



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE INTERDISCIPLINARIDADE
BACHARELADO EM ECONOMIA ECOLÓGICA

FILIPE CAVALCANTE PORTO

**AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E A FINANCEIRIZAÇÃO DO
ESPAÇO URBANO EM FORTALEZA – CEARÁ**

FORTALEZA

2021

FILIPPE CAVALCANTE PORTO

AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E A FINANCEIRIZAÇÃO DO
ESPAÇO URBANO EM FORTALEZA – CEARÁ

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Bacharelado em
Economia Ecológica do Departamento
de Interdisciplinaridade da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel em
Economia Ecológica.

Orientador: Prof .Dr. Carlos Américo
Leite Moreira

FORTALEZA

2021

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

P881o Porto, Filipe Cavalcante.
As operações urbanas Consorciadas e a Financeirização do espaço urbano em Fortaleza - Ceará / Filipe Cavalcante Porto. – 2021.
46 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Economia Ecológica, Fortaleza, 2021.
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.

1. Políticas Urbanas. 2. Instrumentos Financeiros. 3. Operações Urbanas Consorciadas. 4. Fortaleza. I. Título.

CDD 577

FILIPPE CAVALCANTE PORTO

AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E A FINANCEIRIZAÇÃO DO
ESPAÇO URBANO EM FORTALEZA – CEARÁ

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Bacharelado em
Economia Ecológica do Departamento
de Interdisciplinaridade da Universidade
Federal do Ceará, como requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel em
Economia Ecológica.

Aprovada em: __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Júlio Ramon Teles da Ponte
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Fabio Maia Sobral
Universidade Federal do Ceará (UFC)

RESUMO

Além de um predomínio do capital portador de juros sobre o produtivo, o Regime de Acumulação de Dominância Financeira deve ser entendido como uma efetiva penetração das atividades financeiras nos demais setores produtivos, colocando grande parte das atividades econômicas atuais sob influência do capital financeiro. Assim, a produção e a reprodução espacial das cidades também se encontram inseridas na lógica da acumulação capitalista fundamentada na valorização das finanças, com a criação de instrumentos de valorização financeira que permitem que as intervenções urbanas possam ser objeto de investimentos privados, com a participação direta do Estado na criação do alicerce político, jurídico e econômico para o desenvolvimento dessas atividades. Nesse contexto é que se destacam as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) como soluções para grande parte dos problemas urbanos, no sentido de financiar projetos urbanos. Observando o histórico de usos das OUCs na cidade de Fortaleza ao longo dos anos, nota-se que os últimos governos municipais lançaram mão dessa ferramenta, fazendo desse uso algo presente em todas as gestões municipais, sendo em maior número utilizadas nos dois últimos mandatos (Gestão Roberto Cláudio 2013 - 2020). O presente trabalho propõe, através de levantamento bibliográfico, uma discussão acerca das questões pertinentes às OUCs enquanto instrumentos financeiros de intervenções urbanas na cidade de Fortaleza, tomando como exemplo a OUC do Parque Rachel de Queiroz, em Fortaleza. Propõe-se debater importantes considerações sobre o tema, mostrando como o uso desse instrumento, visto como viabilizador de políticas urbanas, quando não considera as necessidades da população que mais depende de políticas públicas, pode se converter em um objeto favorecedor dos negócios imobiliários. Dessa forma, possibilita a ocorrência de intervenções concentradoras de renda em vez de soluções de problemas urbanos que impactam positivamente na população menos abastada.

Palavras chave: Políticas Urbanas, Instrumentos Financeiros , OUCs, Fortaleza.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1 Contexto e Problema	7
1.2 Objetivos.....	9
<i>1.2.1 Objetivo Geral</i>	<i>9</i>
<i>1.2.2 Objetivos Específicos</i>	<i>9</i>
1.3 Justificativa	10
1.4. Metodologia.....	12
2. DISCUSSÃO DO REGIME DE ACUMULAÇÃO DE DOMINÂNCIA FINANCEIRA (RADF).....	14
2.1 Contexto histórico de ascensão do Neoliberalismo.....	14
2.2 Mundialização do Capital o Regime de Acumulação de Dominância Financeira (RADF).....	16
2.3 As Instituições Multilaterais no desenvolvimento do RADF na América Latina	20
2.4 As políticas do Banco Mundial para as cidades subdesenvolvidas	22
2.5 A participação brasileira no processo de acumulação capitalista internacional	24
3. OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS (OUCS).....	28
3.1 Definição de Operações Urbanas Consorciadas (OUCs)	28
3.2 OUCs como instrumentos da financeirização urbana.....	30
3.3 OUCs: instrumento de justiça socioambiental ou concentradoras de capital?	31
4. FORTALEZA E AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS	33
4.1 Histórico do crescimento urbano de Fortaleza.....	33
4.2 Histórico das OUCs em Fortaleza.....	34
4.3 Gestão Roberto Cláudio (2013 - 2020).....	36
4.4 OUC Rachel de Queiroz.....	39
4.5 Reflexões sobre as OUCs em Fortaleza	42
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS.....	46

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contexto e Problema

No atual cenário político econômico capitalista Neoliberal, denominado Regime de Acumulação de Dominância Financeira, como o próprio nome já nos apresenta, mais do que uma supremacia quantitativa das atividades de natureza financeira sobre as demais, há uma espécie de inserção da financeirização nas atividades econômicas, o que consolida a “dominância financeira” presente na sua denominação. No caso da reprodução espacial urbana, nota-se que os financiamentos de obras públicas encontram-se também influenciados por essa tendência, e cada vez mais são vistos como únicas saídas às dificuldades fiscais dos países subdesenvolvidos.

Assim, dentro do contexto Neoliberal, tem-se a participação do capital privado no financiamento políticas públicas como uma das soluções para os problemas de financiamentos de intervenções espaciais urbanas. As Parcerias Público-Privadas (PPPs) oferecem várias oportunidades de participação do capital privado através de alguns instrumentos financeiros, dos quais um se destaca tanto por facilitar a participação do setor privado quanto por proporcionar contrapartidas vistas como importantes. Esse instrumento são as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs).

Fortaleza figura no cenário nacional como uma metrópole regional, sendo hoje considerada, dado o seu crescimento, como uma das principais capitais brasileiras, e uma das maiores cidades da região nordeste. Ainda hoje apresenta problemas de ordem socioambiental decorrentes de sua urbanização acelerada, estando grande parte de sua população a mercê dos problemas que demandam forte atuação do poder público. Grande é o desafio de prover a cidade de políticas públicas necessárias às soluções dos seus problemas com dificuldades financeiras e com recursos próprios insuficientes.

Desse modo, as últimas gestões municipais lançaram mão das OUCs para possibilitar as mudanças necessárias à cidade, se destacando as mais recentes, do prefeito Roberto Cláudio Frota Bezerra (2013-2020), nas quais esse instrumento foi bastante utilizado, estando como objetivo principal de vários programas desenvolvidos e implantados na cidade, fazendo de Fortaleza a cidade brasileira com o maior número de OUCs no Brasil.

No entanto, as OUCs embora apareçam como solução para os problemas financeiros e estruturais das cidades, podem ter efeito reverso, caso os resultados não sejam os esperados. Investimento em obras concentradoras de renda, atenção secundária a outras obras de cunho social, drenagem de recursos públicos à valorização imobiliária, entre outros, são as principais questões levantadas quando se observam exemplos de outras oportunidades de OUCs no Brasil e na própria cidade de Fortaleza.

Assim, faz-se necessário uma análise crítica das OUCs e suas consequências enquanto instrumentos de atuação no espaço urbano da cidade Fortaleza, objeto de estudo do presente trabalho, observando as questões ambientais, econômicas, políticas e sociais que estão presentes no tema, como forma de reflexão sobre as intencionalidades da atuação da gestão pública local.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Propor uma análise bibliográfica que forneça embasamento crítico para uma apreciação das questões que envolvem a implantação de Operações Urbanas Consorciadas na cidade de Fortaleza, observando suas consequências socioeconômicas e ambientais.

1.2.2 Objetivos Específicos

Visando atingir o objetivo principal de modo conciso, alguns objetivos específicos fizeram-se necessários, entre eles:

- Elucidar o fenômeno econômico da Financeirização dentro do contexto capitalista Neoliberal;
- Apontar as características do Regime de Acumulação de Dominância Financeira (RADF), bem como as suas implicações no capitalismo mundial;
- Pontuar a discussão das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) enquanto instrumentos financeiros;
- Observar a situação de Fortaleza com relação à criação e implantação OUCs;
- Discutir as consequências sociais, econômicas e ambientais das OUCs em Fortaleza.

1.3 Justificativa

Com a intensificação dos processos de urbanização das cidades tem ocorrido sérios problemas de ordem socioambiental para as pessoas que moram em seu sítio urbano. Principalmente para as populações de baixa renda, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, que sempre vão ser mais afetadas, e mais vão sofrer com suas consequências. Por isso, os debates acerca dos problemas socioambientais no espaço urbano vem se tornando uma temática constante.

Fortaleza é hoje uma cidade que ainda busca resolver os problemas decorrentes de sua urbanização acelerada, tanto com relação às questões estruturais como também com seus desdobramentos socioambientais, situação semelhante a das grandes cidades brasileiras que sofreram com esse fenômeno acelerado.

Os problemas ambientais e seus desdobramentos biofísicos e socioambientais estão distribuídos de forma desigual no espaço das cidades, e o caso de Fortaleza não vai escapar a essa realidade. O que vai determinar a localização dessas questões é a forma como estão distribuídos também os investimentos em infraestrutura das cidades, o que também é desigual, devido aos processos de mercantilização dos espaços urbanos que, através da especulação imobiliária, conferem valores aos lugares, tornando-os mais ou menos atrativos. Tem-se aí um dos condicionantes da distribuição espacial desigual dos problemas ambientais e suas consequências. Obviamente, os desdobramentos decorrentes dos impactos ambientais serão sentidos nos lugares ocupados pelas classes sociais menos favorecidas.

Outra realidade a qual Fortaleza não se difere de muitas das grandes cidades, principalmente no contexto brasileiro, é a das dificuldades financeiras. Situação essa que vai se refletir diretamente nos investimentos locais em políticas públicas. As últimas gestões municipais empregaram um instrumento de fomento da participação privada no financiamento de políticas públicas já utilizado em outras cidades brasileiras, as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs).

Embora amplamente utilizado por muitas gestões de grandes cidades brasileiras desde a década de 1980, principalmente pela efetivação de parcerias com a iniciativa privada, as OUCs estão longe de ser unanimidade. Vários (as) especialistas no tema, estudados (as) e citados (as) no presente trabalho, questionam essa ferramenta financeira, principalmente por, em muitos casos, ter se convertido em um peso

financeiro para as gestões que os implantaram, acentuando os problemas sociais das cidades, servindo como multiplicadoras do capital imobiliário.

O fato de as últimas gestões municipais de Fortaleza terem visto nas OUCs um objeto de atração do financiamento de alterações no espaço urbano e de fazer desses um incentivador de oportunidades de negócios na cidade, conforme constam nos objetivos das principais políticas públicas lançadas nos últimos anos, juntamente com as críticas feitas a esses instrumentos financeiros, motivaram as pesquisas que embasaram este trabalho. Entender como essas Operações Consorciadas se dão, quais as reais motivações do poder público em optar por essas formas de parcerias com o capital privado e quais suas consequências para o espaço urbano de Fortaleza juntos formaram o conjunto de fatores que despertaram o interesse em seguir com essa pesquisa.

1.4. Metodologia

O presente trabalho constitui-se em uma pesquisa bibliográfica que possibilita embasar uma análise crítica acerca do objeto de estudo proposto, portanto, sobre a questão das OUCs enquanto instrumentos de financeirização do espaço urbano e suas implicações socioeconômicas e espaciais no contexto da cidade de Fortaleza. Mais do que somente observar dados e informações, pretende juntar fundamentos teóricos que estabeleçam um diálogo com as particularidades locais, permitindo uma análise crítica das situações que foram observadas.

A pesquisa partiu de análise bibliográfica de importantes autores que conceituam e questionam o modelo econômico Neoliberal e suas implicações em todo o mundo capitalista, partindo de uma explicação do contexto histórico de ascensão da doutrina econômica, e pontuando suas principais características, passando também pela criação e atuação inicial das Instituições Multilaterais, como Banco Mundial e FMI (HARVEY, 2008; PANIAGO, 2009 e DOWBOR, 2017; BRESSER-PEREIRA, 1991).

Para contextualizar o Regime de Acumulação de Dominância Financeira, bem como as suas implicações dentro do contexto do Neoliberalismo trabalhou-se com autores que explicitam de maneira mais completa as questões voltadas a esse tema (MATTEI, 2004; PAULANI, 2009, CHESNAIS, 2000; MARTINS, 1996; PORTO-GONÇALVES, 2012). Sobre a atuação das instituições multilaterais no contexto do Regime de Acumulação de Dominância Financeira, buscou-se referências de autores que trabalham diretamente com o assunto, dando um direcionamento maior à realidade socioeconômica da América Latina como um todo (PERÉZ, 2009; PEREIRA, 2013; ARANTES, 2006), passando pelo contexto brasileiro (PAULANI, 2010; MOREIRA e MAGALHÃES, 2015).

Num segundo momento, já no contexto das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), observou-se o Estatuto das Cidades (BRASIL, 2001) e o Plano Diretor Participativo de Fortaleza (FORTALEZA, 2009), portanto, a legislação pertinente, que determina e define o que são essas operações. Ainda em termos de definição, para somar com a definição legal, optou-se por analisar os conceitos de OUCs atribuídos por pesquisadores da área, bem como as experiências iniciais com OUCs no Brasil (MONTANDON e SOUZA, 2007; MARICATO e FERREIRA, 2002; FIX, 2002). Sobre as questões que envolvem as OUCs em Fortaleza, buscou-se tanto

os aspectos históricos quanto as questões atuais sobre o tema na cidade (AMORIN, 2019).

No aspecto político, para se compreender melhor as políticas públicas locais e suas relações com as OUCs de acordo com os objetivos propostos no presente trabalho, foram analisados documentos oficiais fundamentais produzidos pelo poder público e entidades envolvidas nas políticas públicas locais (FORTALEZA, 2009; FORTALEZA, 2016; BIRD, 2017), bem como produções realizadas por agentes públicos envolvidos diretamente com as políticas públicas citadas (MUNIZ, 2019).

Optou-se por realizar levantamento bibliográfico sobre a crítica do uso das OUCs e suas implicações socioespaciais como um todo (MARICATO e FERREIRA, 2002; FIX, 2002) e sobre as situações mais específicas de Fortaleza (AMORIN, 2019; HISSA e ARAÚJO, 2017), para levantar questionamentos sobre a utilização local desses instrumentos de financeirização do espaço urbano.

2. DISCUSSÃO DO REGIME DE ACUMULAÇÃO DE DOMINÂNCIA FINANCEIRA (RADF)

2.1 Contexto histórico de ascensão do Neoliberalismo

Para a crise econômica que começava a se desenhar no início da década de 1970, com o esvaziamento das alternativas fornecidas pelos princípios fundamentados na doutrina keynesiana, começaram a ganhar força as ideias neoliberais, há muito propagadas, entretanto sem muito espaço nos anos anteriores. Assim, essas antigas ideias de cunho neoliberal começaram a ressurgir como uma série de medidas “políticas, econômicas e sociais que visam tirar o capitalismo da crise e criar as condições necessárias para a recuperação da lucratividade da ordem global do capital em queda” (PANIAGO, 2009, p. 1), no sentido de realizar os objetivos das classes mais abastadas, defensoras de tais princípios, tornando-se assim a definidora dos rumos do pensamento econômico. Em contraposição ao intervencionismo regulador estatal das engrenagens econômicas, entraria em cena um Estado fortemente ativo no sentido de garantir as liberdades de mercado e de capital, para que essa liberdade proporcionasse melhores condições de reprodução do capital.

Assim, o bem estar social não seria mais concedido diretamente por benefícios ofertados pelo Estado, mas seria conseguido e maximizado conforme fosse maior o alcance do mercado. Portanto, acreditava-se que mais transações comerciais, consequências de um mercado de livre atuação, sem regulações, poderiam gerar mais benefícios sociais. O Estado deveria, portanto, "criar condições favoráveis à acumulação lucrativa de capital pelos capitalistas domésticos e estrangeiros" (HARVEY, 2008, p. 17).

Apesar de ter sido iniciado um processo de adoção de práticas fundamentadas na doutrina neoliberal em outros países em anos anteriores (como no caso do Chile, em 1973), a consolidação das políticas econômicas neoliberais como principal reguladora de políticas públicas ocorreu na Grã-Bretanha, em 1979, com a ascensão ao poder da primeira Ministra Margareth Thatcher, e nos Estados Unidos, na gestão do presidente Ronald Reagan, em 1981. No caso brasileiro, iniciou-se de fato nos anos 1990, no governo de Fernando Collor de Melo, consolidando-se na gestão Fernando Henrique Cardoso.

Cada vez mais aumentando a oportunidade de crescimento de atividades financeiras nos mercados mundiais, com cada vez menos empecilhos e regulações, o crescimento das atividades financeiras acabou sendo uma consequência. Como conclui Harvey (2008, p. 41): “a neoliberalização significou a "financiarização" de tudo. Isso aprofundou o domínio das finanças sobre todas as outras áreas da economia, assim como sobre o aparato de Estado e, como assinala Randy Martin, a vida cotidiana”.

As medidas fiscais antinflacionárias, há muito orientadas pelo FMI e já praticadas por alguns países, passaram a ser implantadas pelo Governo dos Estados Unidos na gestão do presidente Ronald Reagan, agora com a adoção do monetarismo e de todo o apoio político necessário para a liberalização dos mercados, através de "mais desregulação, cortes de impostos, cortes orçamentários e ataques ao poder sindical e profissional" (HARVEY, 2008, p. 34).

A coerção estadunidense pelas aberturas dos mercados dos países subdesenvolvidos ao seu capital é uma característica marcante das políticas econômicas externas neoliberais e não pode deixar de ser citado nessas circunstâncias. Os Estados Unidos, através de apoio (financeiro, bélico) a segmentos políticos opositoristas aos governos, ou até mesmo as elites dirigentes locais dos países que representavam algum tipo de interesse, conseguiam obter sucesso nas negociações, mantendo abertura de novos mercados ao seu capital. Os apoios seguiam acontecendo, muitas vezes, a regimes políticos não necessariamente democráticos, principalmente financiando golpes militares na América Latina.

Nesse contexto, aumentou-se a circulação internacional de capitais advindos dos Estados Unidos. Os fundos excedentes dos Bancos estadunidenses, que já financiavam a exploração de recursos primários nos países periféricos, passaram a ter uma concentração maior em conceder recursos a governos estrangeiros. A ameaça de inadimplência dos países e o risco de prejuízos dos bancos domésticos levaram a estratégia de união do Tesouro dos EUA com o FMI. De um lado, ajuda financeira. Em contrapartida, os países se adequavam a uma série de exigências neoliberais feitas pelo governo estadunidense, no sentido de abrir suas economias para o capital estrangeiro, em especial ao capital norte-americano. Como definiu bem Harvey (2008):

O governo Reagan, que pensara seriamente em retirar o apoio ao FMI no primeiro ano de mandato, descobriu uma maneira de unir os poderes do Tesouro norte-americano e do FMI para resolver a dificuldade rolando a dívida, mas exigiu em troca reformas neoliberais. (HARVEY, 2008, p. 38).

As instituições multilaterais, criadas no sentido de estabelecer situações de razoabilidade, que deveriam, portanto, mediar as relações internacionais no sentido de prezar por um equilíbrio entre os países, acabaram por agir em favor dos interesses econômicos estadunidenses, quanto à imposição das práticas neoliberais. Harvey (2008) explica que:

O FMI e o Banco Mundial se tornaram a partir de então centros de propagação e implantação do "fundamentalismo do livre mercado" e da ortodoxia neoliberal. Em troca do reescalonamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais como cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização. Foi inventado assim o "ajuste estrutural". (HARVEY, 2008, p. 38).

Esses ajustes estruturais se mostraram como mais uma estratégia de reprodução do capital, que atuando juntamente com a liberdade de fluxos de capitais internacionais, dentro da conjuntura das práticas neoliberais, permitiram que o sucesso da reprodução de riquezas dos proprietários de capital dos Estados Unidos fosse, em grande parte, construída em cima da mais-valia extorquida dos países aos quais fossem concedidos créditos de reestruturação, e conseqüentemente submetidos a essas exigências feitas principalmente por FMI e Banco Mundial. O que parecia uma medida de auxílio para o ajuste econômico de um país necessitado, na verdade, era um dos pilares da acumulação internacional, executado por organizações multilaterais.

2.2 Mundialização do Capital o Regime de Acumulação de Dominância Financeira (RADF)

As transformações ocorridas nesse período somadas à situação internacional que já estavam em curso no período fordista-keynesiano contribuíram para intensificar a internacionalização econômica. De acordo com Mattei (2004, p. 58), essa globalização da economia, que já vinha iniciado há muito com a expansão industrial, comercial e de serviços, se somou a um “vigoroso crescimento dos empréstimos e financiamentos e, em seguida, ampliou enormemente o deslocamento do capital em escala planetária, através do desenvolvimento das grandes corporações transnacionais”.

O conceito de capital financeiro teve Rudolf Hilferding como um de seus primeiros teóricos, na sua obra intitulada "O capital financeiro" (1910), na qual foi um dos que primeiro suscitou o debate sobre "concentração e centralização do capital, a concorrência, a política protecionista, a exportação de capital e a dominação dos espaços econômicos pelo capital financeiro"(CAMPOS; SABADINI, 2014).

As flexibilizações econômicas, originárias da ascensão das políticas econômicas neoliberais, como já foi explicado, acabaram por facilitar abertura dos mercados ao capital estrangeiro. O reordenamento econômico causado por essa mudança nas orientações do capitalismo mundial acabou por criar um ambiente internacional ideal para o crescimento das negociações financeiras entre nações, principalmente por causa da eliminação de barreiras nacionais e pelas aberturas aos capitais de outros países, resultando assim em uma predominância das atividades fundamentadas principalmente na rentabilidade das finanças.

Portanto, observa-se que o “capital financeiro predominantemente industrial ou capital de investimento financeiro ‘puro’ beneficia-se, então, de um campo de operações e de um espaço de dominação que se estende sobre grande parte do planeta” (CHESNAYS, 2000. p.8), o que converge para uma “mundialização” das relações econômicas, que há muito já vinha se desenhando, através da face comercial e produtiva do sistema capitalista, mas que agora se manifestava através da sua modalidade essencialmente financeira.

A mundialização do capital é caracterizada por Chesnais (2000):

Esta encontra-se ordenada de modo a permitir a apropriação em uma escala “mundial”, em condições tão regulares e seguras quanto possível, dos lucros industriais, mas também e, sobretudo, das receitas financeiras, dos juros e dos dividendos. Sua arquitetura tem principalmente por objetivo permitir a valorização em escala internacional de um “capital de investimento financeiro,” sobre uma vintena de mercados financeiros desregulados que desenham o espaço da “mundialização financeira”. (CHESNAIS, 2000, p.13).

Assim, dentro do cenário da mundialização do capital, tem-se a ascendência de um novo período de acumulação na história do capitalismo: o Regime de Acumulação Predominantemente Financeiro (RADF). Chesnais (2000) o define como:

O termo “regime de acumulação predominantemente financeiro” designa um modo de funcionamento do capitalismo marcado por dois fenômenos. O primeiro é a reaparição maciça, junto ao salário e ao lucro e, ao mesmo tempo, fazendo pagar acréscimo de impostos, das receitas resultantes da propriedade de títulos de dívidas e de ações. O segundo é o papel representado pelos mercados financeiros na determinação das principais grandezas macroeconômicas (consumo, investimento e emprego). (CHESNAIS, 2000, p.16).

Desse modo, a significação do termo remete a um período de acumulação específica do capitalismo, a partir dos anos 1980, fundamentado essencialmente na valorização do capital de aplicação financeira, um capital portador de juros.

As prescrições neoliberais, agrupadas em um conjunto de regras que deveriam ser seguidas pelos países, no sentido do ajustamento macroeconômico necessário para a acumulação de dominação financeira, que logo se converteu na política econômica oficial das organizações multilaterais (como FMI e Banco Mundial), ficaram conhecidas como o Consenso de Washington (1989). Bresser-Pereira (1991) aponta as dez principais propostas de intervenção nos sistemas econômicos dos países no sentido de realizar as modificações neoliberais, e logo foram adotadas pelos países subdesenvolvidos, sob supervisão dos organismos multilaterais:

a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro. (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 6)

Há, portanto, nesse regime em vigência, uma tendência à predominância da financeirização das atividades econômicas, assumindo assim essa categoria protagonismo no capitalismo, constituindo um modo de regulação adequado ao seu desenvolvimento e reprodução. As atividades produtivas, até o momento anterior predominantes na economia, assumem um papel secundário, sendo até mesmo subsidiadas pelas atividades financeiras, que passam a definir até mesmo a atuação do Estado em suas políticas públicas. A situação que existia antes era de que o capital financeiro era importante no ponto de vista de subsidiar melhorias no setor produtivo. Dowbor (2017, p. 32) afirma que “o sistema financeiro passou a usar e drenar o sistema produtivo, em vez de dinamizá-lo”, Para explicar que, com a virada financeira na economia, tem-se a situação em que há uma maior preferência pela especulação em detrimento dos investimentos em produção, Dowbor (2017, p. 35) complementa que o sistema financeiro “não só drena, como não financia a produção”. O contexto econômico de sobreposição da financeirização é explicado por Dowbor (2017):

[...] a realidade fundamental é que a aplicação financeira rende mais do que o investimento produtivo. O PIB mundial cresce num ritmo situado entre 1% e 2,5% segundo os anos. As aplicações financeiras rendem acima de 5%, e frequentemente muito mais. Gerou-se, portanto, uma dinâmica de transformação de capital produtivo em patrimônio financeiro: a economia real sugada pela financeirização planetária. (DOWBOR, 2017, p. 32).

Uma das características fundamentais desse regime de acumulação é a centralidade que assume o capital financeiro nas relações econômicas e sociais. Instituições que tem como principal atividade econômica a acumulação pela valorização financeira tais como bancos de investimentos, financeiras, cooperativas de créditos, fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, bancos e etc., passaram a adquirir grupos empresariais globais e a determinar os rumos da acumulação do capital produtivo, buscando sempre potencializar o valor de suas ações. Nesse contexto, as finanças que prevalecem são as chamadas "finanças diretas", que proporcionam que os detentores de capital financeiro estejam desvinculados diretamente da produção. Paulani (2009, p. 27) explica que, diferentemente da finança intermediada, que é “movida pelas necessidades da produção e da criação de riqueza nova”, no caso da finança direta “sua instituição central é o mercado secundário de títulos, o qual só negocia ativos já emitidos”. Portanto, essa "exteriorização da produção" faz com que a preocupação principal dos acionistas seja somente a potencialização da rentabilidade dos títulos dos ativos que detém.

As atividades financeiras, mesmo estando externas à produção, no sentido da maximização de valor das ações, encontram-se no centro do contexto produtivo, exercendo influência direta no trabalho, transformando as condições e as relações de produção. Paulani (2009) explica:

O fato de sua exterioridade em relação à produção ter se alojado no seio mesmo da esfera produtiva é que explica um sem-número de mudanças aí ocorridas, seja na relação de trabalho (crescimento do trabalho precarizado e informal, do número de trabalhadores temporários, autônomos e em tempo parcial etc.), seja na forma de gestão do processo de trabalho (trabalhadores flexíveis, toyotismo), seja ainda na organização do processo produtivo como tal (generalização do *just in time*, costumeirização da produção, deslocalizações produtivas). (PAULANI, 2009, p. 28).

As alterações político-econômicas neoliberais em curso, já citadas, conferiram características peculiares à economia mundializada contemporânea, possibilitando a ascensão desse período de acumulação de dominação financeira, fundamentado principalmente na autonomia adquirida pela esfera financeira do capitalismo, que, dada a sua liberdade de atuação e deslocamento, acabou se tornando independente do capital produtivo, indo além, como afirma Martins (1996, p. 8), extrapolando "suas funções clássicas de intermediação financeira e fornecimento de crédito para os investimentos produtivos". A independência do capital financeiro e seu principal significado são explicados por Martins (1996):

Na verdade, a esfera financeira se autonomizou. Ela passou a ser um campo de valorização independente, no qual se desenvolve a forma mais fetichizada de manifestação do capital: é o dinheiro gerando mais dinheiro, diretamente, sem passar pelos processos de produção de mercadorias e de comercialização das mercadorias produzidas. (MARTINS, 1996, p. 8).

No plano internacional de atuação do capital financeiro, o que se observa é que a facilidade de mobilidade do capital construída neste período particular de acumulação permite que os investimentos busquem livremente as melhores vantagens. Sobre essa questão, Chesnais (2000) afirma que:

Este é o objetivo perseguido pela abertura de espaços financeiros nos países designados pelo nome de “mercados emergentes” e sua integração na mundialização financeira sob o cajado do FMI. A liberalização e desregulamentação financeiras expuseram a economia destes países aos impactos da especulação financeira. (CHESNAYS, 2000, p.18).

Assim, vê-se que essa facilidade de mobilidade financeira age de duas formas: de um lado, busca atrair liquidez para onde acontecem as operações mais vantajosas e, por outro, procura se inserir nos mercados nacionais de onde se possa mais extrair a "mais-valia" (riquezas), em cima dos títulos de dívida pública e de empréstimos a empresas e fundos de pensão.

2.3 As Instituições Multilaterais no desenvolvimento do RADF na América Latina

As instituições multilaterais, desde suas criações, agiram no sentido de assegurar os objetivos vantajosos aos Estados Unidos, do ponto de vista geopolítico e econômico. Suas atuações sempre se deram na busca de promover externamente os anseios do país, maior financiador do Banco Mundial e do FMI.

Criados juntos pelo tratado de Bretton Woods (1944), o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial tinham propósitos diferentes dentro de uma mesma intencionalidade: projetar a hegemonia dos Estados Unidos no plano internacional, adequando o sistema econômico/financeiro mundial da forma que fosse mais vantajoso a esse país. Enquanto o FMI se ocupava dos assuntos macroeconômicos voltados principalmente para as políticas monetárias como a contenção da inflação e dívida externa dos países, ao Banco Mundial cabia os problemas estruturais das nações, como a destinação dos gastos públicos, as políticas comerciais, o mercado de trabalho e etc. Os organismos internacionais criados nos eventos ocorridos pós-Segunda Guerra Mundial, no intuito de promover a paz e reconstrução de novo ordenamento de poder, assim como as demais instituições criadas, tinham o objetivo geral inicial de “influir na

ação coletiva global para regular a política internacional e orientar a economia mundial” (PERÉZ, 2009. p. 114, tradução nossa) ¹.

Os ajustamentos macroeconômicos já em vigência desde os anos 1970, aplicados com maior intensidade na década de 1980, oficializados como políticas econômicas dos organismos internacionais se faziam presentes domesticamente nos países subdesenvolvidos através de uma “série de estratégias de estabilização, abertura, redefinição e adequação da regulação econômica, privatização que representaram o impulso de amplos processos de ajuste e mudanças estruturais das economias nacionais” (PERÉZ, 2009. p. 125, tradução nossa) ². Essa situação seria concretizada com a especialização dos países na produção primária, voltadas ao abastecimento do mercado externo, consolidando assim a inserção no mercado mundial, como estratégia de fomentação do fluxo de capitais e de atração de investimentos.

A partir da década de 1980, de maneira mais efetiva, começam-se a se intensificar as aplicações do receituário neoliberal nos países latino-americanos, através da atuação do FMI e do Banco Mundial, no sentido de desfazer algumas medidas adotadas nas décadas anteriores, implantadas no contexto do Estado desenvolvimentista. As ações do Banco seguiram a linha ditada pela corrente econômica em evidência, abrindo espaço para políticas que privilegiassem a abertura de espaços para a acumulação de capital financeiro, em especial através de “políticas deflacionárias e as medidas para a descompressão financeira, a privatização de empresas públicas, a correção de preços relativos e a abertura comercial em relação ao exterior” (PERÉZ, 2009. p. 126, tradução nossa) ³.

As consequências da implantação dos ajustes estruturais na América Latina resultaram basicamente no fortalecimento do empresariado privado diante de uma menor participação do setor público; um papel de subordinação na economia internacional, crescimento dos problemas sociais (pobreza, desemprego, desigualdades),

¹ No original: “influir en la acción colectiva global para regular la política internacional y orientar la economía mundial”.

² No original: “serie de estrategias de estabilización, apertura, redefinición y adecuación de la regulación económica, privatización que representaron el impulso de amplios procesos de ajuste y cambio estructural de las economías nacionales”.

³ No original: “ políticas deflacionarias y las medidas para la descompresión financiera, la privatización de empresas públicas, la corrección de precios relativos y la apertura comercial respecto al exterior”.

regressão do PIB. O Banco Mundial, em nome da implantação da agenda neoliberal, acabou por relegar aos projetos de desenvolvimento e combate à pobreza uma menor importância, fator preponderante para o crescimento dos índices de pobreza, situação que será modificada nos anos finais da década de 1990, com o retorno das atenções às questões sociais.

2.4 As políticas do Banco Mundial para as cidades subdesenvolvidas

Na esfera do desenvolvimento urbano, as cidades do mundo subdesenvolvido assumem um papel determinante na acumulação financeira, figurando como oportunidades para enriquecimento dos financiadores dos projetos criados, geridos e defendidos pelo Banco. Por meio de financiamentos para políticas públicas urbanas, o Banco Mundial acaba por impor seu *modus operandi* neoliberal, colocando as economias dos países em uma situação de dominação em relação aos países do topo do capitalismo. Assim, os mais pobres, vendo-se “presos” à dívida externa contraída para a realização de obras desenvolvimentistas “vendidas” pelo Banco, acabam por aceitar e cumprir as imposições do Banco Mundial, sem a consideração necessária sobre as reais necessidades locais.

A política econômica de ajustamentos estruturais, voltada fundamentalmente para a realização de políticas nos países subdesenvolvidos, tem os interesses das suas contrapartidas bem explicitados por Pereira (2013):

No âmbito das políticas macroeconômicas, tratava-se de: liberalizar o comércio, alinhar os preços ao mercado internacional e baixar tarifas de proteção; desvalorizar a moeda; fomentar a atração de investimento externo e a livre circulação de capitais; promover a especialização produtiva e expandir as exportações, sobretudo agrícolas. No âmbito das políticas sociais e da administração estatal, o ajuste tinha como meta central a redução do déficit público, especialmente por meio de medidas como: a) o corte de gastos com pessoal e custeio da máquina administrativa; b) a redução drástica ou mesmo a eliminação de subsídios ao consumo; c) a redução do custo per capita dos programas, a fim de ampliar o grau de cobertura; d) a reorientação da política social para saúde e educação primárias, mediante a focalização do gasto na parcela da população em condições de ‘pobreza absoluta’. (PEREIRA, 2013, p. 365).

As instituições financeiras, na intenção de isentar os ajustes estruturais de responsabilidade, atribuíam à incapacidade dos governos locais os problemas sociais crescentes. Dessa forma, a solução seria, dentro dos ajustes estruturais, promover um modelo de "parcerias", impulsionado pelas agências multilaterais, para assim poder interferir diretamente nos governos locais dos países endividados, estimulando ações de

privatizações, abertura para os negócios internacionais, e intensificando o Estado como promovedor de um ambiente em todos os aspectos ideal para a atuação do capital privado.

Os problemas financeiros enfrentados pelos países não desenvolvidos fazem com que esses programas de financiamento externo impostos pelo Banco Mundial se convertam em oportunidades aparentemente vantajosas, quase até imperdíveis, ou até mesmo em única saída para a promoção de programas de desenvolvimento. Oferecem situações que a priori se mostram favoráveis, a ponto de colocar as opções de financiamento interno para políticas públicas concorrentes em situação de grande desvantagem, por não poderem se igualar às propostas feitas pelo Banco. As oportunidades quase imperdíveis, apontadas por Arantes (2006, p. 70), são basicamente: taxas de juros vantajosas, mais baixas que opções internas de financiamento; formas de pagamento que oferecem prazos mais extensos; e o compromisso de fiança do governo federal.

Essas situações descritas mostram as reais desvantagens do modelo de financiamento promovido pelo Banco Mundial, que resultam em perda de autonomia política e a um crescente endividamento dos países tomadores do empréstimo. Como resume bem Arantes (2006):

O endividamento crescente aparece como uma alternativa quando, em verdade, produz uma armadilha de instabilidade e perda da autonomia na política econômica. Diante disso, os bancos multilaterais ganham força para exigir não apenas o reembolso dos recursos emprestados, mas também diversas “condicionalidades” a serem aceitas e reiteradas pelo país (reformas, ajustes, privatizações, aberturas, etc.) – muitas delas não correspondendo às reais necessidades da população. (ARANTES, 2006, p. 71)

A conduta adotada pelo Banco Mundial, de condicionar os empréstimos internacionais a agendas afirmativas, provoca grandes mudanças nas políticas internas dos países que, presos à dívida externa, se submetem a aceitação do programa neoliberal imposto pelo Banco. Portanto, muda-se a política interna local: a prioridade não é mais dotar as partes da cidade mais necessitadas de obras e serviços, mas sim corresponder à expectativa dos investidores externos de retorno ao capital aplicado no financiamento a obras, que antes era planejado e executado pelo Estado. Os investimentos públicos em vários setores passam a ser estabelecidos pelas instituições financeiras. As políticas públicas como fruto da democracia se esvaziam, dando lugar a medidas que concentram a urbanização em pontos mais “atrativos” da cidade, obedecendo as ordens ditadas pelo

Banco, no intuito de conseguir maiores valorizações ao capital estrangeiro. Ainda com todas essas adversidades que ficam como herança para a população dos países subdesenvolvidos (sobretudo as parcelas menos favorecidas), os gestores públicos desses países reproduzem a situação de dependência externa, seguindo a reafirmar compromissos com as instituições multilaterais.

O que parece acontecer é uma normalização das condições de empréstimo externo e suas consequências, como descrito por Arantes (2006, p. 75), nas quais os desdobramentos desvantajosos (interferências nas políticas e nos gastos públicos), já citados anteriormente, aparentam ser "como algo natural ou até mesmo desejável". Reafirma-se algo desvantajoso para perpetuar um modelo neoliberal imposto sem medir seus impactos negativos para a população.

A política ambiental brasileira, já desenvolvida e sistematizada de forma tardia, entre outros tantos problemas, também sofre as influências da financeirização, dentro do contexto dos ajustes estruturais e suas conseqüentes políticas de reformas, cada vez mais perdendo espaço e recursos, estando ameaçadas constantemente.

Mesmo com a repartição das competências de preservação entre os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e de instituições públicas, privadas ou sem fins lucrativos, os órgãos ambientais brasileiros que implementam as políticas ambientais encontram-se desprovidos de recursos. A saída acaba sendo recorrer aos empréstimos das agências multilaterais, tendo que se submeter às contrapartidas exigidas já citadas anteriormente.

2.5 A participação brasileira no processo de acumulação capitalista internacional

Observando a evolução da participação brasileira no processo de acumulação internacional, em suas variadas etapas, nota-se seu papel periférico, subjugado às condições das potências centrais, situação evidente ao longo da história econômica do país, até chegar ao período vigente, inserido totalmente no contexto da dominância financeira mundial.

Historicamente, perante a conjuntura do capitalismo mundial, a economia brasileira, assumiu um papel de subordinação às demandas do capital externo. Nos primeiros quatro séculos de história, atuou impulsionando o processo de enriquecimento das economias centrais europeias, contribuindo diretamente para o processo de

acumulação capitalista do continente. Como observa Paulani (2012, p.90), primeiramente a economia brasileira se deu como “objeto de espoliação” (suprindo o mercado europeu de metais preciosos e matéria-prima, por meio de mão-de-obra compulsória) e “produtor de bens primários de baixo valor agregado”.

Depois, no fim da primeira metade do século XX, com o “deslocamento do centro dinâmico” e o desenvolvimento do setor industrial doméstico brasileiro (destinado à substituição de importações), o processo de acumulação passou a ser determinado nos setores mais dinâmicos locais, mas ainda obedecendo a ordens do capital estrangeiro.

As crises mundiais das décadas de 1970 e 1980 (principalmente a Crise do Petróleo e a Crise da dívida Latino-americana) desencadearam níveis altos de inflação e recessão na economia brasileira, combinados com o crescimento altíssimo da dívida externa, que só serão resolvidos na década de 1990, com a continuação da adoção de práticas neoliberais já iniciadas na década anterior, que reforçam a tendência já em vigência de abertura econômica à financeirização, com a diminuição dos empecilhos legais à entrada de capital estrangeiro no país, através da abertura de mercado de títulos privados e público. O retorno de capital internacional ao Brasil e a estabilização monetária conseguida com o Plano Real possibilitaram a continuidade de abertura comercial ao rentismo internacional, com a abertura do mercado previdenciário ao capital privado, juros reais altos, controle fiscal rígido e privatizações, medidas essas que não somente inseriram de vez o Brasil no circuito financeiro mundial, mas como o colocaram como plataforma financeira mundial.

Essa situação citada anteriormente, de reformulações nas fundamentações da política econômica brasileira, resultou num cenário de desindustrialização e reprimarização das exportações, desfazendo toda a base industrial erguida entre as décadas de 1940 e 1970. A produção brasileira se concentrou basicamente na produção primária e de bens de baixo valor agregado, buscando assim, aumentar sua oferta de moeda estrangeira. Américo Moreira (2015) explica como o setor industrial doméstico é impactado com esse cenário econômico:

A expansão das exportações de commodities minerais e agrícolas engendra substancial entrada de moeda estrangeira, levando a um excesso de oferta no mercado de câmbio e provocando um processo de apreciação da moeda nacional. Portanto, esse fenômeno também contribui, juntamente com as

taxas de juros reais elevadas, para a apreciação do real. (MOREIRA, 2015, p, 94).

Os governos posteriores, já nos anos 2000, acabaram por dar continuidade às medidas neoliberais das gestões anteriores, com juros altos, superávit primário e extensão da reforma da previdência, situações que colocavam o Brasil como alternativa vantajosa à aplicação externa. Situações essas que implicaram em grande acumulação de moeda internacional e desvalorização da moeda local, o que, como já citado, provoca desindustrialização e reprimarização das exportações. O retorno financeiro dos acionistas internacionais é garantido, enquanto se observa a diminuição das taxas de capital produtivo locais. A situação de desindustrialização e reprimarização já citada faz com que as empresas que atuam no país direcionem suas atividades no sentido dos ganhos financeiros, deixando de investir em capacidade produtiva local.

Todo esse cenário econômico que a envolve a consolidação do Brasil enquanto mercado emergente no contexto do Regime de Acumulação de Dominância Financeira (altas taxas de juros, atração de moeda estrangeira) além das consequências para a produção industrial doméstica, trazem implicações também para a questão ambiental local, como destaca Porto-Gonçalves (2012):

É que taxas de juros altas, ou desestimulam os investimentos produtivos, ou induzem a práticas produtivas que garantam uma rentabilidade dos investimentos compensando as taxas de juros altas. A maior exploração da natureza e a materialização dos danos ambientais podem bem ser e tem sido, uma compensação para as altas taxas de juros. (PORTO-GONÇALVES, 2012, p. 39).

Dessa forma, sem deixar de satisfazer os anseios da acumulação internacional, a economia brasileira sempre se comportou, até o período atual de predominância da acumulação financeira, como "plataforma internacional da valorização financeira" (PAULANI, 2012, p. 91), realizando as reformas fundamentais à abertura financeira e tomando as medidas necessárias à valorização do capital externo investido no país, submetendo as políticas econômicas brasileiras às exigências dos investidores internacionais, adotando o discurso e as práticas neoliberais.

Portanto, o Estado brasileiro colaborou (e ainda colabora) para essa situação, possibilitando o processo de acumulação capitalista internacional. Na etapa desenvolvimentista de sua indústria doméstica, estruturou o setor produtivo. Com a imposição das práticas Neoliberais, por forças imperativas internacionais, o Estado deixa de possibilitar a acumulação produtiva nacional, abrindo as portas para o capital

rentista externo. Abrindo-se ao capital financeiro externo, se desindustrializou e reprimarizou suas exportações. Hoje, pode-se falar que a economia brasileira é essencialmente financeirizada, e o Estado tem papel determinante, pois mantém sua máquina funcionando no rumo das políticas neoliberais, se portando, conforme já mencionado, como uma “plataforma” de valorização dos ganhos financeiros externos.

A produção espacial das cidades brasileiras não está deslocada do contexto do Regime de Acumulação de Dominância Financeira, e também se encontra influenciada pelo capital financeiro, que busca valorização e retornos vantajosos também na esfera das políticas públicas urbanas. O Estado acaba proporcionando e privilegiando essa acumulação ao possibilitar que esse capital penetre a esfera pública e financie intervenções urbanas, com o interesse de obter lucro às inversões privadas.

Nesse contexto se inserem as OUCs e todo o seu repertório de possibilidades de atração de investimentos privados, que fazem parte hoje da realidade do planejamento urbano de muitas cidades brasileiras, em especial Fortaleza, que como será discutido adiante, faz usos desse instrumento financeiro de uma maneira que se pode atribuir destaque.

3. OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS (OUCS)

3.1 Definição de Operações Urbanas Consorciadas (OUCs)

No Brasil, mais precisamente em São Paulo, a partir da década de 1980, apresentou-se o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) como solução para os problemas de investimento públicos em obras que, devido a sucessivas crises fiscais, dificultava a atuação do Estado no financiamento de intervenções urbanas num espaço cada vez mais necessitado de investimentos e obras. Pode-se citar como as mais conhecidas experiências iniciais de OUCs em São Paulo, entre outras, as OUC Faria Lima (1995) e Água Espraiada (2001).

O Estatuto das Cidades, implementado pela Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que determina sobre diretrizes gerais da política urbana no Brasil, define as OUCs como:

O conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001).

O plano Diretor Participativo de Fortaleza, concluído em 2009, ao apresentar a definição de OUC no seu Art. 242, afirma a participação do setor público e privado, juntamente com representação popular, com objetivo de "promover a ocupação adequada de áreas específicas de acordo com o cumprimento das funções sociais da cidade e a requalificação do ambiente urbano" (FORTALEZA, 2009).

São as OUCs uma espécie de dispositivo de parceria público-privada, voltado para o desenvolvimento urbano, fomentando assim a maior participação do capital privado nos investimentos de obras públicas, em troca de contrapartidas (abertura de ruas ou avenidas, construção de conjuntos habitacionais, ações de recuperação de recursos naturais, entre outros). Montandon e Souza (2007) mostram que as OUCs apresentam elementos de efetivação dessa parceria, e citam como principais:

os incentivos urbanísticos atrelados ao pagamento de contrapartidas, que tanto servem de atrativo para investimentos privados quanto induzem os empreendimentos a se adequarem às transformações ensejadas na política urbana, Esses incentivos, definidos pelo Estatuto das Cidades, são a modificação de índices e características de parcelamento, o uso e a ocupação do solo e a alteração de normas de edificação. (MONTANDON; SOUZA 2007, p. 38)

Para atingir os objetivos que constam no Estatuto das Cidades, as OUCs fazem o uso de alguns instrumentos adotados em "caráter de exceção", como menciona Maricato e Ferreira (2002), a saber:

1- a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrentes; 2- a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 7).

Para se conseguir um resultado no objetivo de diminuição do encargo financeiro dos investimentos nas OUCs, e tendo em vista os escassos recursos próprios do município, o sentido de se implantar uma OUC está na possibilidade de converter exceções à lei em um mecanismo financeiro. Assim, chega-se a um dos objetivos das OUCs, atrair investimentos que custeiem totalmente (ou pelo menos uma parte significativa) a operação urbana.

Portanto, trata-se de um instrumento alternativo ao financiamento urbano, no qual a OUC apresenta a obrigatoriedade de seus recursos investidos na própria operação urbana. A ideia do pagamento das citadas contrapartidas pelo setor privado, colocadas como excepcionalidades, justificava a adoção das OUCs. Assim, as contrapartidas das OUCs eram defendidas pelo Estado como algo que asseguraria boa parte do financiamento de uma intervenção espacial, ou mesmo viabilizadora de alguma etapa dessa obra, "livrando" o Estado de uma sobrecarga financeira.

Dessa forma, as OUCs passaram a ser vistas com bons olhos. Maricato e Ferreira (2002) explicam a aceitação dessa ferramenta política:

A maioria das nossas grandes cidades está imobilizada do ponto de vista financeiro. Associe-se a isso a falência do paradigma de planejamento modernista/funcionalista e a força ideológica dos argumentos neoliberais, e entende-se porque a efetivação de parcerias com a iniciativa privada passa a ser vista como uma tábua de salvação para muitas prefeituras, sejam elas conservadoras ou progressistas. As operações urbanas são justificadas por todos, como um instrumento importante para uma nova e moderna forma de gestão concertada, adaptada às contingências da nova economia. (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 4).

Assim, logo as OUCs se converteram, como afirma FIX (2000, p.1), em uma espécie de "fórmula mágica" utilizada para "viabilizar intervenções urbanas em tempos de crise fiscal do Estado", sendo um instrumento empregue por governos de diferentes orientações políticas, em vários estados e cidades brasileiras, como saída para

os investimento das obras necessárias ao espaço urbano, impossibilitada pelas limitações financeiras do Estado.

3.2 OUCs como instrumentos da financeirização urbana

A experiência com parcerias público-privadas (PPPs) na produção espacial já era uma realidade nos países centrais do capitalismo há algumas décadas, quando aparecem como uma alternativa às dificuldades do poder público em promover sozinho as alterações necessárias no espaço urbano, com as crises do Estado de bem-estar social. Assim, a participação direta dos setores privados surgia como solução para o problema financeiro das administrações públicas, que desde a década de 1970 sofriam de déficits de arrecadação, e alegavam não ter suficientes recursos públicos para custear sozinhas as intervenções mais urgentes nas cidades.

Dentro dessa lógica, alguns instrumentos financeiros ganharam importância nesse sentido, de propiciar a participação privada nos investimentos urbanos, aliviando um pouco a pressão sobre os recursos públicos, tornando possível a execução de obras, algumas delas de grande porte. Entre esses instrumentos destacam-se as OUCs.

O Estado logo passa a agir como um fomentador da participação privada, incentivando a ação direta do setor privado, criando cenários políticos e jurídicos favoráveis ao investimento e ao desenvolvimento de certos espaços das cidades, situação totalmente contextualizada com o Regime de Acumulação de Dominância Financeira em vigência, seguindo a ideologia político-econômica Neoliberal.

Nota-se, portanto, como é evidente a influência da financeirização, presente na efetivação da participação das PPPs no planejamento urbano, mostrando uma forte ligação entre Estado e o capital privado no contexto neoliberal. A evidente busca por negócios (situação que será vista mais adiante como objetivo geral de várias políticas públicas na cidade de Fortaleza), evidenciando o ambiente de empreendedorismo urbano, coloca a cidade no jogo das especulações, pondo de lado necessidades mais urgentes da população.

A questão que se deve observar são as consequências dessa transformação do espaço das cidades em ambiente de negócios. Sobre isso, Reis e Attílio (2019) explicam que:

O empreendedorismo urbano, nesse contexto, é forjado enquanto discurso e prática que, além de atribuir ao poder local papel protagonista na geração de mais riquezas, insere o mercado no planejamento e na gestão das cidades de maneira direta e que subjuga tais ações aos interesses especulativos, tudo isso com o apoio do Estado. (REIS; ATTÍLIO, 2019. p. 190).

Ao propor o uso de determinados instrumentos financeiros, o poder público acaba por consolidar a afirmação da lógica neoliberal também no campo do financiamento das políticas públicas urbanas. Em um cenário de dificuldades fiscais, bastante comum à grande parte das cidades brasileiras, cresce então o poder decisivo do setor privado nas políticas públicas, diminuindo a participação popular nas decisões políticas, o que enfraquece até mesmo a democracia e propicia ambiente favorável à participação privada nas decisões públicas.

3.3 OUCs: instrumento de justiça socioambiental ou concentradoras de capital?

Apesar de serem vistas como saídas às dificuldades financeiras dos governos locais quanto ao financiamento de intervenções urbanas, as OUCs podem acabar tendo um efeito inverso ao que se propõe seus defensores, no tocante às populações mais carentes das cidades.

Maricato e Ferreira (2002, p. 4) afirmam que a razão principal de se adotar as OUCs “está na possibilidade do Estado, pelo seu poder regulador, trabalhar com incentivos que tornem a participação direta nas melhorias urbanas – através do pagamento de contrapartidas – atrativa para a iniciativa privada”, portanto, tornando o Estado um facilitador da reprodução do capital privado.

Quando a criação de uma OUC tem como objetivo somente questões financeiras, de atrair a participação privada como meio de elevar a arrecadação, para Maricato e Ferreira (2002, p. 4) está mais do que evidente que se trata de uma situação motivada pelo interesse imobiliário em investir, e assim, “dificilmente se tornarão viáveis operações urbanas em áreas periféricas excluídas do mercado, pois nunca haverá interesse do setor privado em pagar por potencial construtivo adicional”.

Quando não se fazem com o objetivo principal de melhoria da qualidade de vida da população que mais necessita, a definição da área de criação de OUCs pode ser influenciada pelo capital especulativo imobiliário, tendendo-se a se concentrar em áreas mais importantes do ponto de vista da valorização imobiliária. Fix (2002) vai além questionando a concentração de renda proveniente dessa situação:

Para que a Prefeitura “participe da valorização”, como se diz, é necessário que sejam vendidas exceções à legislação regular de zoneamento. Pressupõe-se, portanto, que exista razoável interesse do mercado imobiliário, o que faz

com que as operações urbanas também tendam a concentrar-se em regiões já privilegiadas da cidade. Além disso, a Prefeitura investe com a justificativa de estimular e atrair “capital privado”, realizando obras chamadas de “âncora” ou “projeto motor” da operação, por serem capazes de dar início a um processo de renovação urbana mais amplo. Assim, o governo cumpre o papel de uma empresa de desenvolvimento imobiliário, de agente desbloqueador do potencial de negócios de determinada região. (FIX, 2002, p. 3)

Mesmo com a justificativa que muito se encontra nos documentos que justificam a adoção dessa prática de financeirização por meio das OUCs, que supostamente vão “garantir” o financiamento da obra pelos recursos privados investidos, aliviando a pressão nos recursos do tesouro local, Fix (2002) demonstra que em muitos casos pode haver um prejuízo aos cofres públicos, sem haver ônus ao capital privado:

Se tudo funcionar, e forem angariados mais recursos do que os necessários para a construção da obra, o lucro será “dividido” entre a iniciativa privada, que ganha com a valorização dos novos empreendimentos, dos terrenos e dos imóveis, e a Prefeitura, que recupera os gastos orçamentários com a obra, podendo inclusive realizar novos investimentos. Mas, se der “prejuízo”, quem paga é sempre o Estado. (FIX, 2002, p. 3).

E mesmo que os empreendimentos das OUCs sejam sucesso, o dinheiro investido para a implantação é público, sendo o seu retorno a médio ou longo prazo. Fix (2002) afirma que:

Como os recursos orçamentários são escassos (aliás, era esta a constatação inicial, que justificaria o apreço pelas parcerias), a Prefeitura concentra esforços nas operações e deixa de realizar outros investimentos. Além disso, a capacidade da máquina pública, bastante restrita, acaba comprometida com a formulação e o gerenciamento das operações, reduzindo ainda mais as possibilidades de colocar outras ações em prática. Assim, o investimento revela-se o contrário do que afirma ser: dá preferência a obras concentradoras de renda, “não prioritárias”, em detrimento de regiões menos privilegiadas da cidade. (FIX, 2002, p. 3)

Portanto, o investimento em OUCs, caso não seja voltado prioritariamente a resolver questões sociais urgentes, canalizam a verba pública para obras ou intervenções que beneficiam somente o capital imobiliário, no lugar de ser direcionado a questões sociais mais urgentes.

4. FORTALEZA E AS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

4.1 Histórico do crescimento urbano de Fortaleza

Fortaleza, localizada na parte Norte do Estado do Ceará, tem uma área territorial aproximada de 312km, e uma população estimada de 2.686.612 pessoas, apresentando uma densidade demográfica de 7.786, 44 hab./km (IBGE, 2020). De acordo com Zanella et al. (2011):

Trata-se de área totalmente urbanizada, cujo rápido crescimento populacional e espraiamento espacial acontecem sem considerar o sistema ambiental sobre o qual se estrutura, gerando, conseqüentemente, diversos problemas sociais e ambientais. Parcela substancial destes problemas urbanos decorre da ocupação de espaços de elevada dinamicidade ambiental por populações de alta vulnerabilidade social (escassez de recursos humanos, sejam eles tecnológicos, financeiros, educacionais, sanitários, profissionais), resultando na evidenciação de áreas de risco ambiental na cidade. (ZANELLA et al., 2011, p. 15).

Durante o século XX, Fortaleza apresentou um acelerado crescimento urbano associado a migrações rurais e ao desenvolvimento industrial da sua Região Metropolitana. A incapacidade do poder público de absorver a grande quantidade de pessoas advindas do interior em busca de condições melhores de vida fez com que, com a falta planejamento habitacional e de infraestrutura, esse excedente populacional fosse assentado de maneira desordenada em áreas periféricas, em ocupações irregulares, geralmente com grande fragilidade ambiental, como áreas de risco nas margens de rios e lagoas, dunas e mangues.

Farias (2012, p. 382) mostra que “o rápido crescimento urbano das cidades, em especial Fortaleza, realizou-se de forma desordenada, sem planejamento, sujeito à especulações imobiliárias e com grandes disparidades sociais”. A parcela mais pobre ia ocupando os espaços mais periféricos, não urbanizados, sem infraestrutura, a oeste e sul da cidade, próximos às praias, margens de lagoas e riachos, região de dunas e etc, espaços esses sujeitos à instabilidades naturais. Entretanto, eram os únicos espaços da cidade nos quais poderiam se instalar, pelos baixos preços dos terrenos, ou mesmo pela maior facilidade de ocupar de forma irregular. Farias (2012, p. 382) conclui que:

Daí, a urbanização mais espontânea e irregular, com a propagação de lotes pequenos, casas modestas e favelas, becos e ruas estreitos e sem saída, inexistência de espaços públicos e áreas de lazer, carência de transporte coletivo, educação, saúde, moradia, saneamento, etc. Ali eram comuns chafarizes com filas intermináveis para tirar-se água ou cacimbas nos quintais (perto de fossas disseminadoras de doenças), montes de lixo e terrenos baldios. (FARIAS, 2012, p. 382).

A história da urbanização acelerada de Fortaleza elucida bem as circunstâncias nas quais a cidade se encontra, do ponto de vista dos problemas socioambientais existentes nas áreas mais periféricas, situação bastante crítica, que a coloca como “a capital mais densamente povoada do Brasil, e a quarta capital em número de aglomerados subnormais (ou seja, ocupações irregulares e/ou ilegais vivendo com serviços públicos precários) com uma população de 369.370 habitantes” (IPECE, 2012). As questões voltadas à falta de serviços públicos necessários à população e seus desdobramentos ainda se fazem presentes nessas mesmas parcelas da cidade, trazendo problemas para a população habitante dessas áreas.

4.2 Histórico das OUCs em Fortaleza

Observando o histórico de usos das Operações Urbanas na cidade de Fortaleza ao longo dos anos, de acordo com Amorin (2019), nota-se que os governos municipais lançaram mão, em grandes quantidades, dos instrumentos de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e, em maior número nos governos mais atuais das OUCs, fazendo desse uso algo presente em todas as gestões municipais desde a segunda gestão do prefeito Juraci Magalhães (1997 - 2004), na qual se instituiu a primeira experiência de OUC em Fortaleza.

Desde a primeira OUC implantada na cidade, a do Parque da Foz do Riacho Maceió, em 2000, pode-se notar o interesse das gestões municipais em criar situações que privilegiavam os interesses privados, mais especificamente voltados à valorização imobiliária, com a justificativa da precisão de investimentos em infra estrutura. Amorin (2019) confirma essa questão ao apontar as características dessa OUC supracitada:

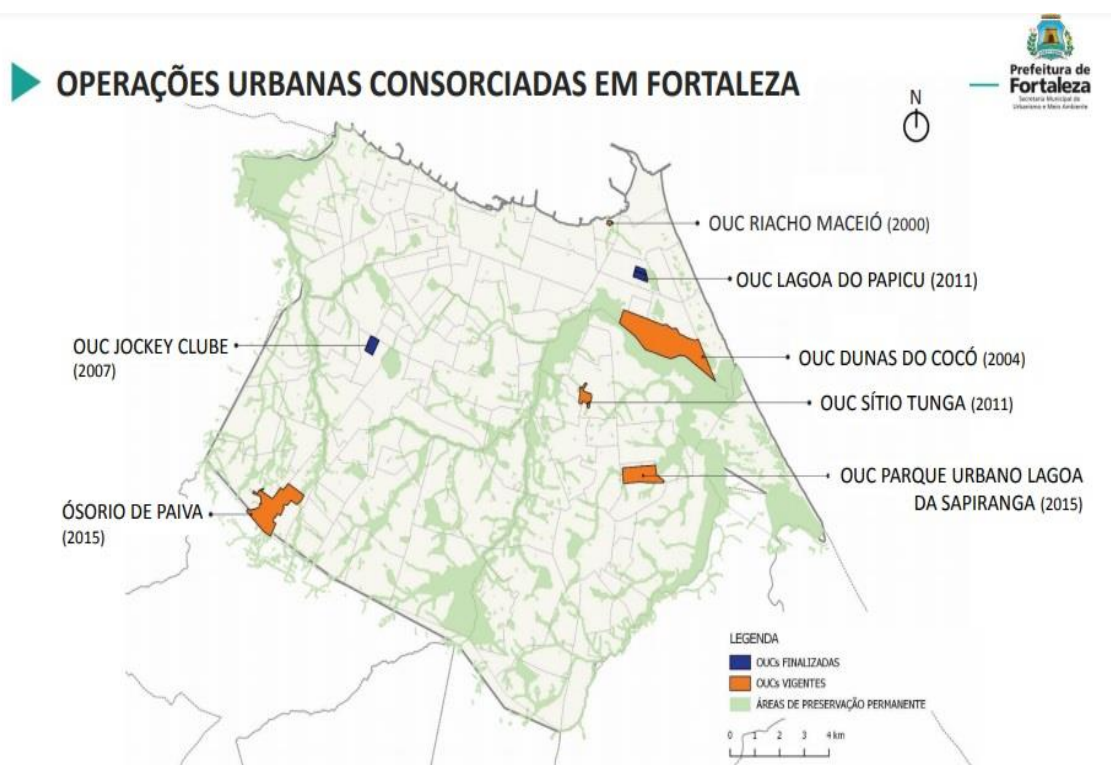
(ambiente flúvio-marinho com leito e margens fortemente degradados; ocupações irregulares; alto potencial paisagístico, bem localizado e atrativo ao setor imobiliário), seguindo o ‘padrão’ brasileiro de sobrevalorização em áreas já valorizadas gerando uma tendência à segregação historicamente produzida. (AMORIN, 2019, p. 10).

A gestão subsequente, da Prefeita Luizianne Lins (2005 - 2012), que finalizou em 2009 o Plano Diretor Participativo (PDP-FOR), colocou-se as OUCs como instrumento de promoção preferencial de cumprimento das funções sociais dos espaços urbanos, bem como das suas requalificações. Estabeleceu no Plano caráter prioritário de uso das OUCs em Zonas especiais (Zonas Especiais de Interesse Social, Zona Especial do Projeto Orla, Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica) e corredores de transportes urbanos (TRANSFOR , METROFOR). Entretanto, Amorin

(2019, p. 11) aponta que essas zonas especiais “são alvos primários sem, no entanto, determinar que estas áreas devem, obrigatoriamente, receber os projetos”, reforçando a preferência por projetos que visam a valorização imobiliária.

Até o ano de 2016, entre finalizadas (em azul) e vigentes (na cor laranja), ao todo existiam sete OUCs na cidade de Fortaleza, conforme consta a seguir (Figura 1), em mapa apresentado por na apresentação oficial do projeto de lei que instituiu OUC Aguanambi, em 2019:

Figura 1: Mapa de OUCs de Fortaleza



Fonte: Secretaria Municipal De Urbanismo e Meio Ambiente – SEUMA (2019).

Hissa e Araújo (2017), ao analisar as OUCs mais antigas, observam que, principalmente as primeiras:

“... as áreas de implementação das OUCs, principalmente as que estão em fase de contrapartidas entregues, não estavam delimitadas como prioritárias para o uso do instrumento da OUC, ou seja, não foram previamente definidas e elaboradas pelos planos municipais”. (HISSA E ARAÚJO, 2017, p. 19)

Essa situação abre espaço para os questionamentos da influência direta do setor privado na delimitação das áreas de implantação de OUCs, de acordo com seus

interesses particulares, e da atuação da prefeitura no favorecimento dessa situação, alterando os parâmetros urbanísticos existentes em troca de contrapartidas.

4.3 Gestão Roberto Cláudio (2013 - 2020)

Na gestão do Prefeito Roberto Cláudio (2013 - 2020), destaca-se o intuito de desenvolver oportunidades econômicas em diferentes partes da cidade, e para isso foram criados programas como “Fortaleza 2040”, “Fortaleza Competitiva” e “Fortaleza Cidade Sustentável”.

Como plano *master* para a cidade, a gestão Roberto Cláudio lançou o programa "Fortaleza 2040", no intuito de estabelecer diretrizes políticas e jurídicas, que, com a integração de diversos setores da sociedade, tracem e estabeleçam políticas de desenvolvimento para a cidade. Na própria justificativa do projeto, a busca por oportunidade de negócios figura como um dos objetivos principais, juntamente com os esforços de buscar financiamentos e investimentos para viabilizar as políticas idealizadas:

O Fortaleza 2040 é um plano de desenvolvimento urbanístico, social e econômico que orienta as ações públicas e privadas para a construção de uma cidade com alta qualidade de vida e ampla oportunidade de negócios. Considerando que se trata de uma estratégia de longo prazo, o Fortaleza 2040 não é um plano de um Governo Municipal e nem dos governos, é um plano da sociedade.

Pretende ser matriz de planejamento para Fortaleza, no contexto da Região Metropolitana, tendo, como diretrizes, indicar meios para concretizar o acesso democrático a oportunidades que a cidade venha a oferecer, apoiar o planejamento de infraestrutura urbana e orientar a integração das políticas de investimentos e financiamentos das esferas de governo federal, estadual e municipal. (FORTALEZA, 2016, p. 4).

A então secretária de Urbanismo e Meio Ambiente, Águeda Muniz, define os programas “Fortaleza Cidade Sustentável” e “Fortaleza Competitiva”:

Outra iniciativa é o projeto Fortaleza Cidade Sustentável que vis fortalecer a capacidade de planejamento urbano e financiamento do município de Fortaleza, bem como conciliar os ambientes natural e construído. O projeto tem como objetivo central ofertar espaços públicos verdes de convivência e praias mais balneáveis, por meio da execução do Parque Rachel de Queiroz, hoje o segundo maior parque da cidade com 10 km de extensão e 134,7 hectares, intervenção em recursos hídricos, interligação dos imóveis à rede de esgotos, educação ambiental, inspeção robotizada das galerias de drenagem, entre outros. (MUNIZ, 2018, p. 100)

Como forma de dinamizar a economia, a gestão municipal tem desenvolvido instrumentos como o Programa Fortaleza Competitiva que busca desenvolver um ambiente de inovação e geração de oportunidades na cidade, induzindo o surgimento e crescimento de empresas, num cenário favorável e ágil para

superar os desafios de manter e abrir novos negócios. O programa apresenta como escopo linhas de ação relacionadas às regulamentações e incentivos, aos arranjos público-privados, à desburocratização e ao mercado de trabalho. (MUNIZ, 2018, p. 101)

É notável a prioridade dada pelo governo Roberto Cláudio à criação de circunstâncias propícias aos “negócios”, aos financiamentos e à captação de investimentos como forma de aumentar a receita municipal, buscando assim viabilizar financeiramente as obras públicas, diminuindo a carga de participação dos recursos públicos.

Fundamentada também em critérios estabelecidos no programa “Fortaleza 2040”, chegou-se à definição de seis novas OUCs na cidade, apontadas como "prioritárias", com base em parâmetros econômicos (investimentos públicos já existentes em curso) e de infraestrutura (tempo de implementação do projeto e infraestrutura já preexistente). Abaixo segue mapa com as operações consideradas prioritárias (Figura 2). São elas: OUC Litoral Central (1), OUC Raquel de Queiroz (2), OUC Leste-Oeste (3), OUC Centro-Oeste (4), OUC Eduardo Girão (5) e OUC Maceió-Papicu (6).

Figura 2: Mapa das OUCs prioritárias



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente e Quanta Consultoria (2016).

Não obstante a quantidade de OUCs existentes em Fortaleza atualmente, as possibilidades de OUCs propostas no “Fortaleza 2040”, fazem dela a "cidade com maior número de Operações Urbanas Consorciadas em andamento no Brasil" (FORTALEZA, 2019).

A já citada disposição em aumentar a quantidade de PPPs na cidade de Fortaleza nas últimas gestões é nítida, estando presente em vários programas de diferentes setores da política urbana municipal. A busca por novas oportunidades de PPPs, bem como de atração para investidores interessados, acaba sendo notado como uma constante na política urbana local, como uma forma de levar melhorias urbanas à população, como enfatiza Muniz:

Nesse sentido, é fundamental fortalecer a parceria entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil, proporcionando melhorias urbanas, estruturais, econômicas e sociais para a cidade, por meio de programas e projetos de parceria público-privada, no que se refere à utilização dos instrumentos de financiamento do desenvolvimento urbano constantes no Estatuto da Cidade (OUCs e Outorgas Onerosas) e demais instrumentos no sentido de ampliar a arrecadação municipal”. (MUNIZ, 2018, p. 102).

Vê-se que a forma preferida da gestão para se alcançar os objetivos de captação de financiamento às obras públicas é por meio da criação de OUCs na cidade. Portanto, não se configura como exagero afirmar que a gestão Roberto Cláudio se caracterizou por priorizar a implantação das OUCs como instrumento de produção espacial urbana, como tem claramente buscado incentivar mais operações desse tipo. A busca por oportunidades de PPPs, por meio de novas OUCs, tem sido encarada com preferência, constando entre objetivos principais de vários projetos urbanos elaborados nos seus mandatos, e Amorin (2019) explica bem isso quando afirma que a atuação da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA):

Tem demonstrado um particular interesse na política de incentivo, promoção e apoio a realização de PPPs, e nesse âmbito lançou o Fortaleza Competitiva, plano esse que tem como objetivo oferecer maior desburocratização; dar celeridade aos investimentos que priorizem o investimento no mercado de trabalho e na geração de empregos; pautando seus negócios em PPPs, facilitadas e encorajadas por meio de incentivos e desregulamentações. Especificamente nesse ponto, a proposição de novas Operações Urbanas Consorciadas ganha destaque, e coloca a cidade de Fortaleza como a que tem mais OUCs no Brasil. (AMORIN, 2019, p. 13).

O explícito empenho em se utilizar de instrumentos legais de financeirização do espaço urbano, com a grande quantidade de programas que propõem a “prospecção” de oportunidades de OUCs nos mostra a forte tendência em a adoção desses instrumentos financeiros como mecanismo de planejamento urbano, no qual a

oportunidade de negócios acaba assumindo posições mais importantes na escala de importância da definição de políticas públicas.

A seguir, o exemplo de uma OUC idealizada e executada na gestão do prefeito Roberto Cláudio, a OUC Rachel de Queiroz, localizada na parte oeste de Fortaleza que, entre outros objetivos, destaca-se a criação de parque urbano em uma área deficiente de equipamentos desse tipo.

4.4 OUC Rachel de Queiroz

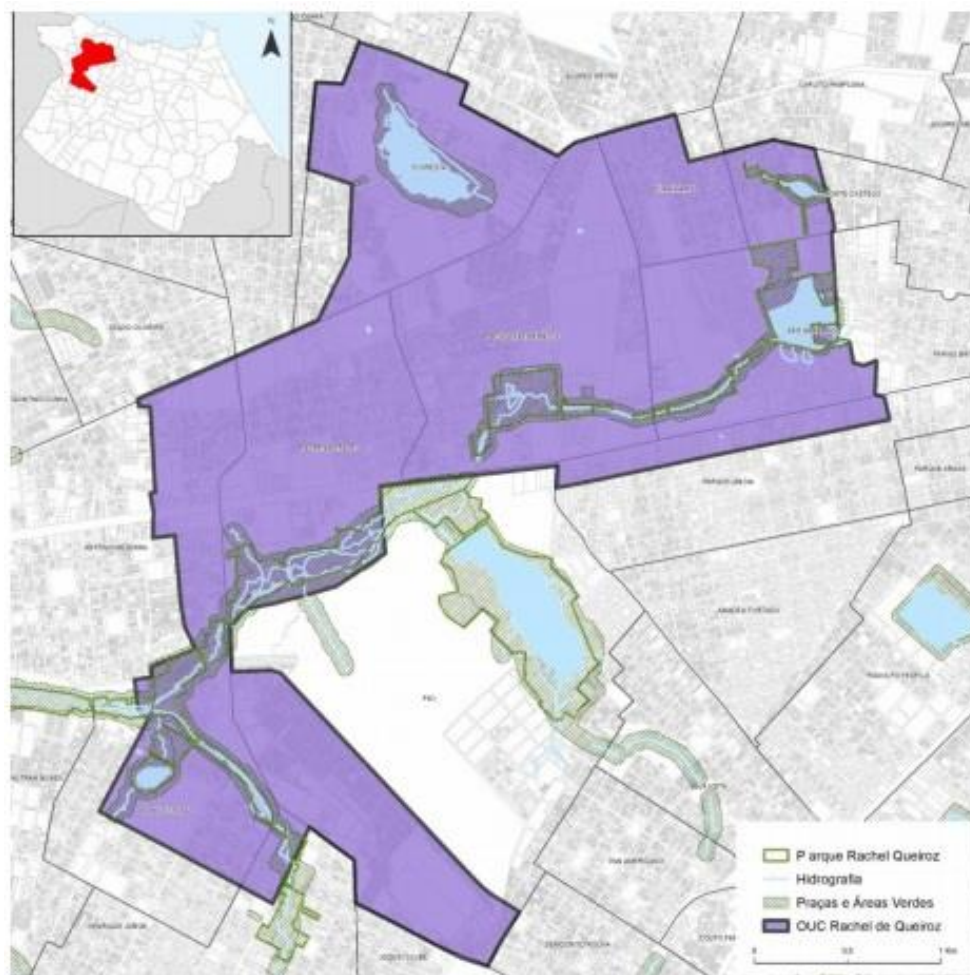
No sentido de mitigar os históricos impactos socioambientais em áreas de alta vulnerabilidade ambiental e social da cidade, foi que a Prefeitura Municipal de Fortaleza idealizou, em 2013, na primeira gestão do Prefeito Roberto Cláudio Frota Bezerra, o programa FORTALEZA CIDADE SUSTENTÁVEL (PFCS). Através de financiamento ofertado pelo Banco Mundial e com a ação intersetorial dos órgãos municipais, se propôs a realização de intervenções no espaço urbano, principalmente em áreas carentes da cidade, englobando subprojetos de infraestrutura urbana e gestão ambiental. Dessa forma, com obras de melhorias no saneamento básico, reaproveitamento de espaços públicos e aumento das áreas verdes do município, a gestão municipal pretendia conter a degradação ambiental presente há muitos anos em determinadas áreas periféricas do município, trazendo consequentes benefícios diretos primeiramente à população dessas áreas, na forma de serviços públicos (em áreas nos quais esses são inexistentes ou deficientes) e de forma indireta a todos os habitantes de Fortaleza.

Assim, visando promover ações no espaço urbano que gerem melhorias ambientais, o projeto se propôs a executar as finalidades mencionadas principalmente em duas áreas específicas de Fortaleza: nos bairros inseridos na região da Bacia da Vertente Marítima (Barra do Ceará, Carlito Pamplona, Cristo Redentor, Jacarecanga e Pirambu) e nos bairros que compreendem o Parque Rachel de Queiroz (PRDQ) (Alagadiço/São Gerardo, Antônio Bezerra, Dom Lustosa, Monte Castelo, Padre Andrade, Pici, Presidente Kennedy e Parquelândia) (Figura 3), ambos localizados na porção oeste da cidade, beneficiando diretamente, de acordo com o Manual Operativo do Projeto:

(i) 159.579 residentes dos 8 bairros do entorno imediato do PRDQ onde as intervenções de qualificação urbana e ambiental ocorrerão; e (ii) 160.195

residentes dos 5 bairros litorâneos do setor oeste da Bacia VM. (BIRD, 2017, p. 11)

Figura 3 – Localização da OUC Rachel de Queiroz



Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente e Quanta Consultoria (2018).

Criado por lei em 2014, o PRDQ (Figura 3) é idealizado com a intenção de reunir duas das principais intenções do projeto: promover a criação de um parque urbano, em forma de uma OUC, numa área que reúne bairros de baixo IDH e carente de áreas verdes e espaços urbanos de lazer, ao mesmo tempo que desenvolve oportunidades de negócios no entorno da área do parque criado. Como consta na justificativa do Manual Operativo do Projeto, a escolha da área de atuação do PRDQ se deu por:

(i) responder a uma demanda antiga da população carente habitante daquela área da cidade por acesso a espaços públicos de qualidade; e (ii) constituir investimento público-âncora, capaz de alavancar oportunidades adicionais de desenvolvimento do entorno do parque, através de parcerias público-privadas" (SEUMA, 2017, p.17).

Indiretamente, os benefícios se estendem a uma população maior, que reside nas proximidades dos Bairros da Vertente Marítima, incluindo também os habitantes de uma maior quantidade de bairros próximos à área do parque, que também poderão usufruir das partes positivas oferecidas pelo Projeto. Além de questões infraestruturais e de gestão ambiental, a definição da sua localização leva em consideração a questão financeira, do retorno imediato dos investimentos feitos no projeto, como menciona BIRD (2017):

Tal escolha justifica-se não somente por possuírem grandes adensamentos com baixos índices de IDH e elevados níveis de degradação ambiental, mas por serem capazes de dar retorno mais rápido aos investimentos, visto que o Projeto proposto irá complementar outras propostas já planejadas e em execução pelo poder público municipal e estadual. (BIRD, 2017, p. 10).

A justificativa de escolha do local de implantação da OUC Parque Rachel de Queiroz se deu, além da questão da baixa quantidade de áreas públicas de lazer, parques e áreas verdes na porção oeste de Fortaleza, por conta do histórico "esquecimento" do poder público com essa região, também por ser considerada como uma área privilegiada, próxima a grandes avenidas e à outras infraestruturas, o que é considerada por SEUMA (2017) como "importante ativo que, se qualificado, será capaz de alavancar oportunidades de desenvolvimento para a cidade." (BIRD, 2017, p. 10). Isso porque entre as intenções do projeto, além das motivações estruturais e das razões de melhoria ambiental da cidade, está o retorno financeiro aos investimentos feitos, contrapartida exigida por parte do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, agência financiadora do Projeto.

De acordo com BIRD (2017), entre os objetivos gerais do projeto estão:

"(i) Fortalecer a capacidade de planejamento urbano e financiamento do município de Fortaleza; e (ii) conciliar os ambientes natural e construído da cidade através da execução de pilotos de saneamento e reabilitação de espaços públicos em áreas selecionadas da Bacia VM e do PRDQ". (BIRD, 2017, p. 11)

Dentro dos objetivos gerais propostos pelo programa, pretende-se alcançar os seguintes resultados específicos através dos subprojetos divididos em seções, de acordo com suas especificidades: melhoria da balneabilidade em pontos selecionados da VM; ampliação do acesso da população na área de influência do PRDQ a espaços públicos de qualidade; ampliação da capacidade de planejamento e gestão urbana e ambiental do município, bem como de arrecadação, através de investimentos na revisão, regulamentação, melhorias e/ou implementação de diversos instrumentos (urbanísticos,

cadastro Fortaleza Online); e preparação e estruturação de uma Operação Urbana Consorciada modelo (Operação Urbana Consorciada Rachel de Queiroz).

Portanto, nota-se que a OUC Rachel de Queiroz, está alinhada com a intencionalidade financeira das operações urbanas, quando mesmo apresentando melhorias ambientais e benefícios socioambientais, prioriza a arrecadação, o retorno financeiro e o financiamento urbano.

4.5 Reflexões sobre as OUCs em Fortaleza

A lógica concentradora de renda das OUCs no Brasil parece se repetir em Fortaleza, onde se observa a prioridade do uso desse mecanismo no melhoramento dos espaços urbanos escolhidos pelo capital imobiliário, mais centrais e proporcionadores de maiores lucros, como reforça Amorin (2019):

O critério de escolha das áreas para essas operações claramente não está vinculado a uma demanda social reprimida, mas aos interesses do mercado imobiliário, o que fica implicitamente evidente quando sobrepomos a áreas dessas operações aos eixos de expansão da cidade, que se justapostos coincidem. (AMORIN, 2019, p. 3511).

A cidade vem adotando grande quantidade de OUCs como proporcionadoras de intervenções urbanas, tendo particularidades que merecem destaque. Como já mencionado anteriormente, a quantidade de OUCs já executadas, juntamente com as em execução atualmente e as “prospectadas”, conforme planejado nos programas executados na gestão Roberto Cláudio, a torna a cidade Brasileira com maior quantidade de OUCs.

Outra situação que chama atenção no caso de Fortaleza é a prioridade de escolha de áreas com grande potencial paisagístico natural, como a proximidade de áreas verdes e corpos hídricos como perímetros prioritários para receber as OUCs novas. Visto que as proximidades dessas áreas de grande potencial paisagístico costumam ser apropriadas pelo capital imobiliário, tem-se aí uma situação na qual implantação de OUCs favorece o capital privado, canalizando os recursos públicos para a valorização de áreas já privilegiadas economicamente.

Uma particularidade das novas Operações Urbanas fruto das prospecções incentivadas pela Prefeitura de Fortaleza nos últimos anos, conforme as diretrizes gerais do "Fortaleza 2040" é o fato de algumas dessas novas OUCs propostas não estarem concentradas nas áreas dominantes de expansão urbana, a exemplo do caso da OUC do Parque Rachel de Queiroz, localizada na parte Oeste da cidade.

Ainda que seja diferente das outras OUCs já estabelecidas anteriormente, localizando-se em uma área até então relativamente desprivilegiada do ponto de vista de serviços públicos, visto a situação de degradação dos recursos naturais presentes na área, nota-se o interesse no desenvolvimento econômico, mais precisamente na valorização das áreas privilegiadas por obras (proximidade de grandes avenidas, construção de parque urbano próximo de condomínios e de áreas propícias à expansão imobiliária).

Mesmo realizando obras infraestruturais de caráter social e ambiental, como as interligações de casas à rede de esgotos e as melhorias de qualidade ambiental nos recursos hídricos, orla e etc., juntamente com a criação do parque urbano, o interesse em expandir a possibilidade de negócios na região encontra-se nas justificativas dos programas da prefeitura como prioridades, relegando às pautas socioambientais lugares secundários, apenas como contrapartidas.

Assim, mesmo com pequenas particularidades, tem-se a conformidade do caso das OUCs de Fortaleza com outras situações de utilização desse instrumento de financeirização urbana no Brasil e no Mundo. Mais do que isso, nota-se a reprodução das práticas neoliberais de valorização do capital privado por meio da financeirização, em detrimento das políticas públicas ambientais mais urgentes. Tem-se o capital privado se apropriando da máquina pública, canalizando seus recursos para as áreas mais interessantes do ponto de vista da valorização financeira, ficando a população mais pobre e suas necessidades em segundo plano.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, decorrem questionamentos importantes: nos moldes das OUCs, que fomentam a participação privada nos financiamentos de intervenções espaciais, há espaço para as intervenções em áreas periféricas? O Estado é capaz de fomentar parcerias público-privadas para investimentos na periferia das cidades? O capital privado tem o interesse de investir em áreas com deficiente oferta de serviços?

A análise bibliográfica proposta neste trabalho foi de grande importância para o entendimento do contexto no qual se inserem as questões sobre as Operações Urbanas Consorciadas na cidade de Fortaleza, suas particularidades e suas consequências para o espaço urbano.

O espaço é produzido e reproduzido pelas relações sociais, através das ações humanas que se utilizam de técnicas para materializar a reprodução do sistema capitalista de produção. Assim, a produção das cidades se encontra subordinada às vontades do capital, que converte, transforma os espaços urbanos em meras mercadorias. O espaço das cidades será, portanto, marcado pela desigualdade,

O sistema imobiliário-construtor “escolhe” as áreas centrais, mais atrativas, com maior oferta de serviços urbanos e oportunidades que a cidade oferece, que são mais interessantes do ponto de vista comercial e as toma para si e o Estado acaba por legitimar essa distribuição desigual citada anteriormente a partir do momento em que investe nos serviços urbanos das áreas mais privilegiadas em detrimento das áreas que abrigam a população mais pobre e mais carente de melhorias.

No atual contexto neoliberal, de dominância da financeirização enquanto regime principal de acumulação do sistema capitalista, pode-se notar o destaque da cidade de Fortaleza que, principalmente nas últimas gestões, instituiu o espaço urbano como um ambiente de negócios, ao pontuar como objetivos principais de várias de suas políticas públicas a busca por novos negócios junto a parcerias público-privadas. Esse destaque fica mais evidente ainda diante do fato de ser Fortaleza, como já mencionado no trabalho, a cidade com maior número de Operações Urbanas Consorciadas do Brasil, sendo esse um instrumento de financiamento de políticas públicas urbanas alinhado com a financeirização.

A opção por se utilizar de uma grande quantidade das OUCs para promover transformações no espaço urbano evidencia o alinhamento da gestão pública com as

premissas neoliberais, visto que, como já exposto, esses instrumentos atraem a participação privada direta no financiamento de políticas públicas. Em muitos casos anteriores, esse tipo de participação acabou por atender prioritariamente a interesses privados de valorização financeira de investidores, em vez de proporcionar "melhorias sociais e valorização ambiental" como consta em sua proposta no Estatuto das Cidades.

Optar pela utilização de OUCs por si só não significa automaticamente concentração de renda e privilégio do capital privado perante os interesses populares. Entretanto, a partir do momento em que se planeja uma OUC tendo como prioridade a possibilidade de prospecção de negócios, no sentido prioritário de gerar arrecadação, o objetivo de atender a necessidades socioambientais, principalmente das populações menos abastadas, pode acabar sendo ofuscado, ganhando atenções secundárias.

Daí decorre a fundamental importância da participação popular nas decisões públicas e de uma efetiva representação política dos interesses sociais, da coletividade, diante dos anseios particulares, na formulação de políticas urbanas e da priorização das reais necessidades populares.

REFERÊNCIAS

AMORIN, W. V. Cidade à venda ou “máquina de crescimento urbano”? Uma análise das operações urbanas consorciadas em Fortaleza/CE. In: XVI SIMPOSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA. **Trabalho**. Vitória: Simpurb, 2019. p. 3498-3516.

ARANTES, P. F. Ajuste Urbano: As políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. pós n.20. São Paulo. dezembro, 2006.

BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO - BIRD. Manual Operativo do projeto Fortaleza Cidade Sustentável - FCS, 2017. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/362-programa-fortaleza-cidade-sustentavel> . Acesso em 03 mai. 2020.

BRASIL. (2001) Lei 10.257 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?. Pesquisa e Planejamento Econômico, 21 (1), abril 1991: 3-23. Disponível em: < <http://bresserpereira.org.br/papers/1991/91-acriseamericalatina.pdf> >. Acesso em 22 mai. 2020.

CAMPOS, Fábio Antonio de; SABADINI, Mauricio de Souza. Hilferding e o nexos imperialista entre capital financeiro e exportação de capital. Texto Para Discussão. IE/Unicamp, Campinas, v. 1, n. 243, p. 1-27, ago, 2014. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3357/TD243.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021.

CHESNAIS, F. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 2000.

DOWBOR, L. A era do capital improdutivo – a nova arquitetura do poder: dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2017.

FARIAS, A. de. História do Ceará. 6 ed. Armazém da Cultura. Fortaleza, 2012.

FIX, M. A. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, São Paulo, p. 1-15, 2002. Disponível em: <http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/11/a-formula-magica-da-parceria-publico-privada-operacoes-urbanas-em-sao-paulo/>. Acesso em: 15 set. 2020.

FORTALEZA. Plano Diretor Participativo de Fortaleza (Lei 062/2009), Fortaleza, 2009. Disponível em: < https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/catalogodeservico/pdp_com_alteracoes_da_lc_0108.pdf >. Acesso em 10 fev. 2021.

_____. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE FORTALEZA – Iplanfor. Caderno de Trabalho: Fortaleza 2040 - Políticas Públicas, 2016. Disponível em: <

<https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/fortaleza-2040/publicacoes-do-projeto> >. Acesso em: 11 out. 2020.

_____. SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE – SEUMA. Operações Urbanas Consorciadas: Deliberação dos projetos das novas operações. Apresentação. Disponível em: <[https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/dados-abertos/reuniao-cppd/apresentacao_sobre_06_projetos_das_operac%C3%B5es_urbanas_conSORCIADAS_\(oucs\).pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/dados-abertos/reuniao-cppd/apresentacao_sobre_06_projetos_das_operac%C3%B5es_urbanas_conSORCIADAS_(oucs).pdf)>. Acesso em 15 mar. 2021.

_____. SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE – SEUMA. DEFINIÇÃO DE ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE OUCs. Fortaleza, 2016. Disponível em: <<https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=68bb0533-b366-4098-ab5a-63b95d6bbdfb>>. Acesso em 19 mar. 2021.

_____. SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE – SEUMA. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA AGUANAMBI: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 86/2019. Apresentação. Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/negocios-urbanos/audiencia_publica_ouc_aguanambi_-_22-05-2019.pdf> . Acesso em 21 mar. 2021.

_____. SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE – SEUMA RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO OUC RACHEL DE QUEIROZ, 2019. Disponível em: <<https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/urbanismo-e-meio-ambiente/494-operacao-urbana-consorciada-rachel-de-queiroz>> . Acesso em 21 mar. 2021.

HARVEY, D. O Neoliberalismo: História e Implicações. São Paulo, Edições Loyola, 2008.

HISSA, M.; ARAÚJO, C. OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NO BRASIL E O CASO DE FORTALEZA. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017. São Paulo. Anais. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/?page_id=1249> . Acesso em 22 jan. 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE Cidades. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>> . Acesso em: 11 out. 2020.

MARICATO, E., FERREIRA, J. S. W. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Letícia Marques Osório (Org.), Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre/São Paulo, 2002.

MARTINS, C. E. Da globalização da economia à falência da democracia. Economia e Sociedade, Campinas, (6): 1-23, jun. 1996.

MATTEI, L. A Globalização como fator de exclusão social. KATALISIS, Florianopolis SC, v. 7, ed. 1, p. 57-68, jan/jun. 2004.

MOREIRA, Américo. Um novo padrão exportador de especialização produtiva? Considerações sobre o caso brasileiro. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, Niterói, v. 1, n. 38, p. 90-106, jun. 2014. Disponível em: <https://www.revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/56>. Acesso em: 28 mar. 2021.

MUNIZ, Á. Por uma Fortaleza Sustentável. In: MACÊDO, Patrícia (org.). Políticas Públicas inovadoras para as cidades. Fortaleza: Edições UFC, 2018. p. 99-102.

PANIAGO, C. Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da “crise” do Estado. In: (Org). Marx, Mészáros e o Estado. São Paulo: Instituto Lukács, 2012. Disponível em: <http://www.cristinapaniago.com/yahoo_site_admin/assets/docs/Keynesianismo_Neoliberalismo_e_os_Antecedentes_da_Crise_do_Estado.185191109.pdf>. Acesso em 21 de mai. de 2020.

PAULANI, L. M. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da História. In___ IPEA. Boletim de Economia e Política Internacional. Número 10. vol. 3. Abr/Jun. Dinte. Brasília, 2012.

PEREIRA, J. M. M. P. A crise do Regime de Acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. Estudos Avançados. 23, 66. jan. 2009.

_____. O Banco Mundial e a construção política dos programas de ajustamento estrutural nos anos 1980. Revista Brasileira de História. v. 33, nº 65, São Paulo, 2013. p. 359-381.

_____. Assaltando a pobreza: política e doutrina econômica na história do Banco Mundial (1944-2014). Revista de História, São Paulo, v. 1, n. 174, p. 235-265, 30 jun. 2016. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/115380>. Acesso em: 01 mai. 2020.

PÉREZ, I. E. La evolución de las concepciones sobre el desarrollo en el Banco Mundial y su incidencia en América Latina: un panorama general. Revista Nicolaita de Estudios Económicos, México, v. 4, n. 1, p. 111-140, jan-jun. 2009.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A globalização da natureza e a natureza da globalização. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

REIS, A. B. O.; ATTÍLIO, L. A. A financeirização das cidades e a Emenda Constitucional 95. Cadernos do CEAS, Salvador/Recife, v. 1, n. 246, p. 169, jan./abr. 2019. Disponível em: <<https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/408>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

ZANELLA, M. E. ; DANTAS, E. W. C; L. S. OLÍMPIO, J. L. S. A vulnerabilidade natural e ambiental do município de Fortaleza/Ce - DOI 10.5216/bgg.V31i2.16842. Boletim Goiano de Geografia, v. 31, n. 2, p. 13-27, 11 jan. 2012.