eventual impacto financeiro dos maiores riscos sobre as reservas das seguradoras (SUSEP).

Sob a égide do Estado Novo, não só o IRB é instituído, em 1939, mas também a obrigatoriedade da contratação de seguro contra riscos de incêndio e transportes em geral (terrestre, marítimo, aéreo) para comerciantes, industriais e concessionárias de serviços públicos. Assim, em suma, operava sua lógica econômica:

As sociedades seguradoras ficaram obrigadas, desde então, a ressegurar no IRB as responsabilidades que excedessem sua capacidade de retenção própria, que, através da retrocessão, passou a compartilhar o risco com as sociedades seguradoras em operação no Brasil. Com esta medida, o Governo Federal procurou evitar que grande parte das divisas fosse consumida com a remessa, para o exterior, de importâncias vultosas relativas a prêmios de resseguros em companhias estrangeiras. (SUSEP)

²⁴ “*A Primeira Grande Guerra aumentou o interesse das companhias norte-americanas pelo mercado brasileiro. Bancos norte-americanos estabeleceram-se no Rio de Janeiro e em São Paulo e linhas regulares de navegação a vapor começaram a operar pela primeira vez entre os portos dos Estados Unidos e o Brasil. Caracteristicamente, os norte-americanos fizeram investimentos diretos, um fenômeno estimulado pela estrutura dos negócios nesse país após o movimento de fusão.*” (DEAN, p. 699)

²⁵ Diferente de países como Colômbia e Jamaica, onde prevaleciam pequenos produtores, o café brasileiro, de produção latifundiária, era de baixa qualidade. Por outro lado, era também mais barato, o que favoreceu o mercado massificado em expansão nos EUA, cuja população estava em processo de urbanização. (DEAN)

²⁶ E também noutros países, como França, Itália, Alemanha e parte da Ásia (BERCOVICI; LAULAJAINEN)

A Grande Depressão de 1929 é o evento que marca a conjuntura internacional que fará emergir a autossuficiência e a substituição de importações. A indústria local no Sul e Sudeste se fortalece e diversifica também com a chegada dos agricultores imigrantes²⁷ e o conseqüente aumento da demanda por produtos: aço, alimentos, vestuário, sabão, velas, serrarias, estaleiros etc. Surge ao mesmo tempo, no contexto local, uma simbiose de interesses entre fazendeiros e industriais e, no caso das empresas estrangeiras (fósforos, cigarros, cimento, energia etc.), a formação de cartéis internacionais (Idem, p. 695-700). Contudo, afirma Dean, “*muitos investimentos que poderiam ter sido feitos por multinacionais foram abortados por acordos internacionais nos quais o Brasil não tomou parte e dos quais muitas vezes nem mesmo tomou conhecimento.*” (p. 700). Para o autor, uma tentativa de síntese parcial do período estudado poderia indicar que “*a alternância de períodos de crescimento e crise na economia mundial é que determinou por si mesma a industrialização do Brasil.*” (DEAN, p. 701).

Em meio a falências de firmas, desemprego e agitação social, em 1930, a República é derrubada, depondo Washinton Luis e dando início à Era Vargas, período marcado pela “*preocupação do Estado brasileiro com o setor de seguros e seu sustentáculo, o resseguro*”, tendência que não se deu apenas no Brasil; ao longo do século XX, em diversos outros países, como Itália, França e Alemanha “*ampliaram-se a participação e o controle estatal sobre o setor securitário.*” (BERCOVICI, p. 349). A criação do IRB²⁸ se deu, portanto,

neste contexto de industrialização e internalização dos centros de decisão econômica, para evitar a evasão de divisas para o exterior e fortalecer a economia nacional, com o emprego das reservas acumuladas no país. Sua instituição inaugurou o monopólio estatal do setor de resseguros, antes totalmente desnacionalizado. (BERCOVICI, p. 351)

²⁷ “*Nas regiões cafeeiras os ex-escravos que continuaram a trabalhar nas lavouras foram forçados a aceitar empregos mais precários, ganhando cerca da metade dos salários pagos aos europeus, dando desse modo sua contribuição para subsidiar a imigração.*” (p. 681) “*Tivesse o governo gasto em ensino primário os recursos que destinou a subsidiar a imigração, poderia ter obtido resultados econômicos semelhantes e se desobrigado de suas responsabilidades de forma mais humana. Pouquíssimo treinamento em habilidades produtivas foi oferecido à classe trabalhadora, ou mesmo à classe média. Em 1920, apenas 62.500 pessoas estavam matriculadas nas escolas secundárias e técnicas, públicas e particulares.*” (DEAN, p. 682)

²⁸ “*A natureza jurídica do IRB, desde sua criação, é a de uma sociedade de economia mista, seguindo a política posta em prática durante o Estado Novo de abrir espaço para a representação dos interesses dos setores privados da economia. (...) a legitimidade da ação do Estado como empresário (a chamada iniciativa econômica pública) é a produção de bens e serviços que não podem ser obtidos de forma eficiente e justa no regime de exploração econômica privada. (...) Para isto foi criado e é mantido pelo Poder Público, integrando o Sistema Nacional de Seguros Privados. (...) A sociedade de economia mista, como empresa estatal tem por finalidade o exercício de uma função pública, ou seja, tem o dever de realizar o interesse público, não o seu. (...) Como, pelo ordenamento brasileiro, não pode haver empresa sem seguro, o resseguro é essencial para o exercício da atividade econômica no país.*” (BERCOVICI, p. 358-360)

Posteriormente, o programa da CEPAL proposto por Celso Furtado para superação do subdesenvolvimento (concepção centro-periferia)²⁹ seria incorporado como receituário teórico das políticas de industrialização e internalização que orientariam a atuação do IRB. Já no governo Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas (1956-1961), que insere o Brasil na fase da industrialização pesada, relaciona-se diretamente com a preocupação do Estado em direcionar as reservas do setor segurador e ressegurador para o financiamento da infraestrutura nacional:

Na década de 1950, por exemplo, houve um aumento no recolhimento das reservas técnicas das empresas seguradoras para direcionar estes recursos aos fundos do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico). O controle estatal sobre o setor securitário está voltado, assim, mais propriamente à gestão dos recursos financeiros do país. O Estado busca dirigir os recursos financeiros do setor securitário para sustentar suas próprias iniciativas, dispondo de uma ampla margem de manobra para determinar a destinação das reservas. Trata-se portanto, de um meio poderoso de intervenção direta na orientação do emprego de recursos financeiros para finalidades de interesse público e de defesa da economia nacional. (BERCOVICI, p. 357)

Nesse sentido, o resseguro estatal é uma atividade econômica *stricto sensu* e não um serviço público, mas sua importância para a economia nacional insere o setor institucionalmente como uma "*atividade econômica de relevante interesse coletivo*", que exige autorização e controle estatal para preservar os interesses dos contratantes, especialmente "*no caso dos seguros empresariais, de grande vulto financeiro*", pois é uma "*atividade econômica que funciona na base da confiança e com a movimentação de grandes somas de recursos financeiros.*" (BERCOVICI, p. 352-355, 358).

Em suma, a partir de Bercovici, as funções do IRB enquanto ressegurador de última instância no país são: 1) garantir a atividade econômica industrial no país; 2) proteger o mercado interno e a poupança pública; e 3) equilibrar a balança de pagamentos, com o controle sobre a evasão de divisas para o exterior (Idem, p. 364). Sobre a importância estratégica do IRB para os interesses nacionais, o autor assevera que

O IRB foi criado em 1939 justamente para evitar a evasão de divisas para o exterior, garantir um maior equilíbrio no balanço de pagamentos e fortalecer a economia nacional, reduzindo a dependência de recursos externos e elevando o potencial nacional de retenção de recursos e de poupança interna. A função do IRB foi estratégica e há, ainda, a necessidade de que permaneça na esfera estatal, mesmo sem ser mais monopolista legal. (BERCOVICI, p. 355)

²⁹ Em suma, "*para que os países periféricos pudessem adquirir um ritmo de crescimento da produção e da renda maior que o dos países centrais, tentando superar o subdesenvolvimento, seria necessário que se industrializassem.*" (BERCOVICI, p. 357)

A doutrina nacional-desenvolvimentista pautou, do mesmo modo, a criação da Lei do Seguro (Decreto-Lei n. 73/1966), porém com novos elementos. Essa lei, posterior e complementar à Lei de Reforma Bancária de 1964³⁰, se estabelece num contexto de transição da gestão Castelo Branco para a Costa e Silva, durante a ditadura militar, instituindo:

o Sistema Nacional de Seguros Privados, que mantinha os princípios básicos do modelo estado-novista, adaptando-se aos novos tempos. O Estado conservava para si a exclusividade da regulação das operações de seguros e resseguros. (...) Reafirmava-se o objetivo de evitar que o sistema de resseguros gerasse uma evasão de divisas. **A novidade residia na concepção de que a política de seguros se articulava com a política de investimentos do governo federal, o que já apontava para o deslocamento da atividade de seguros para o campo financeiro sob regulação do Ministério da Fazenda.** O novo Sistema Nacional de Seguros era formado pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), pelo IRB, pelas empresas seguradoras e pelos corretores. O IRB permanecia com a mesma estrutura e as mesmas funções anteriores. Continuava sendo uma sociedade de economia mista, com autonomia administrativa e financeira. Foi mantida intacta a exclusividade do IRB em colocar o resseguro no exterior. (LEOPOLDI, p. 215-216, grifo nosso)

A tensão entre os interesses do Estado e os das seguradoras era inevitável, pois as seguradoras não participavam “*suficientemente da confecção das mudanças*” (LEOPOLDI, p. 215). Raul Silveira, então diretor do Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização (DNSPC)³¹, defendia “*o saneamento do mercado segurador e a preparação de uma nova legislação que reformasse o setor de seguros*”, pois “*uma série de empresas foi fechada pelo DNSPC por estarem insolventes*”³². O Decreto-Lei nº 73/66, assim, resulta de uma mescla de propostas legislativas, de Raul Silveira, por um lado (representando os interesses das seguradoras), e de Thales José de Campos, genro de Castelo Branco nomeado presidente do IRB à época, por outro (representando os interesses do Estado). Segundo Leopoldi, nesse contexto, a Lei do Seguro foi aprovada às pressas e o mercado segurador, pego de surpresa, sem ser devidamente consultado na elaboração das mudanças, que tendenciavam mais aos interesses do IRB que aos do DNSPC (LEOPOLDI, p. 214-215).

³⁰ As reservas técnicas das seguradoras, a essa altura, já se encontravam sob o controle do Conselho Monetário Nacional, por determinação da Lei de Reforma Bancária de dezembro de 1964. (LEOPOLDI, p. 214)

³¹ O DNSPC (a futura SUSEP), foi criado em 1933 pelo Decreto nº 22.865, transferindo a supervisão da atividade seguradora - antes nas mãos da Inspeção de Seguros, subordinada ao do Ministério da Fazenda - para o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (SUSEP).

³² “*Eu tinha receio, o que de fato acontecia, que o Banco Central, regulamentando a cobertura de reservas técnicas, se interessasse mais pela política econômica do governo do que pela estabilidade econômica das empresas. (...) [Tínhamos] que fazer o que interessava a eles. Não importa se a aplicação era boa ou ruim, interessava ao governo que se fizesse a aplicação*” (depoimento de Jorge Oscar de Mello Flores, diretor da Sul América Seguros Terrestres, Marítimos e Acidentes no período de 1957 a 1978, in LEOPOLDI, p. 219)

Duas décadas mais tarde, os princípios desenvolvimentistas cepalinos seriam ainda incorporados à Constituição de 1988³³, sendo esta a Constituição responsável por inserir “os setores de seguro e resseguro no sistema financeiro nacional (...) integrando-os definitivamente no setor financeiro de atuação estatal”. A partir desse momento, no entanto, a lógica econômica neoliberal do pós-Guerra Fria começa a assumir as rédeas ideológicas das políticas nacionais dos países periféricos, subjugando-as a interesses privatizantes, desregulação financeira, trabalhista e ambiental, entre outros. O Brasil segue o mesmo caminho, mas o monopólio estatal do IRB se manterá até 2007, quando é promulgada a Lei do Resseguro, pouco antes da crise financeira de 2008.

2.3 A Lei do Resseguro e o fim do monopólio do IRB

Quatro décadas depois da promulgação da Lei do Seguro de 1966, a Lei Complementar n.º 126/2007, conhecida como Lei do Resseguro³⁴, desarticula, por fim, o monopólio legal do IRB, e as seguradoras passam a ter a opção de “realizar suas operações de resseguro com o IRB ou com outros resseguradores devidamente cadastrados”, sendo que, a partir de então, “há possibilidade de recusa por parte do ressegurador local, ‘observados seus procedimentos e critérios operacionais’, devendo as operações de resseguro, neste caso, ser realizadas no exterior.” (BERCOVICI, p. 361). Ainda que se avalie se a abertura do mercado nacional de resseguros estaria conduzindo ou não a uma nova evasão de divisas³⁵, de acordo com Bercovici:

³³ “a atuação do setor privado e do setor estatal devem convergir e trabalhar em conjunto, visando a consecução do objetivo constitucional de superação do subdesenvolvimento (...), a partir da transformação das estruturas socioeconômicas que possibilitem a integração democrática de toda a população no processo de desenvolvimento e internalizem os centros de decisão econômica.” (BERCOVICI, 364)

³⁴ Essa Lei “dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de cosseguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário”, alterando o Decreto-Lei n.º 73/1966, entre outras providências (SUSEP).

³⁵ Bercovici, a esse respeito, sutilmente adverte: “As pretensões de calculabilidade e previsibilidade de comportamentos do mercado só ganham dimensão completa quando se compreende o mercado não como uma ‘ordem espontânea’, natural, embora o discurso liberal sustente essa visão, mas como uma estrutura social, fruto da história e de decisões políticas e jurídicas que servem a determinados interesses, em detrimento de outros.” (BERCOVICI, p. 363)

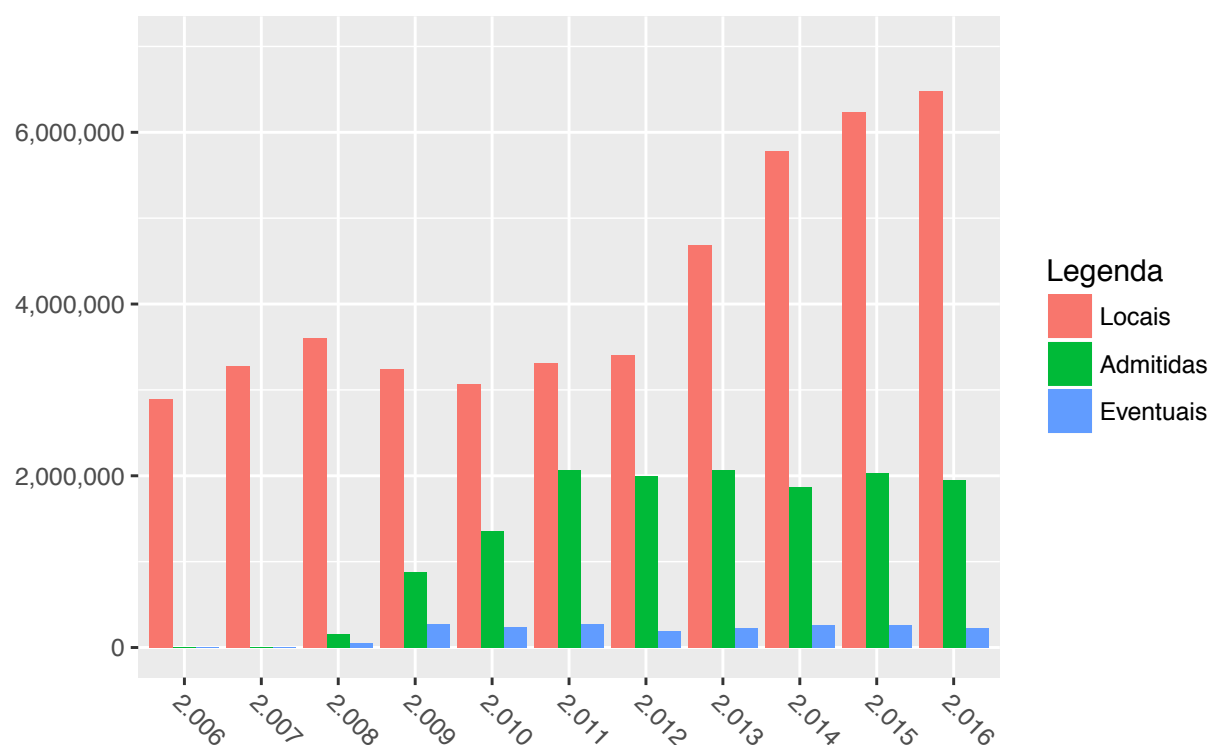
a abertura do setor securitário/ressecuritário ao capital estrangeiro e à maior participação da iniciativa privada não significa que o papel do IRB tenha diminuído de importância. Pelo contrário, a sua função de garantidor das operações securitárias, por meio do resseguro, bem como o seu papel na contenção e controle da evasão de divisas para o exterior são instrumentos fundamentais de que o Estado brasileiro não pode abrir mão, sob pena de comprometer todo o esforço histórico de décadas de construção e desenvolvimento de um parque industrial eficiente e autônomo no país. (p. 365)

Curiosamente, o chamado *Lloyd's of London* atuou em parceria com o IRB desde sua fundação por Getúlio Vargas até abril de 2008, quando instala no Rio de Janeiro um escritório próprio sob o comando do executivo Jorge Hilário Gouvêa Vieira, um dos fundadores da Comissão de Valores Mobiliários e ex-presidente do IRB³⁶. Um dos mais antigos e tradicionais mercados de seguros e resseguros do mundo, o *Lloyds* surgiu em 1687, inicialmente como um café - ponto de encontro de financiadores, comerciantes e marujos que atracavam seus navios em Londres - e, já em 1771, se consolidava institucionalmente sob o título *Society of Lloyd's*. Não se trata exatamente de uma empresa, mas de um local de encontro onde pessoas físicas e/ou jurídicas se organizam, dentro das regras desse mercado, para comprar e vender proteção contra riscos nacionais e internacionais, calculando-os e pulverizando-os, particularmente nos ramos de transportes, marítimo e aéreo (MAT na sigla em inglês). Seus subscritores de risco, os chamados *underwriters*, são conhecidos pela disposição em oferecer ou aceitar tipos incomuns de cobertura (BERNSTEIN, CQCS, 2008a; LAULAJAINEN; LOBO-GUERRERO; SUSEP).

A partir de abril de 2008, quando o mercado ressegurador é aberto, cresce a proporção de prêmios cedidos diretamente a resseguradoras do mercado (gráfico 6).

³⁶ Gouvêa foi substituído três meses depois, em julho de 2008, por Marco Antonio de Simas Castro, executivo de carreira do mercado (CQCS, 2008b).

Gráfico 6. Prêmios cedidos para resseguradoras locais, admitidas e eventuais, em R\$ mil.



Fonte: SUSEP, 2016.

Existem três modalidades de ressegurador na legislação brasileira contemporânea: local, admitido e eventual. O **ressegurador local** é uma sociedade anônima sediada no país e supervisionada pela Susep. Já o **ressegurador admitido** é uma empresa estrangeira que opera há mais de cinco anos no mercado internacional, com registro e conta em moeda estrangeira vinculados à Susep e escritório de representação no Brasil. Além disso, o ressegurador admitido deve “*atender a requisitos de capacidade econômica e financeira mínima, de avaliação de solvência por agência classificadora de risco (rating de crédito) e de garantias financeiras com aporte de recursos no país*”. O **ressegurador eventual**, por sua vez, é uma empresa estrangeira que opera há mais de cinco anos no país de origem, não possuindo escritório de representação no Brasil. Semelhante aos admitidos, os resseguradores eventuais, para registro na Susep, devem, além de designar procurador residente no Brasil, “*apresentar capacidade econômica e financeira mínima*” e *rating* de crédito. Cabe observar,

ainda, que “*resseguradores estrangeiros sediados em paraísos fiscais não podem operar no mercado brasileiro*”³⁷ (ESCOLA NACIONAL DE SEGUROS).

Em julho de 2011, passados pouco mais de três anos desde a abertura do mercado, o país já contava com 97 resseguradoras privadas. Destas, oito eram locais, 29 admitidas e 57 eventuais; no mesmo período, foram também autorizadas a funcionar nada menos que 37 corretoras de resseguro, os chamados *brokers* (ESCOLA NACIONAL DE SEGUROS). As resseguradoras operantes no mercado brasileiro são, desde então, majoritariamente estrangeiras.

São esses, portanto, os cinco marcos regulatórios que consideramos representativos para compreender a atividade seguradora e resseguradora marítima brasileira no contexto da formação socioespacial em que se inseriu e se mantém. Hoje, o quadro normativo que rege a atividade seguradora e resseguradora marítima é composto por uma variedade de agentes e diretrizes, nacionais e internacionais³⁸. Nesse sentido, podemos dizer, por fim, que a atividade seguradora e resseguradora em geral, e a marítima em particular, fazem parte dos mecanismos que contribuem para regular a porosidade territorial, pois as mudanças introduzidas a cada momento, através das normas, afetaram o uso e o controle do território, ora estimulando, ora constringendo os fluxos financeiros ao exterior. Como afirma Arroyo:

Enquanto a circulação se alarga e ganha novos contornos, surgem novas questões em relação ao controle dos fluxos. Nenhum movimento é totalmente livre, haverá sempre uma instância de supervisão, de regulação, de normas às quais deverá se submeter; cria-se uma série de mecanismos, ora para estimular os fluxos (de qualquer natureza), ora para vigiá-los e impedi-los. (ARROYO, 2015, p. 39)

A noção de porosidade territorial está, assim, associada à ideia de norma, enquanto a noção de fluidez territorial se associa à ideia de forma:

A partir da construção de certas formas - aquelas encarregadas de garantir a fluidez - e a partir do desenho de certas normas - aquelas que regulam a porosidade -, empresas e governos envolvidos no comércio internacional têm uma participação importante nos processos de competição, cooperação e controle do território, isto é, são decisivos no seu uso.” (Idem, p. 43)

³⁷ “*Entram nessa categoria os países que não tributam a renda ou tributam com alíquota inferior a 20%.*” (ESCOLA NACIONAL DE SEGUROS)

³⁸ A saber: 1) Acordos e convenções internacionais; 2) Código Comercial Brasileiro; 3) Decreto-Lei 73/66; 4) Regulamento do tráfego marítimo; 5) Lei 2.180/54 – Tribunal Marítimo; 6) Lei 7.203/84; 7) Código Civil; 8) Circulares e resoluções da SUSEP, “*particularmente a Circular SUSEP 01/85, alterada pelas Circulares 08/85, 40/85 e 27/87*”; e 9) Lei Complementar n.º 126/2007 (ESCOLA NACIONAL DE SEGUROS).

Em seu estudo sobre o papel das redes e da circulação no uso e controle do território, a partir dos conceitos de fluidez e porosidade territorial, Arroyo observa que:

o estudo da fluidez territorial por meio das redes rodoviárias, ferroviárias, navegáveis e aéreas e de seus fixos especializados, bem como o estudo da porosidade territorial por meio das políticas, estratégias, práticas e normas específicas ajudam a desvendar como a circulação, necessária para a realização da produção, estrutura e valoriza diferencialmente os territórios. (...) Perante o processo de concentração e centralização do capital, tendencialmente aumenta a força dos grandes grupos econômicos e, portanto, sua capacidade para produzir as normas que regulam o uso do território. (ARROYO, 2001, p. 47-48)

Por fim, em sua tese sobre o território brasileiro e o comércio exterior, a autora assevera, ainda, que “*os mecanismos de financiamento e de seguros geram a circulação de um dinheiro particular, específico, que serve à atividade exportadora*”, tratando-se, assim, “*de um movimento que está centralizado pelo Estado federal ou, cada vez mais, por grandes empresas privadas do setor financeiro*” (ARROYO, 2001, p. 167). Temos aqui reforçados, portanto, os argumentos de que a atividade seguradora e resseguradora marítima merece ser compreendida e estudada pela Geografia enquanto mecanismo que promove e garante a circulação (oceânica, comercial, financeira), estando esse segmento de serviços associado, nesse sentido, à produção de normas que regulam o território.

3. Rede urbana e a centralidade de São Paulo: padrão espacial da atividade seguradora marítima nacional

O intuito deste capítulo é apresentar as noções de rede urbana, geográfica e hierárquica, buscando os elementos socioespaciais em comum que intensificam a concentração do capital e o desenvolvimento desigual e combinado, e a partir desses elementos, compreender melhor a formação do Complexo Corporativo do Centro Metropolitano de São Paulo enquanto vantagem locacional que ajuda a explicar o padrão concentrado das seguradoras marítimas no Brasil.

3.1 Rede urbana, rede geográfica, rede hierárquica

Para o economista Paul Singer (1973), o conceito de rede urbana interage com a ideia de cidade em suas funções econômicas. A partir dessa interação, o autor propõe uma investigação da estrutura interna da economia urbana, na qual a função econômica de uma cidade relaciona-se às atividades econômicas que exigem aglomeração, ou seja, “*a cooperação de um elevado número de pessoas*” (p. 137), como é o caso do comércio, dos serviços e das indústrias (de transformação, montagem, petroquímica etc.), os quais têm como denominador comum, entre outros, a divisão social e territorial do trabalho e a tendência a agruparem-se em áreas estrategicamente próximas a fontes de matéria-prima, vias eficientes de escoamento da produção (no caso das indústrias e, parcialmente, de alguns tipos de comércio) e/ou ao seu mercado consumidor (no caso do comércio e dos serviços) que, por sua vez, atraem atividades econômicas complementares e a formação e expansão de núcleos urbanos, onde também o Estado exerce um importante papel na constituição, organização e manutenção dessa estrutura. Assim, a variedade e a concentração de tais atividades estariam diretamente relacionadas às funções econômicas de uma cidade, cujo grau de especialização lhe conferirá morfologia, dinâmica e escala de influência próprias. O autor classifica as cidades - conforme sua função - em “*hinterland*”, “*cabeça de zona*” e cidades grandes, possuindo as últimas, geralmente, um acúmulo de funções que inclui a industrial³⁹, pois cidades prósperas economicamente tendem a atrair tal função, a qual tem também como característica importante a exportação. Por fim, a noção de rede urbana, de acordo com

³⁹ mas haveria exceções, como nos casos de Fortaleza e Belém, que, segundo o autor, não possuíam indústrias por se encontrarem numa região não desenvolvida e pouco produtiva para a formação desse mercado, à época.

Singer, está intrinsecamente ligada à complexidade do sistema de trocas - de bens e serviços, de recursos e matérias-primas, mas não só - que é desempenhado por um conjunto de cidades, pois não há economia urbana autossuficiente, e a ideia mesma de cidade é inconcebível isoladamente.

Dentro do pensamento geográfico brasileiro, Roberto Lobato Corrêa distingue entre as noções de rede geográfica e de rede urbana, entendendo por rede geográfica “*o conjunto de localizações humanas articuladas entre si por meio de vias e fluxos*”, ou seja, tratar-se-iam de “*redes sociais espacializadas*”, formas que advêm da topologia (CORRÊA, 2012, p. 200-201). A rede geográfica seria, portanto, uma expressão fenomênica espacializada da sociedade, associando-se à noção de espaço geográfico:

Os fluxos no âmbito dessa rede são intensos e diferenciados, qualitativa e quantitativamente, envolvendo informações, capital, pessoas e mercadorias. Nessa rede geográfica há uma divisão territorial do poder e do trabalho, apresentando-se os seus centros tanto hierarquizados como complementares entre si. É essa rede geográfica que interessa ao geógrafo. (...) Espacialidade e natureza social são as características distintivas das redes geográficas. As redes de parentesco, organizacional e fluvial, vistas, as duas primeiras sem o espaço e a terceira sem a sociedade, não configuram redes geográficas. Por mais importante que seja o seu conhecimento, não constituem objetos de investigação geográfica. (ibidem, p. 202)

A rede urbana, por sua vez, “*a mais significativa das redes geográficas*”⁴⁰, pode ser entendida como “*o conjunto de centros urbanos funcionalmente articulados entre si*”, no qual “*produção, circulação e consumo se realizam efetivamente.*” (idem, 2006, p. 15-16). O autor chama a atenção para o papel da rede urbana na divisão territorial do trabalho dentro dos países subdesenvolvidos:

Em relação aos países subdesenvolvidos, a rede urbana pode ser vista, em parte, como um conjunto de cidades no qual se verifica um papel de intermediação diferenciada de decisões geradas fora da rede urbana nacional. (...) Mas há que se considerar (...) a existência de uma relativa autonomia nacional ou regional: a divisão territorial do trabalho é parcialmente derivada de decisões e interesses internos (...). Pensamos, assim, que se deva, ao se tratar das relações entre rede urbana e divisão territorial do trabalho, considerar em que medida uma rede urbana é efetivamente condição para a divisão territorial do trabalho ou uma rede de pura intermediação de decisões externas à rede. (ibidem, p. 27-28)

Corrêa afirma também que a rede urbana pode ser entendida de modo análogo aos elementos da totalidade social, também formulados por Santos (2012), pois “*a complexidade*

⁴⁰ “(...) rede-síntese das demais redes geográficas, sendo ela própria uma rede geográfica.” (CORREA, 2012, p. 204-205)

da forma espacial da rede urbana e sua complexidade funcional são correlatas” (ibidem, p. 38).

A rede urbana é uma forma espacial, isto é, uma expressão fenomênico particular de processos sociais (...). De fato, é através da forma que uma função se realiza, no caso tratando-se de funções urbanas. Por sua vez, estas derivam dos processos que são os de criação, apropriação e circulação do valor excedente e que assumem características próprias à estrutura do capitalismo. (ibidem, p. 37).

O autor sugere, ainda, como proposta metodológica, alguns dos elementos da rede urbana a serem considerados em sua periodização espacial, os quais contemplam a gênese da rede, da localização de suas cidades, de suas formas, paisagens, funções, agentes e articulações externas. No que tange à distribuição varejista e atacadista de bens e serviços, os seguintes aspectos, alguns dos quais norteiam a presente pesquisa, podem ser analisados, segundo o autor: a) tipos de transações comerciais e seu significado; b) tipos de serviços e suas relações com as atividades produtivas e o consumo; c) estrutura das empresas comerciais e de serviços; d) tipos de centros de distribuição: hierarquia, especialização e área de influência (CORRÊA, 2006). Nesse sentido, cabe ainda observar: 1) que uma dada rede pode estar sobre ou justaposta a outra(s); 2) que a posição de um determinado centro “*em cada rede é diferente*” (CORRÊA, 2012, p. 210-212); 3) que um objeto de pesquisa, qual seja, será sempre “*construído e nunca dado.*” (ibidem); e 4) que a rede urbana, enquanto modalidade complexa de rede geográfica, é por princípio um espaço construído (ou produzido) dialeticamente, o qual expressa a materialidade das contradições presentes no desenvolvimento das forças produtivas e na acumulação crítica do capital. Assim,

Há, de fato, uma multiplicidade de papéis que um dado centro urbano desempenha na rede urbana, cada um com sua própria lógica, com sua própria espacialidade. A análise de uma corporação possibilita evidenciar a complexidade da rede urbana. E a formulação teórica de Marx sobre o ciclo de reprodução do capital, por sua vez, constitui instrumental poderoso para a análise das redes geográficas. (CORRÊA, 2012, p. 213)

O geógrafo britânico John Agnew adota uma noção semelhante, a de rede hierárquica, para definir o que considera como um dos modelos “*de espacialidade do poder através dos quais a hegemonia opera*”. De acordo com este autor, a rede hierárquica pode ser definida como um

modelo de estrutura espacial da economia-mundo, em que centro, periferia e semiperiferia se conectam por fluxos de mercadorias, pessoas e investimentos. (...) A espacialidade em questão é a das redes espaciais que utilizam conjuntamente uma hierarquia de 'nós' e áreas, onde se concentram os fluxos de pessoas, mercadorias, capital e informação (...) sobre os quais gira uma economia global crescentemente conectada. (AGNEW, p. 211-212)

Conduzindo, por fim, as noções de rede geográfica, urbana e hierárquica a uma reflexão mais abrangente, é possível definir alguns princípios geográficos que ajudam a explicar os processos de conformação das redes espaciais que intensificam a concentração do capital. De acordo com Harvey, podemos organizá-los e defini-los, em suma, como: 1) a busca pela superação dos limites geográficos de acumulação do capital, e 2) a diferenciação geográfica como uma condição necessária, e não uma barreira, para a acumulação se efetivar via produção, circulação e consumo (HARVEY, p. 130-133). Buscamos evidenciar o primeiro princípio através da compreensão da atividade e da síntese conjuntural dos marcos regulatórios. Do segundo, por sua vez, procuramos nos aproximar neste capítulo, através da análise dos padrões espaciais encontrados para a atividade seguradora marítima brasileira no contexto da região concentrada em que se insere.

3.2 A centralidade de São Paulo e o Complexo Corporativo da Metrópole

Desde a década de 1870, São Paulo figura como um dos maiores centros urbanos do Brasil. De acordo com Dean, nesse período sua posição subiu “*do décimo para o segundo lugar entre as cidades brasileiras*”. Já em 1920, “*mais da metade da população urbana residia no Rio de Janeiro e em São Paulo*” (DEAN, p. 679), o que sugere, por conseguinte, que o trabalho como fator de produção, da mesma forma, passa a se concentrar nessas cidades a partir de então. O aumento exponencial da população urbana no período é, em grande medida, atribuído “*à influência do comércio de exportação, já que as cidades que mais cresceram foram exatamente as mais envolvidas nesse comércio*” . A primazia da região Sudeste na produção, circulação e consumo de mercadorias e serviços, e seu envolvimento com o comércio exterior marcavam, assim, o início de um mercado massificado e o controle político dos estados de São Paulo e de Minas Gerais na República Oligárquica (política do ‘café com leite’ que antecede a Revolução de 1930), aprofundando a concentração de renda e as desigualdades regionais, por um lado, e a dependência do capital e do mercado externo, por outro (DEAN, p. 702-703). Como já visto no capítulo 2, em suma, a partir do Governo

Provisório da Era Vargas, da nacionalização bancária e ressecuritária, das políticas de imigração e de substituição de importações - entre outros fatores - esse cenário muda, mas as desigualdades regionais na hierarquia urbana da gestão territorial e da indústria, comércio e serviços, inclusive públicos e financeiros, ainda imperam, concentrando-se o comando de tais atividades, fundamentalmente, em São Paulo, no Rio de Janeiro e, a partir dos anos 1960, também em Brasília.

Já nos anos 1980, o capital financeiro se consolida e as grandes corporações se tornam “*os mais importantes agentes da reorganização espacial em escala mundial*”, ação que se reflete numa nova divisão internacional do trabalho (CORDEIRO, p. 319). O setor financeiro tornava-se “*o integrador fundamental do sistema econômico mundial, através da transnacionalização do mercado de capitais e da reestruturação do capital em escala global*” (CORDEIRO, p. 320). No Brasil, tal processo se reflete nas diretrizes das políticas econômicas e na reestruturação urbana das maiores metrópoles, elementos que apontam para o fenômeno da ‘financeirização’ do espaço brasileiro, tendo o Estado como facilitador desse capital financeiro⁴¹, por um lado, e a ascensão de São Paulo como “*articuladora do capital financeiro que passou a dominar a economia internacional*”, por outro (CORDEIRO, p. 320). Em seu estudo sobre os padrões espaciais do complexo corporativo do centro metropolitano de São Paulo, Helena Kohn Cordeiro propôs - a partir, principalmente, das classificações de Castells e de Hall⁴² - uma nova classificação para a metrópole:

No rearranjo espacial do sistema, as grandes corporações localizaram suas subsidiárias principalmente nas metrópoles dos países periféricos, onde encontraram as mais favoráveis condições para a reprodução do seu capital. Ao mesmo tempo, aí implantaram as sedes de gestão dos seus negócios. Formaram-se os elos de uma cadeia seleta de metrópoles, onde se realizam o controle e o comando do mercado capitalista no plano global: são as ‘**idades mundiais**’. (CORDEIRO, p. 319, grifo nosso)

Na lógica da reestruturação espacial brasileira - que inclui a desconcentração do sistema produtivo - a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), no entanto, manteve intacto o seu lugar de maior concentradora do sistema de gestão do capital financeiro como

⁴¹ Facilitador, em suma, através da expansão do crédito e do consumo; da expansão das telecomunicações (via Embratel); da reforma do sistema financeiro nacional; das operações de conglomerados, fusões e aquisições, entre outros (CORDEIRO).

⁴² Num ranking mundial elaborado por Peter Hall, São Paulo é classificada, em 1966, como a 17ª “*world city*” (CORDEIRO, p. 322).

setor transacional da economia (setor quaternário), atuando, dentro dessa lógica, como “*epicentro nacional do capitalismo mundial*”. Cordeiro afirma, ainda, que

a posição da ‘cidade mundial’ dependerá da sua importância relativa no contexto das funções e processos da divisão internacional do trabalho e da dinâmica global do capital. Quanto mais elevado for seu nível na hierarquia do capital financeiro internacional, maior será o papel desempenhado pelos serviços empresariais nas suas metrópoles e vice-versa, provocando profundas transformações no microespaço dos seus centros de negócios. (CORDEIRO, p. 321)

Considerando-se que a RMSPP e os seus centros de negócios concentram em escala nacional, ainda hoje, as maiores população, produção científica, infraestrutura de transporte urbano e aéreo, nóculo de telecom, publicidade, rádio, TV e cinema, entre outros serviços e/ou indústrias especializadas, trata-se, portanto, de um “*centro integrador e concentrador da informação da rede urbana do território brasileiro*”, o qual, na qualidade de “*mais importante ponto de controle da economia transacional do espaço brasileiro*”, pode assim “*consolidar, com vantagens, a mais-valia relacional das empresas sediadas na sua região*”, realizando-se, dessa forma, a integração internacional da metrópole no período (CORDEIRO, p. 322-323). O conjunto das sedes das grandes empresas de todos os setores da economia e de seus serviços correlatos é denominado por Cordeiro *Complexo Corporativo da Metrópole*. Segundo a autora:

a concentração das sedes das grandes organizações nos centros metropolitanos não ocorre ao acaso. Existem vantagens nessa localização, percebidas pela sua administração de cúpula (como o melhor acesso aos serviços corporativos de todas as ordens, maior facilidade para contatos interorganizacionais, maior fluxo de informações especializadas, minimização dos custos de operacionalização). (CORDEIRO, p. 325)

A pesquisa de Cordeiro fez uma análise cruzada entre a localização das amenidades urbanas (i.e. hotéis e restaurantes de quatro a cinco estrelas e galerias de arte, entre outros) e a localização das atividades de decisão empresarial (i.e. concentração das matrizes corporativas), classificando essas empresas segundo a origem do capital acionário, para evidenciar “*o deslocamento do centro de decisão*” (da chamada *City* de São Paulo) do centro antigo - e das rugosidades que o tornaram estruturalmente obsoleto perante as novas exigências tecnológicas na circulação de mercadorias, pessoas e informação - “*para uma nova concentração*” na região da Avenida Paulista e, mais recentemente, na região da

Avenida Eng. Luís Carlos Berrini⁴³, como os momentos mais expressivos da recente expansão do Complexo Corporativo do Centro Metropolitano de São Paulo:

Fugindo ao Centro Principal, muito saturado, os escritórios centrais das grandes empresas buscaram áreas de maior prestígio: o **Centro Paulista** e (...) Mais recentemente, uma nova área de concentração de sedes empresariais - que chamamos de **Centro Berrini** - surgiu (...) em direção à via expressa da Avenida Marginal Pinheiros, iniciada pela instalação do Centro Empresarial de São Paulo (1977) e (...) implantação de uma centena de edifícios de escritórios de alto padrão (...). Nesse novíssimo núcleo do Centro Metropolitano - nosso *La Défense*, não planejado -, a pesquisa da origem do capital acionário das empresas revelou que quase a metade das sedes empresariais aí instaladas é de grupos internacionais. (...) Acompanhando as tendências de deslocamento do Complexo Corporativo, mudaram também as atividades chamadas de *amenidades urbanas*, das quais destacamos os grandes hotéis e os restaurantes de luxo. (CORDEIRO, p. 325-326, grifo nosso)

Por fim, a autora avalia que:

É bastante significativa a localização das sedes das grandes empresas financeiras e não-financeiras de controle acionário transacional no **Núcleo Paulista** e com presença majoritária no recentíssimo **Núcleo Berrini**, o que reflete a importância da metrópole paulistana como ‘cidade mundial’ e também o impacto das forças externas sobre a organização interna das metrópoles do Terceiro Mundo. (CORDEIRO, p. 329, grifo nosso)

As conclusões de Cordeiro confluem e são referência de apoio ao estudo de Santos (2009), que define São Paulo como a Metrópole Internacional do Terceiro Mundo. No contexto da sua interdependência hierárquica com os sistemas hegemônicos que compõem a economia política da cidade, afirma o autor que o processo de “*mundialização de lugares permite a criação de lugares especializados e de lugares complexos*”, no que podemos identificar São Paulo como um lugar complexo, pois

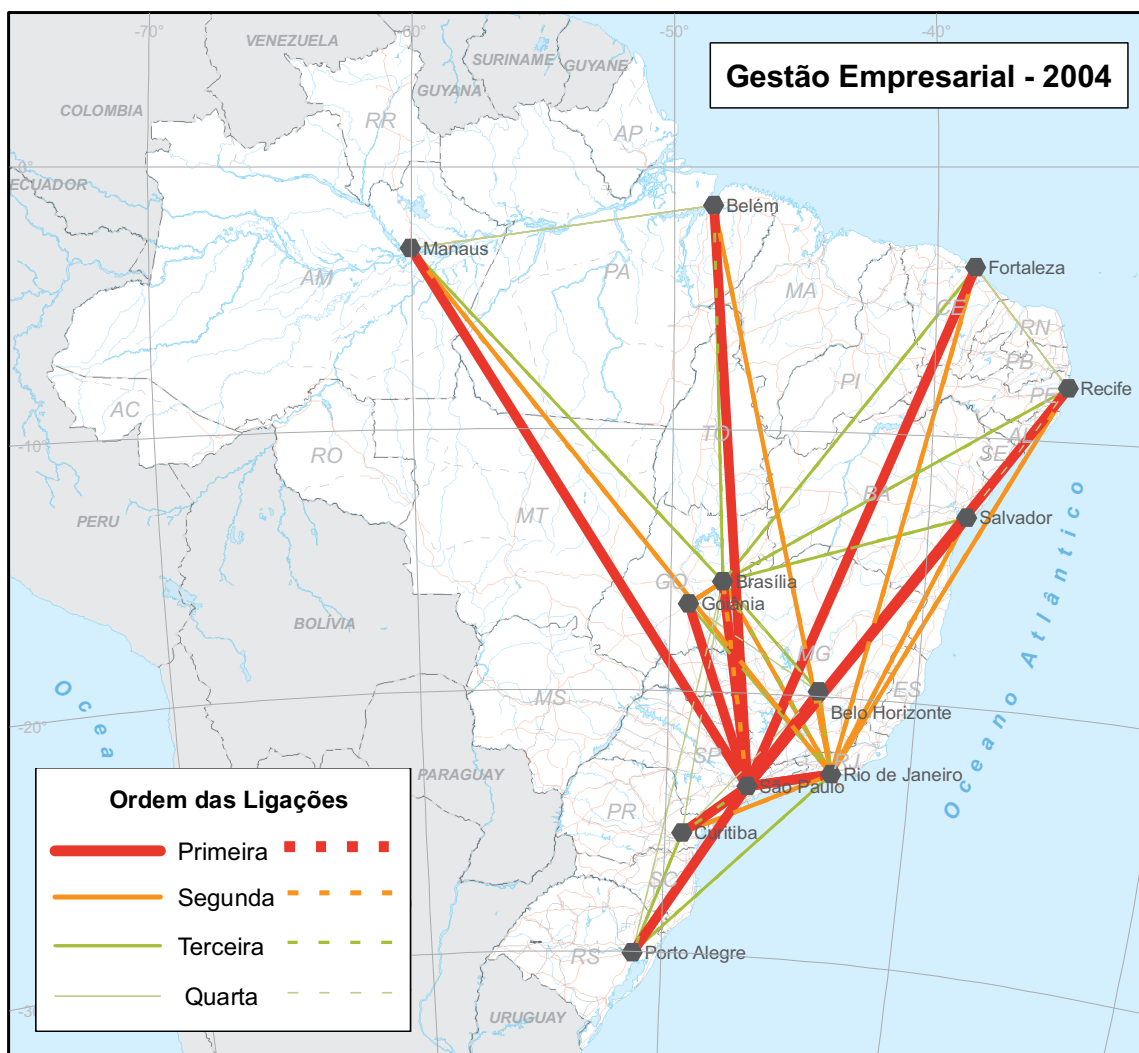
Os lugares complexos são, habitualmente, as metrópoles e grandes cidades, onde o meio humano permite a floração de uma multiplicidade de atividades localmente complementares e, nos diversos subespaços metropolitanos, o meio técnico é diferenciado e adaptado para recebê-las. Lugar composto e complexo, cada grande cidade inclui, pois, subespaços especializados, fundados na ciência e na técnica, concebidos para permitir, de um ponto de vista geoeconômico, a maior eficácia possível a determinado tipo de função. (SANTOS, 2009, p. 19)

Do mesmo modo, as noções de hierarquia, especialização e área de influência dos centros urbanos brasileiros estão presentes na metodologia adotada pelo IBGE para organizar,

⁴³ Os antecedentes socioespaciais mais remotos desse segundo movimento de reestruturação urbana para a região da Berrini/Pinheiros foram minuciosamente periodizados por Odette Seabra, que evidencia o papel da intervenção estrangeira nesse processo, através da atuação da Light (empresa canadense até o período militar, quando é estatizada em São Paulo e no Rio de Janeiro, em condições controversas), entre outros agentes (SEABRA).

cartografar e analisar o levantamento das Regiões de Influência das Cidades (REGIC) de 2007. De acordo com esse estudo, São Paulo - possuindo o maior conjunto urbano do País e a maior população - está alocada no primeiro nível da gestão territorial (e, em especial, da gestão empresarial), sendo classificada como a ‘grande metrópole nacional’, seguida pelo Rio de Janeiro e Brasília, classificadas como ‘metrópole nacional’.

Mapa 1. Ligações entre metrópoles no Brasil: Gestão empresarial.



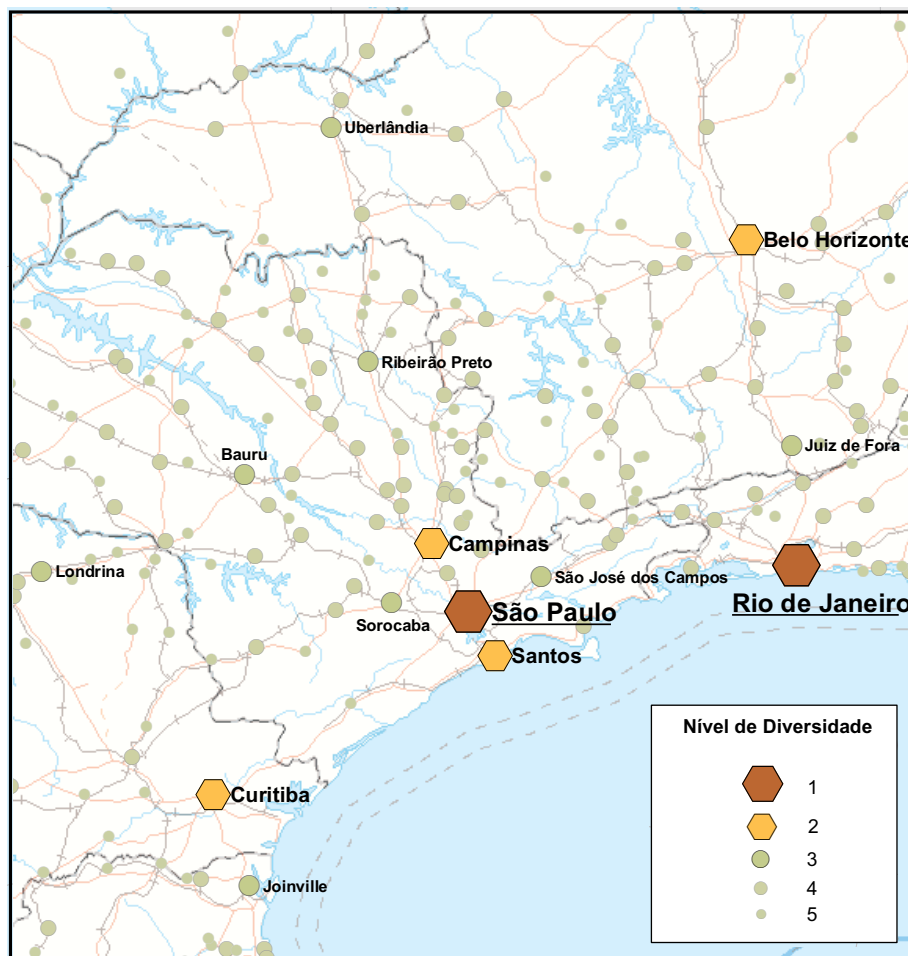
Fonte: REGIC IBGE 2007.

O padrão encontrado na análise espacial da gestão empresarial da atividade seguradora relacionada à circulação de mercadorias no Brasil reflete o que revelam os indicadores do IBGE. A gestão empresarial, segundo o IBGE, concentra-se em São Paulo com maior intensidade e, em segundo plano, no Rio de Janeiro e em Brasília (mapa 1). Já o

nível de diversidade das atividades de serviços concentra-se mais intensamente em São Paulo e no Rio de Janeiro (mapa 2). A oferta de informações na internet, por sua vez, é ainda mais concentrada no Estado de São Paulo, fenômeno solidamente problematizado no estudo das REGIC:

A concentração é, pois, a tônica da presença da Internet no espaço concreto. Em seu nível básico, ela não existirá sem a infraestrutura que a sustenta e, quando existir, necessitará de qualidade mínima desses serviços (...) Somente esses pré-requisitos básicos, juntamente com a renda necessária para pagá-los, já excluem parte significativa do País da possibilidade de acesso, e, ainda mais, de poder criar conteúdo e gerar valor a partir da Internet. Assim, os locais que possuem mais infraestrutura de qualidade e mais pessoas capacitadas com conhecimento técnico são aqueles mais conectados. (...) Embora qualquer um possa potencialmente comunicar-se com milhões de outros usuários, e entrar em sites de qualquer lugar no mundo, o que governa o comportamento *on-line* é a existência de preferências e afinidades. E as mais fortes entre elas são as que dependem da proximidade – relações de amizade, familiares, de trabalho, entre outras – que contribuem para reforçar o padrão espacial desigual da Internet. Além disso, as empresas que operam na Internet ainda precisam de ligações com o mundo material para suas operações: consultorias, serviços jurídicos, financeiros, técnicos, assim como o acesso à infraestrutura de qualidade.” (REGIC, p. 155-158)

Mapa 2. Diversidade das atividades de serviços no Brasil.



Fonte: REGIC IBGE 2007.

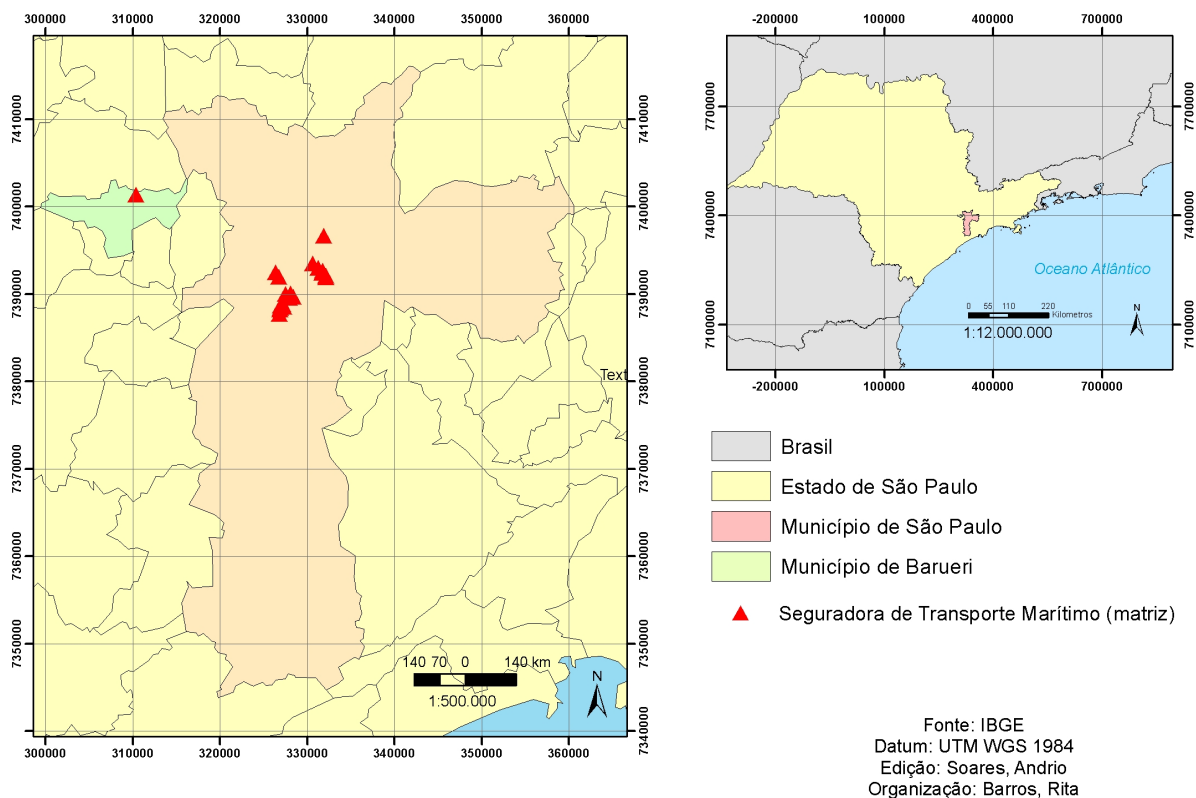
Tanto as pesquisas de Cordeiro e Santos quanto o estudo do IBGE se aproximam, ainda, do que apontam três recentes dissertações desta casa sobre serviços financeiros especializados no Brasil e sua concentração espacial na RMSP. Rafael Pacchiega (2012) analisa os padrões espaciais das *trading companies* localizadas no município de São Paulo. Caio Alves (2015) investiga a concentração espacial dos bancos de investimento no país, chamando atenção para sua lógica de funcionamento e localização. Wagner Nabarro (2016), por sua vez, discute a centralização e concentração das bolsas de valores brasileiras em seu processo de expansão e internacionalização, culminando no cenário contemporâneo hegemônico da BM&FBovespa e suas implicações. Nos três estudos, evidenciam-se os padrões espaciais aqui atribuídos ao Complexo Corporativo do Centro Metropolitano de São Paulo.

3.3. Localização e concentração das seguradoras marítimas no território brasileiro

O levantamento das seguradoras que oferecem seguros de transportes marítimos no território brasileiro revelou a existência de um padrão espacial concentrado na localização de suas matrizes. Num universo de 23 seguradoras analisadas⁴⁴, 21 delas estão localizadas na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), uma no Rio de Janeiro e uma em Porto Alegre. Dentro da RMSP, o padrão concentrado se mantém, com apenas uma seguradora instalada no município de Barueri e as demais na capital paulista (mapa 3). No município de São Paulo, por sua vez, as seguradoras se concentram nas regiões da Avenida Paulista/Centro e da Avenida Eng. Luis Carlos Berrini/Pinheiros.

⁴⁴ O levantamento foi realizado em outubro de 2017, baseado em indicadores do Ranking das Seguradoras 2016, elaborado pelo Sindicato dos Corretores de Seguros no Estado de São Paulo (SINCOR-SP). O ranking do Sincor para o segmento de Transportes considerou as modalidades de Carga, Cascos e Responsabilidade Civil para todos os modais, o que correspondia a um universo de 28 empresas em 2016. A partir das informações disponibilizadas pelos *sites* dessas empresas, selecionamos as 23 que afirmavam operar seguros marítimos e seus respectivos endereços matriciais, excluindo as demais seguradoras da análise.

Mapa 3. Concentração das seguradoras marítimas na Região Metropolitana de São Paulo em 2017.



Fonte: elaboração da autora.

A receita (i.e. prêmios emitidos) do segmento de transportes em 2016 foi de aproximadamente três bilhões de reais, com alta de 6% em relação ao ano anterior, e as dez maiores empresas do segmento faturaram quase 74% desse total (SINCOR). Quanto ao país de origem das empresas analisadas, observamos um quadro bastante diversificado e majoritariamente estrangeiro: apenas duas das empresas do ranking são brasileiras. A tabela 4 demonstra a participação de cada empresa no total de receitas do segmento, sua respectiva localização no território brasileiro e sua localização de origem:

Tabela 4. Seguradoras de transportes no Brasil (2016): localização das matrizes locais e mundiais, e sua participação no mercado brasileiro, em prêmios emitidos.

Ranking	Seguradora	Matriz mundial	Matriz local	Valores (R\$ mil)	Part. (%)
1	CHUBB	Nova Iorque, EUA	São Paulo (Berrini/Pinheiros)	378.523	13,3 %
2	ALLIANZ	Munique, Alemanha	São Paulo (Berrini/Pinheiros)	286.531	10,1 %
3	BB MAPFRE	Madri, Espanha	São Paulo (Berrini/Pinheiros)	279.165	9,8 %
4	SOMPO	Tóquio, Japão	São Paulo (Paulista/Centro)	253.940	8,9 %
5	TOKIO MARINE	Tóquio, Japão	São Paulo (Paulista/Centro)	244.357	8,6 %
6	ESSOR	Paris, França	Rio de Janeiro	174.095	6,1 %
7	BRADESCO	Osasco, Brasil	Barueri	164.282	5,8 %
8	PORTO SEGURO	São Paulo, Brasil	São Paulo (Paulista/Centro)	151.635	5,3 %
9	SURA	Medellin, Colômbia	São Paulo (Berrini/Pinheiros)	141.655	5,0 %
10	AXA	Paris, França	São Paulo (Berrini/Pinheiros)	117.215	4,1 %
11	HDI	Frankfurt, Alemanha	São Paulo (Berrini/Pinheiros)	97.496	3,4 %
12	XL	Hamilton, Bermudas	São Paulo (Berrini/Pinheiros)	89.532	3,1 %
13	ARGO	Hamilton, Bermudas	São Paulo (Berrini/Pinheiros)	66.942	2,4 %
14	LIBERTY	Boston, EUA	São Paulo (Berrini/Pinheiros)	60.581	2,1 %
15	INVESTPREV	Filadélfia, EUA	Porto Alegre	59.040	2,1 %
16	BERKLEY	Greenwich, EUA	São Paulo (Berrini/Pinheiros)	57.987	2,0 %
17	AIG	Nova Iorque, EUA	São Paulo (Berrini/Pinheiros)	55.583	2,0 %
18	FAIRFAX	Toronto, Canadá	São Paulo (Paulista/Centro)	50.471	1,8 %
19	MITSUI SUMITOMO	Tóquio, Japão	São Paulo (Paulista/Centro)	46.978	1,7 %
20	ZURICH	Zurique, Suíça	São Paulo (Berrini/Pinheiros)	30.050	1,1 %
21	SWISS RE	Zurique, Suíça	São Paulo (Paulista/Centro)	18.606	0,7 %
22	STARR	Nova Iorque, EUA	São Paulo (Paulista/Centro)	12.747	0,4 %
23	QBE	Sidney, Austrália	São Paulo (Berrini/Pinheiros)	9.318	0,3 %
			TOTAL	2.846.729	100,0 %

Fonte: elaboração da autora, com base em SINCOR e nos *sites* das seguradoras.

A distribuição dessas empresas no território brasileiro revela, portanto, sua concentração espacial: nada menos que treze delas estão localizadas no núcleo Berrini/Pinheiros, e sete no núcleo Paulista/Centro. Observa-se, ainda, um predomínio de empresas com origem nos EUA e no Japão - seguidas por Alemanha, Brasil, França, Ilhas Bermudas⁴⁵ e Suíça - e que apenas duas delas são de origem brasileira (tabelas 4 e 5).

⁴⁵ Território britânico ultramarino, considerado um paraíso fiscal.

Tabela 5. Seguradoras de transportes no Brasil (2016): número e percentual de matrizes locais por país de origem.

País	Seguradoras	Part. (%)
EUA	6	26 %
Japão	3	13 %
Alemanha	2	9 %
França	2	9 %
Brasil	2	9 %
Suíça	2	9 %
Bermudas	2	9 %
Espanha	1	4 %
Canadá	1	4 %
Colômbia	1	4 %
Austrália	1	4 %
Total	23	100 %

Fonte: elaboração da autora, com base em SINCOR e nos *sites* das seguradoras.

Os resultados revelam, ainda, muitas complexidades e questões em aberto, especialmente com relação aos países de origem do capital das empresas, pois a maioria delas resulta de subsequentes processos de fusões, aquisições e *joint ventures*, e algumas sequer disponibilizam claramente essa informação em suas páginas web⁴⁶. Contudo, as análises efetuadas vão ao encontro do que foi desenvolvido e evidenciado até aqui, a saber:

- O padrão concentrado das seguradoras de transportes no Brasil coincide com o das *trading companies* (PACCHIEGA), dos bancos de investimento (ALVES) e da bolsa de valores (NABARRO), isto é, o Complexo Corporativo do Centro Metropolitano de São Paulo.
- As seguradoras de transportes atuantes no Brasil, aparentemente, elegeram concentrar-se no Complexo Corporativo da Metrópole por apresentar vantagens locais (transporte eficiente, restaurantes e hotéis de luxo, edifícios inteligentes etc.), produzidas por forças contraditórias próprias ao processo de formação das cidades mundiais e dos lugares

⁴⁶ É o caso, por exemplo, das matrizes mundiais da XL e da Argo, localizadas nas Bermudas, mas aparentemente de origem estadunidense; da Starr, que além da matriz paulistana, possui uma segunda matriz no Rio de Janeiro, dentro das instalações do Lloyd's (ali, provavelmente, como resseguradora eventual ou admitida); da AIG, hoje subsidiária do grupo Starr, sendo ambas estadunidenses, mas constituídas originalmente em Shanghai, na China; da *joint venture* entre a Swiss Re e a Bradesco Seguros, exclusivamente no segmento de grandes riscos, concluída em julho de 2017; e da Investprev, adquirida pela NPF Holdings em 2015.

complexos (especulação imobiliária, reestruturação urbana etc.), qual investigado por Cordeiro, Santos (2009) e Seabra.

- O seguro marítimo no Brasil hoje está conectado à rede urbana internacional da atividade seguradora, conforme estudada por Outreville, Bennett e Saes e Gambi, entre outros, pois mais de 90% das empresas analisadas em nossa pesquisa - ou seja, quase a totalidade delas - é de origem estrangeira, com matrizes localizadas nas grandes metrópoles de países desenvolvidos.
- Desde o início de operação do mercado segurador e ressegurador marítimo no país, a presença de empresas estrangeiras esteve no centro das preocupações do Estado (com a evasão de divisas) e das empresas nacionais (com a concorrência ameaçadora), influenciando a regulação e orientando, portanto, a porosidade territorial de acordo com as forças externas e internas em disputa a cada momento.

Como procuramos demonstrar, o seguro e o resseguro - enquanto serviços financeiros especializados - e a regulação do território estão mutuamente relacionados. A atividade seguradora marítima brasileira, nesse sentido, é antes de tudo agente e produto de processos e lógicas socioespaciais mais amplas, afetadas por variadas escalas e disputas de forças, expressando-se na rede urbana nacional e internacional. São Paulo, nesse sentido, exerce a primazia nacional da atividade, mas seu lugar na rede urbana internacional dos seguros e resseguros de transporte ainda está por ser investigado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, o objetivo da pesquisa foi compreender o funcionamento da atividade seguradora e resseguradora, caracterizar os principais marcos normativos nacionais para a atividade no contexto da formação socioespacial em que se inseriram, e identificar as empresas que hoje oferecem seguros de transportes marítimos no território brasileiro, correlacionando a análise de seus padrões espaciais com a de outras pesquisas, na Geografia, que apresentaram padrões semelhantes e/ou teorias e modelos satisfatórios para explicá-los. No **capítulo 1**, esboçamos uma breve síntese de outros estudos empíricos sobre serviços financeiros, problematizando-os a partir da polaridade local-global e em relação à(s) lógica(s) em que opera o mercado segurador e ressegurador. No **capítulo 2**, contextualizamos o surgimento e a evolução da atividade no país à luz da noção de porosidade territorial, destacando os seguintes momentos normativos: a) 1808: fim do pacto colonial; b) 1850: criação do 1º Código Comercial Brasileiro; c) Estado Novo: obrigatoriedade da contratação de seguro contra riscos de incêndio e de transportes e a fundação do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB); d) 1966: promulgação da Lei do Seguro; e) 2007: promulgação da Lei do Resseguro e quebra do monopólio do IRB. Por fim, no **capítulo 3**, a partir da compreensão de diferentes noções sobre rede urbana e a centralidade de São Paulo na rede urbana brasileira, procedemos a análise dos padrões de localização e concentração das seguradoras marítimas no território. Analisamos, ainda, a participação de cada uma no mercado segmentado e o seu país/cidade de origem, para aquelas ligadas a TNCs estrangeiras, articulando as análises próprias com as das fontes consultadas.

Pretende-se dar prosseguimento ao desenvolvimento deste tema, a partir de algumas das lacunas aqui deixadas pelas limitações de tempo. Dentre as lacunas identificadas, buscaremos tratar: 1) da dimensão estratégica do espaço marítimo e do transporte marítimo brasileiro em sua relação com o comércio exterior, identificando seus principais fixos e fluxos; 2) do panorama da atividade seguradora e resseguradora hoje, suas instâncias normativas e indicadores setoriais, com ênfase nos grandes riscos patrimoniais e de transportes, e; 3) do perfil e do lugar dos profissionais especializados do mercado segurador e ressegurador marítimo (i.e.: *risk managers*, corretores, analistas de sinistro, inspetores e

subscritores de riscos) na divisão territorial do trabalho para os serviços financeiros especializados que orbitam os circuitos espaciais produtivos.

O esforço de análise integrada buscou fundamentar as correlações propostas nos objetivos do trabalho. **Em primeiro lugar**, foi demonstrado que o padrão espacial desse segmento de serviços financeiros converge para a rede urbana de serviços especializados em escala nacional, isto é, o Complexo Corporativo do Centro Metropolitano de São Paulo (CORDEIRO), enquanto Metrópole Internacional do Terceiro Mundo (SANTOS, 2009), produtos estes da diferenciação geográfica enquanto uma condição necessária, e não uma barreira, para a acumulação se efetivar (HARVEY). **Em segundo lugar**, foi demonstrada parcialmente uma relativa (ou oscilante) autonomia decisória nacional (ou local) em que a divisão territorial do trabalho é “*derivada de decisões e interesses internos*”, conforme os dizeres de Correa (2006, p. 27-28) sobre o papel da rede urbana na divisão territorial do trabalho dentro dos países subdesenvolvidos, análise endossada pelos trabalhos de Bercovici, Saes e Gambi e Leopoldi, entre outros. **Finalmente**, demonstramos - através da análise de elementos do quadro normativo da atividade, em escala nacional, à luz de sua conjuntura espaçotemporal - que esse segmento de serviços faz parte dos mecanismos que contribuem para regular a porosidade territorial (ARROYO, 2001, 2015), estando portanto associado à regulação do território nacional e à busca pela superação dos limites geográficos de acumulação do capital (HARVEY).

Concluimos, em paráfrase a Saes e Gambi, que também “*esperamos, com essa primeira aproximação, chamar mais atenção para o assunto e apontar, para além da descrição, o estudo das articulações entre as Companhias de Seguro, o financiamento do Estado e o sistema de crédito, peça-chave da economia mercantil*” (p. 34). Como buscamos aqui argumentar, a compreensão dessas articulações financeiras no espaço geográfico - cuja lógica afeta tanto a configuração do espaço urbano (suas redes, circuitos, fixos e fluxos) quanto a regulação do território nacional - é um tema promissor também para a Geografia Humana.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mauricio de Almeida. **A cidade da Geografia no Brasil: percursos, crises, superações**. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). Cidade: história e desafios. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 42-59.

AGNEW, John. **A nova configuração do poder global**. Dossiê, CADERNO CRH, Salvador, v. 21, n. 53, p. 207-219, Maio/Ago. 2008.

ALVES, Caio Zarino Jorge. **A topologia dos bancos de investimento no Brasil: primazia urbana e formação do complexo corporativo metropolitano de São Paulo**. Dissertação de mestrado. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: FAPESP, 2015.

ANTAS JUNIOR, Ricardo Mendes. **Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. Tese de doutorado. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: Humanitas/FAPESP, 2005.

ARROYO, Mónica. **Território Nacional e Mercado Externo: uma leitura do Brasil na virada do século XX**. Tese de Doutorado. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: CNPq, 2001.

_____. **Redes e circulação no uso e controle do território**. In: Território e Circulação - A dinâmica contraditória da Globalização. ARROYO, Mónica e CRUZ, Rita de Cassia Ariza da (org.). São Paulo: FAPESP/PPGH/CAPES/Annablume, 2015. 364 p.

BENKO, Georges. **Economia, Espaço e Globalização na aurora do século XXI**. Trad. Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Hucitec, 1996.

BENNETT, Paul. **Mutuality at a distance? Risk and regulation in marine insurance clubs**. Environment and Planning A 2000, vol. 32, p. 147-163. Disponível em: <http://epn.sagepub.com/content/32/1/147.abstract>. Acesso em: 22.11.2016.

BERCOVICI, Gilberto. **Estado, Resseguro e a Industrialização Brasileira**. In: Separata de Liber Amicorum: Estudos em homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes. p. 349-365. Coimbra Editora, 2009.

CENTRO DE QUALIFICAÇÃO DO CORRETOR DE SEGUROS (CQCS). **Gouvêa na Lloyds**. Notícias. 03.04.2008. Disponível em: <https://www.cqcs.com.br/noticia/gouvea-na-lloyds/>. Acesso em: 11.06.2017.

_____. **Marco Antonio de Simas Castro assume como diretor do Lloyds Brasil**. Notícias. 18.07.2008. Disponível em: <https://www.cqcs.com.br/noticia/marco-antonio-de-simas-castro-assume-como-diretor-do-lloyds-brasil/>. Acesso em 11.06.2017.

CONTEL, Fabio Betioli. **Território e finanças: técnicas, normas e topologias bancárias no Brasil**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CORDEIRO, Helena Kohn. **A “cidade mundial” de São Paulo e o complexo corporativo do seu centro metropolitano**. In O novo mapa do mundo: fim do século e globalização. Coleção Geografia: Teoria e realidade, vol. 20, p. 318-331. São Paulo: Hucitec/Annablume, 2002.

CORREA, Roberto Lobato. **O estudo da Rede Urbana: uma proposição metodológica**. In: Estudos sobre a Rede Urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 15-57.

_____. **Redes geográficas: reflexões sobre um tema persistente**. Revista Cidades, 2012, v. 9, n. 16. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/2378/2122>. Acesso em: 09.03.2018.

DEAN, Warren. **A economia brasileira, 1870-1930**. In História da América Latina, Vol. V. BETHELL, Leslie (org). Trad. Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Edusp, Imprensa Oficial, FUNAG, 2002.

DELGADO, José Augusto. **Usos e costumes internacionais como fonte do Direito Securitário**. p. 67-99. In Seguros e Resseguros: aspectos técnicos, jurídicos e econômicos. SCHALCH, Débora (org.). São Paulo: Saraiva/Virgília, 2010.

DIAS, André Orengel. **RESSEGURO E DESENVOLVIMENTO: entre Estado e Mercado, Lei e Contrato**. Dissertação de Mestrado. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2011. 315 p.

DICKEN, Peter. **Mudança Global: mapeando as novas fronteiras da economia mundial**. 5ª ed. Trad. Teresa Cristina Felix de Sousa. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ESCOLA NACIONAL DE SEGUROS (ENS). **Tudo sobre seguros: portal de referência sobre seguros, previdência e capitalização**. Disponível em: <<http://www.tudosobreseguros.org.br>>. Acesso em: 15.01.2018.

FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE SEGUROS (FUNENSEG). **Resseguro**. Diretoria de Ensino e Produtos. Rio de Janeiro: Funenseg, 2007. 126 p.

FERNÁNDEZ DIRUBE, Ariel. **Manual de Resseguros**. São Paulo: General Cologne Re, 1991. 159 p.

GORSKI, Lorraine. **Terror on the seas**. Best's Review (publicação da agência de classificação de risco A.M. Best). Mar. 2003. p. 44-49. Disponível em: <http://www3.ambest.com/ambv/bestnews/Default.aspx> . Acesso em 01.12.2014.

HADDAD, Marcelo Mansur. **O Resseguro Internacional**. Tese de doutorado. Faculdade de Direito, USP, 2001.

HARRISON, Connor M. **Princípios e práticas de resseguro**. Rio de Janeiro: Funenseg, 2007. 1ª ed. 412 p.

HARVEY, David. **O enigma do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ªed. São Paulo: Cia das Letras, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades 2007**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf> . Acesso em: 22.05.2017.

LAULAJAINEN, Risto. **Insurance**. In Financial Geography: a banker's view. Londres: Routledge, 2005. p. 296-327.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. **A reforma do sistema de seguros privados no governo militar (1964-84)**. In: ALBERTI, Verena (org.). Entre a solidariedade e o risco: história do seguro privado no Brasil. 2ª ed. 352p. Rio de Janeiro: FGV/FUNENSEG, 2001.

LOBO-GUERRERO, Luis. **Los seguros marítimos y la movilidad como biopolítica de seguridad**. Política y Sociedad, Vol. 49 Núm. 3, p. 533-547. Madri: Universidad Complutense de Madrid, 2012. Disponível em: <<http://revistas.ucm.es>> . Acesso em 01.12.2015.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I, Vol. 1. O processo de produção do capital. Trad. Reginaldo Sant'Anna. 22.ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

NABARRO, Wagner. **O mercado de capitais no território brasileiro: ascensão da BM&FBovespa e centralidade financeira de São Paulo (SP)**. Dissertação de mestrado. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: FAPESP, 2016.

OUTREVILLE, J. François. **Foreign Affiliates of the Largest Insurance Groups: Location-Specific Advantages**. The Journal of Risk and Insurance, 2008, Vol. 75, No. 2, p. 463-491. American Risk and Insurance Association.

PACCHIEGA, Rafael Muniz. **Fluxos internacionais de mercadorias na dinâmica do território brasileiro: a atuação das trading companies sediadas na cidade de São Paulo**. Dissertação de mestrado. DG-FFLCH-USP, 2012.

PIZA, Paulo Luiz de Toledo. **O contrato de resseguro: tipologia, formação e direito internacional**. Tese de doutorado. Faculdade de Direito, USP, 2001.

RANDALL, Everett. **Introdução à subscrição**. tradução de Cooprev; revisão de SouthLINK e Maria Helena de Aguiar Huebra. AICPCU/IIA. Rio de Janeiro: Funenseg, 2000. 232 p.

SAES, Alexandre M.; GAMBI, Thiago F. R.. **A formação das companhias de seguros na economia brasileira (1808-1864)**. História Econômica & História de Empresas, vol. XII, n.2. Rio de Janeiro: ABPHE/UFF, 2009. Disponível em: <<http://www.fea.usp.br/feaecon>>. Acesso em 01.12.2015.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. 6. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

_____. **Por uma Economia Política da Cidade: O Caso de São Paulo**. São Paulo: EDUSP, 2009.

_____. **Espaço e Método**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2012.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. **Os meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros: valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo**. Tese de doutorado. DG-FFLCH-USP, 1987.

SINDICATO DOS CORRETORES DE SEGUROS (SINCOR). **Ranking das seguradoras 2016**. Disponível em: <https://www.sincor.org.br/acontece/estatisticas/> . Acesso em: 16.10.2017.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Brasiliense, 1973.

SUÁREZ DE VIVEROS, Juan Luis (org.). **Los océanos: Medio ambiente, recursos y políticas marinas**. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2001.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP). **História do seguro**. S/d. Disponível em: <http://www.susep.gov.br/menu/a-susep/historia-do-seguro> . Acesso em: 27.12.2016.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP). **4º Relatório de Análise e Acompanhamento dos Mercados Supervisionados**. Rio de Janeiro: SUSEP, 2016. Disponível em: <http://www.susep.gov.br/menu/estatisticas-do-mercado>. Acesso em: 19.12.2016

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP). **Legislação básica**. Disponível em: <http://www.susep.gov.br/menu/atos-normativos/legislacao-basica-1>. Acesso em: 02.01.2018.

TZIRULNIK, Ernesto. **Seguro de riscos de engenharia: instrumento do desenvolvimento**. Tese de doutorado. Faculdade de Direito, USP, 2014.

WÓJCIK, Dariusz. **The end of Investment Bank Capitalism? An Economic Geography of financial jobs and power**. *Economic Geography*. 88(4):345-368. Clark University, 2012. Disponível em: www.economicgeography.org . Acesso em: 20.05.2017.

_____. **O fim do capitalismo dos bancos de investimento? Uma geografia econômica do emprego e do poder financeiro**. *Geosp – Espaço e Tempo (Online)*, v. 21, n. 2, p. 341-369, agosto. 2017. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/137838>>.

ANEXO 1 - As 30 maiores seguradoras TNCs do mundo (OUTREVILLE, 2008)

Rank	TNC	Home Country	Insurance Income		Employment		TNI (%)	Number of Host Countries
			Foreign	Total	Foreign	Total		
1	Allianz	Germany	75,230	107,180	90,350	173,750	61.1	62
2	AXA	France	65,120	84,800	85,490	117,113	74.9	46
3	ING	Netherlands	47,990	57,350	80,407	114,344	77.0	58
4	Zurich Financial Services	Switzerland	44,520	48,920	n.a.	58,667	91.0	46
5	Ass. Generali	Italy	38,155	62,500	49,671	60,638	71.5	42
6	AIG	United States	32,718	70,319	n.a.	86,000	46.5	92
7	Munich Re	Germany	27,900	50,900	11,060	41,430	40.7	36
8	Aviva	United Kingdom	26,180	53,480	23,555	56,000	43.8	32
9	Swiss Re	Switzerland	25,540	26,940	n.a.	7,949	94.8	28
10	Winterthur	Switzerland	19,680	27,060	13,865	20,281	66.7	16
11	Aegon	Netherlands	19,650	24,530	21,674	27,708	79.2	12
12	Prudential a	United Kingdom	12,980	24,480	9,540	21,000	49.2	18
13	Fortis	Belgium/Netherland	12,940	26,230	15,268	25,785	54.2	48
14	Hannover Re	Germany	12,000	14,290	1,183	1,972	72.0	22
15	Royal and Sun Alliance	United Kingdom	10,600	19,800	18,935	31,980	56.4	30
16	Swiss Life	Switzerland	8,944	15,160	n.a.	10,015	59.0	6
17	Skandia	Sweden	8,650	10,035	4,245	5,936	78.8	20
18	Prudential Financial	United States	5,655	13,233	n.a.	39,400	42.7	18
19	Berkshire Hathaway	United States	5,484	22,454	n.a.	25,395	24.4	21
20	GE-Employers Re	United States	4,071	9,729	n.a.	3,300	41.8	22
21	Standard Life	United Kingdom	4,058	16,910	3,244	14,586	23.1	8
22	Ergo	Germany	3,800	20,330	7,263	31,470	20.9	21
23	Liberty Mutual	United States	3,671	18,319	6,000	38,000	18.0	11
24	Groupama	France	2,780	13,010	2,683	10,806	23.1	11
25	Mapfre	Spain	2,010	9,475	8,541	18,605	33.5	36
26	Chubb	United States	1,975	11,338	n.a.	12,300	17.4	16
27	Metlife	United States	1,950	23,170	49,030	84,810	33.1	11
28	Millea Holdings	Japan	1,302	23,736	4,400	32,900	9.4	48
29	Legal and General	United Kingdom	1,196	9,965	603	8,547	9.5	4
30	CNP Assurances	France	1,005	24,520	1,010	3,580	16.2	5