ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

Operações Urbanas Consorciadas e Indicadores de Governo Aberto: subsídios aos mecanismos de governança pública e controle social

Autores:
Fábio José Ferraz - PUC CAMPINAS - fjferraz@hotmail.com
Denio Munia Benfatti - PUC CCAMPINAS - deniobenfatti@pu-campinas.edu.br
Jonathas Magalhães Pereira da Silva - PUC CAMPINAS - jonathas.silva@puc-campinas.edu.br

Resumo:

Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) são instrumentos de planejamento, produção e gestão do espaço urbano – notadamente de áreas de reconversão – que têm as articulações público-privadas como principal meio de viabilização econômico-financeira. Apesar de alguns exemplos considerados exitosos, tal instrumento, ao ser aplicado, tem se mostrado ineficaz na garantia do direito à cidade a parcelas mais amplas da população privilegiando interesses privados em detrimento de interesses genuinamente públicos. O artigo revisa as OUCs paulistanas vigentes e enfatiza a pertinência do estabelecimento de critérios e indicadores de Governo Aberto como subsídio à governança pública e necessária gestão participativa desse instrumento para a consecução de seus objetivos de desenvolvimento urbano, econômico e social. Na análise, se considera que os processos de planejamento e gestão das OUCs devem seguir os preceitos de participação democrática e do direito à cidade estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, bem como a emergência da agenda de Governo Aberto que institui um novo paradigma de gestão pública ao contemplar práticas de transparência, participação e accountability.

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E INDICADORES DE GOVERNO ABERTO

Subsídios aos mecanismos de governança pública e controle social

RESUMO

Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) são instrumentos de planejamento, produção e gestão do espaço urbano – notadamente de áreas de reconversão – que têm as articulações público-privadas como principal meio de viabilização econômico-financeira. Apesar de alguns exemplos considerados exitosos, tal instrumento, ao ser aplicado, tem se mostrado ineficaz na garantia do direito à cidade a parcelas mais amplas da população privilegiando interesses privados em detrimento de interesses genuinamente públicos. O artigo revisa as OUCs paulistanas vigentes e enfatiza a pertinência do estabelecimento de critérios e indicadores de Governo Aberto como subsídio à governança pública e necessária gestão participativa desse instrumento para a consecução de seus objetivos de desenvolvimento urbano, econômico e social. Na análise, se considera que os processos de planejamento e gestão das OUCs devem seguir os preceitos de participação democrática e do direito à cidade estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, bem como a emergência da agenda de Governo Aberto que institui um novo paradigma de gestão pública ao contemplar práticas de transparência, participação e *accountability*.

Palavras-chave: Operações Urbanas Consorciadas, Governo Aberto, Governança Pública, Indicadores.

ABSTRACT

Urban Operations in Consortium (OUCs) are instruments for urban planning, production and management – notably for redevelopment – with public-private partnerships as the main strategy for financial viability. Although some of successful examples, the instrument, once administered, has been ineffective in the warranty of the right to que city to the most of the population favouring private interests to the detriment of general public interests. The article reviews the OUCs in São Paulo City and emphasizes the relevance of establishing open government criterions and indicators as a subsidy to public governance and participative management of the instrument to the attainment of the objectives of

urban, economic and social development. In the analysis, we consider that planning and management processes of OUCs need to follow principles of democratic participation and the right to the city established by The Statute of the Cities as well the emergency of Open Government Agenda that brings a new paradigm for public management and contemplates practices of transparency, participation and accountability.

Keywords: Urban Operations in Consortium, Open Government, Public Governance, Indicators.

INTRODUÇÃO

A produção do espaço urbano é uma arena conflituosa em que interesses diversos competem cada vez mais acirradamente. Com o aprofundamento das relações entre os mercados imobiliário e financeiro ocasionado pela globalização, o solo urbano se tornou um dos principais meios para acumulação e reprodução de capitais e, nas palavras de David Harvey (2014), um espaço concreto de luta de classes, de embate e de ação política. Assim, a produção e reprodução do espaço urbano serão resultado da atuação de diversos processos, atores, grupos e setores socioeconômicos: do Estado (representado por seus vários entes e instâncias com todo um aparato jurídico-legal e de políticas públicas urbanas), dos agentes imobiliários e financeiros (interessados no financiamento, produção e comercialização de bens imobiliários para geração de lucros), da sociedade civil organizada e das populações residentes e usuárias dos territórios em questão.

Ao longo dos últimos quarenta anos, tal aparato jurídico-legal e político-institucional – bem como os demais processos e agentes – tem se modificado substancialmente. A Constituição Federal de 1988 com seu capítulo específico sobre a Política Urbana e sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) instituíram o direito à cidade e a gestão democrática das cidades como duas de suas principais diretrizes.

Nesse mesmo período, um novo paradigma de gestão pública vem ganhando cada vez mais espaço na agenda de governos ao redor do mundo. O “Governo Aberto” se apresenta como um novo *modus operandi* da administração pública na medida em que contempla instrumentos e práticas de transparência de dados e informações, de participação social no processo de planejamento e gestão, de prestação de contas dos agentes públicos e de novos canais de comunicação.

O Estatuto da Cidade, particularmente, como conjunto de princípios e instrumentos urbanísticos que apresenta uma nova concepção de cidade, assim como um novo método de planejamento municipal e de gestão urbana, conferiu ao Plano Diretor um papel de destaque em tal processo impondo aos demais instrumentos a necessidade de articulação aos seus objetivos e diretrizes. Um desses instrumentos – a Operação Urbana Consorciada (OUC) – é utilizado para a transformação estrutural de grandes áreas urbanas, implicando em articulações público-privadas como mecanismo de financiamento, criando novas

dinâmicas territoriais e congregando interesses de proprietários, moradores, usuários e investidores.

Todavia, muitas experiências de OUCs têm, até o presente momento, sido questionadas quanto à promoção mais ampla do direito à cidade estabelecendo processos de reconversão de áreas em prol de interesses privados definidos pelos mercados imobiliário e financeiro e relegando a segundo plano interesses genuinamente públicos (WERNECK, 2016; CASTRO, 2016; SILVA, 2015; PESSOA & BÓGUS, 2008; CASTRO, 2006; FIX, 2001). Isto é, na medida em que a (re)produção do espaço urbano no perímetro de uma OUC é dominada por interesses de mercado e pela comercialização de exceções das leis de uso e ocupação do solo que lhes dão viabilidade econômico-financeira, a garantia ampliada do direito à cidade (como o direito à moradia, ao transporte e espaço públicos, por exemplo) são postergados às últimas fases das operações quando os recursos se tornam escassos e o solo mais valorizado.

Uma vez que as OUCs carecem de transparência, participação social e *accountability* tal como grande parte dos demais processos de planejamento e gestão públicos, torna-se fundamental o fortalecimento de seus mecanismos de governança pública e de controle social. Sendo a governança pública um processo e ao mesmo tempo a capacidade de articulação e organização de determinado território – nas palavras de Esteve (2009, p.29), gerindo "*as relações entre os atores para tomar decisões sobre a cidade e desenvolver projetos complexos com a colaboração interinstitucional, público-privada ou envolvimento dos cidadãos*" – serão seus conselhos gestores a arena e o ambiente multi-institucional apropriado para o exercício de tal governança.

O que se vê, entretanto, é que os conselhos gestores das OUCs atuam de modo *pro forma* e *ad hoc*, sem informações, sem procedimentos e com pouca ou nenhuma capacidade de decisão. Nesse sentido, a inserção da agenda de Governo Aberto no processo de planejamento e na gestão das OUCs é de extrema significância para a construção e implantação de políticas públicas urbanas democráticas mais efetivas em relação à garantia do direito à cidade, às transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental aos quais o instrumento objetiva e, em última instância, em relação ao bom uso dos recursos públicos na medida em que se estabelece um mecanismo de controle social baseado em critérios, parâmetros e indicadores de fácil mensuração.

Tendo como pressuposto que a transparência e a participação da sociedade nos processos decisórios dos ciclos das políticas públicas produzem resultados positivos nos índices de desenvolvimento humanos e social (LING & ROBERTS, 2014; KHAGRAM ET AL, 2013; WORLD BANK, 2005; DFID, 2006), o artigo sinaliza para a proposição de critérios, indicadores e índices de Governo Aberto específicos às OUCs como subsídio ao acompanhamento do processo de planejamento e gestão do instrumento urbanístico. Nesse exercício, tomamos como objeto as experiências de OUCs vigentes no Município de São Paulo com especial destaque para suas estratégias de gestão e governança. Da mesma forma, lançamos luz sobre experiências de criação de indicadores e índices de Governo Aberto (OGI), de governança pública (IgovP) e de Orçamento Aberto (OBI) com vistas à nos apropriarmos de alguns de seus elementos e propormos uma agenda de pesquisa para a proposição de critérios e indicadores de Governo Aberto específicos para as OUCs.

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS EM SÃO PAULO: ENTRE O DIREITO À CIDADE E A CONSTRUÇÃO ESPECULATIVA DO LUGAR

A renovação ou requalificação urbana é, atualmente, uma das áreas mais dinâmicas do urbanismo em razão de um razoável número de grandes cidades consolidadas ao longo dos séculos XIX e XX apresentarem extensas áreas industriais, portuárias ou de centros históricos degradadas e/ou subutilizadas além de diversos outros tipos de áreas precariamente urbanizadas muito bem localizadas em relação a seus tecidos urbanos e interessantes ao mercado imobiliário. Ao mesmo tempo, com a demanda por melhor qualidade de vida nas cidades e estratégias de marketing de cidades se tornando duas das principais pautas da agenda pública, as administrações municipais têm suas atenções voltadas às oportunidades de desenvolvimento urbano e à regeneração de sistemas urbanos e de espaços públicos.

As OUCs se constituem como instrumento de planejamento urbano com dupla finalidade: tanto como instrumento urbanístico derivado do Estatuto da Cidade e que tem a função de garantir o direito à cidade, quanto como instrumento de articulação público-privada que propicia o financiamento da reestruturação de determinadas áreas urbanas. Como especificada no Estatuto da Cidade, uma OUC é um instrumento urbanístico composto de um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação de "proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, que visam a alcançar, em determinada área urbana pré-definida, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental" (ART. 32, LEI Nº 10.257/2001).

No entanto, estudos sobre OUCs pós-Estatuto da Cidade (ABASCAL & ABASCAL BILBAO, 2015; GIANELLA, 2015; CARDOSO, 2013; CARDOSO & SILVA, 2013; PESSOA & BÓGUS, 2008, entre outros) nos mostram, em contraposição, que a tendência de privilegiar interesses privados e setores já estruturados ainda continua imperativa, negando-se o direito à cidade à grande parte da população e não se exercendo a função social da propriedade nos processos concertados de reestruturação urbana.

É importante ter em conta que, desde as primeiras concepções de operações urbanas introduzidas no Brasil na década de 80, articulações entre agentes públicos e privados e a aplicação de recursos do setor privado para o financiamento de obras públicas se puseram como solução para a escassez de recursos públicos. Isso claro, as OUCs são dependentes das "alianças público-privadas" a tal ponto de essas últimas se tornarem *conditio sine qua non* das primeiras.

O Estatuto da Cidade, numa perspectiva mais ampla, impôs às OUCs, através do texto da Lei, a indicação mas não a discriminação das contrapartidas a serem exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados de acordo com os benefícios resultantes das modificações de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, alteração de normas edilícias, regularização de construções, reformas ou

ampliações em desacordo com a legislação. Apesar de indicar a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores privados, o Estatuto da Cidade apresenta apenas a possibilidade de comercialização de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional de Construção) como fonte de recursos para o pagamento das obras constituintes de uma OUC.

Existem – tanto no âmbito do Estatuto da Cidade quanto de outros diplomas legais – outros instrumentos que podem ser utilizados para o financiamento de OUCs, tais como a cobrança de Contribuições de Melhoria, Preços Públicos, Outorga Onerosa do Direito de Construir, etc. Em tese, o Estatuto da Cidade não indica a necessidade de que o pagamento da contrapartida seja fiduciário mas que seja proporcional e compatível com seus recursos e benefícios. Contudo, tal contrapartida a ser exigida de proprietários, usuários e investidores privados é elemento fundamental para o financiamento das OUCs e deve constar em Lei como parte da estrutura de captação de recursos para financiamento e como base para estudos de viabilidade econômica das OUCs.

Os CEPACs são títulos públicos emitidos especificamente com o objetivo de financiamento de determinada OUC e por isso necessariamente a ela vinculados. Podem ser emitidos pelo Município, alienados em leilão ou utilizados diretamente para o pagamento de obras necessárias às OUCs, respeitando-se processos licitatórios legais. Desde a aprovação do Estatuto da Cidade, os CEPACs passaram a ser a principal estratégia através da qual os investidores privados podem se consorciar às OUCs tendo em conta que anteriormente a outorga onerosa era seu principal instrumento. Ainda que os CEPACs sejam negociados diretamente no mercado, serão conversíveis em direito de construir[1] unicamente na área definida pela OUC não se restringindo, porém, a proprietários de terrenos e imóveis nessa área. Essa condição insere a possibilidade de um componente especulativo – não só imobiliário mas também financeiro – já que os preços dos CEPACs (e consequentemente do direito de construir na região) se tornarão dependentes tanto da valorização dos imóveis quanto dos movimentos do mercado financeiro de títulos (FIX, 2004; FERREIRA & FIX, 2001).

É importante postular, entretanto, que a ideia de consorciamento inerente à OUC se traduz no chamamento à iniciativa privada (via mercados imobiliário e financeiro) e ao seu interesse pelo redesenvolvimento de determinada área. Ou seja, o "consórcio" deverá exprimir tanto a garantia do direito à cidade a seus moradores e proprietários bem como a possibilidade de adensamento e uso da infraestrutura instalada pelos novos negócios, o que não tem se verificado na prática.

São Paulo é o Município brasileiro que mais tem feito uso do instrumento das OUCs em seus esforços de reestruturação de áreas urbanas em estado de degradação ou subutilização com razoável interesse público e/ou privado mas apresentando resultados relativamente discrepantes dos objetivos de garantia do direito à cidade a parcelas da população e, de um modo geral, apresentando-se como instrumento que privilegia uma "construção especulativa do lugar" (CASTRO, 2006, HARVEY, 2005), que se apresenta como "nova forma de incorporação imobiliária" (PESSOA & BÓGUS, 2008) ou como uma "fórmula mágica das parcerias público-privadas" (FIX, 2004). Nesse artigo, tomamos como objeto tão

[1] Cada CEPAC equivale a um determinado valor por m² que pode, conforme o interesse do mercado imobiliário se valorizar ou desvalorizar ao longo do tempo.

somente as quatro operações atualmente em vigência na capital paulista ainda que outros Municípios apresentem experiências bastante interessantes como é o caso do Rio de Janeiro.

A primeira dessas experiências paulistanas, a Operação Urbana Anhangabaú (Lei Municipal nº 11.090/91), com perímetro de 84 hectares em área central, previa a valorização da paisagem urbana, melhoria da infraestrutura e da qualidade ambiental, o incentivo ao melhor aproveitamento dos imóveis, preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano, ampliação e articulação dos espaços públicos e melhoria das condições de moradia. Tinha como mecanismos de fomento e levantamento de fundos: exceções à legislação de uso e ocupação do solo; regularização de construções, reformas e ampliações; transferência de potencial construtivo; e cessão onerosa do espaço aéreo e subterrâneo. Imaginava-se em princípio que, uma vez oferecidos tais mecanismos, a atratividade a novos empreendimentos imobiliários dentro do perímetro seria crescente apesar da tendência de migração de atividades empresariais da região central para outras regiões da cidade. As adesões foram mínimas.

Em 1997, a nova OU Centro (Lei Municipal nº 12.349/97) expandiria o perímetro da OU Anhangabaú para 582 hectares buscando "promover a melhoria e a revalorização da área central, para atrair investimentos imobiliários, turísticos e culturais e reverter o processo de deterioração do Centro" mas não avançaria na apresentação de um programa de obras e investimentos.

Sem produzir resultados urbanísticos e financeiros significativos, a OU Centro continua aguardando sua adequação ao Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 16.402/2016), conforme determinado pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 (Lei Municipal nº 16.050/2014) implicando na elaboração de um EIA-RIMA (Estudo de Impacto Ambiental-Relatório de Impacto Ambiental), em um programa para solução habitacional da região, na definição de um conjunto de instrumentos urbanísticos e programas de intervenções e na emissão de uma quantidade de CEPACs proporcional ao estoque de potencial adicional de construção restante. Mais do que tudo, precisa se adequar aos princípios e instrumentos de gestão democrática já que atualmente o mecanismo de governança se dá com uma Comissão Executiva formada por membros da sociedade civil e de instituições de classe (Movimento Defenda São Paulo, Associação Viva o Centro, Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN, Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – SECOVI, Sindicato dos Bancários, Instituto de Engenharia – IE, Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos) e membros do Poder Público (SP-Urbanismo, Secretarias de Desenvolvimento Urbano, Cultura e Habitação e Câmara Municipal) em que a representação dos interesses da população residente é notadamente minoritária.

A OU Água Branca (Lei Municipal nº 11.774/95), com perímetro de 487 hectares, teve a intenção de transformar uma região de grandes glebas ociosas e áreas alagáveis, com perfil industrial decadente, grande proximidade da área central, eixos rodoviários e transporte público abundantes buscando promover o desenvolvimento urbano, a qualidade de vida, a valorização da paisagem urbana e melhorar a infraestrutura da região. Sob

responsabilidade da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB)[2], o mecanismo de viabilidade econômico-financeira principal seria a outorga onerosa, com cobrança de contribuições de melhoria e recursos do FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal) para construção de habitação de interesse social mas também com regularização de construções, reformas e ampliações, com cessão onerosa de espaço aéreo e subterrâneo e transferência de potencial construtivo para edifícios de valor histórico, cultural e arquitetônico.

Quanto às intervenções, haveria uma concentração de obras viárias, poucas obras emergenciais de saneamento e de um conjunto habitacional. Para Rolnik (2012), as atividades da OU Água Branca se resumiriam à negociação entre potencial construtivo acima do zoneamento e realização de obras viárias em detrimento do atendimento dos objetivos mais amplos de reestruturação urbana tais como a promoção de novos padrões urbanísticos, a produção de habitação de interesse social e a recuperação de espaços públicos.

A aprovação da nova lei (Lei Municipal nº 15.893/2013), seguindo os princípios do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor de 2002, se fundaria na ideia de cidade compacta, do uso de transporte coletivo de média e alta capacidade e no urbanismo como "gerador de valor" social, cultural e econômico. Seu processo de aprovação, todavia, seria marcado por intensas discussões nas audiências públicas e reuniões técnicas entre representantes de movimentos sociais, de associações de classe ligadas aos interesses privados e atores políticos já que muitos instrumentos inicialmente previstos foram flexibilizados por pressões do mercado imobiliário diminuindo suas potencialidades. Para Costa (2013), representante do Movimento Defenda São Paulo, existiria um "processo antidemocrático de formulação e encaminhamento do projeto urbanístico, sem a participação popular constitucionalmente requerida" ocasionando a falta de estruturação mais precisa de objetivos urbanísticos, a falta de um aprofundamento do desenho urbano da operação e o desvirtuamento do instrumento como promotor de transformações urbanas de interesse da sociedade como um todo, principalmente em um momento em que as outras operações se constituíram como balcões de negócios de direitos adicionais de construir interessantes somente aos promotores imobiliários.

A OUC Faria Lima é o exemplo paulistano de maior êxito considerando o grau de atratividade do mercado e seus resultados financeiros ainda que em relação aos interesses estritamente públicos (no que tange à reestruturação físico-urbanística e socioterritorial) continua sendo bastante questionada e controversa. Desenvolvida em região de grande interesse e expansão do mercado imobiliário, a operação atuou e ainda tem atuado como instrumento de valorização imobiliária e com apropriação de parte dessa valorização pelo Poder Público Municipal. Sob a Lei Municipal nº 11.732/1995, a OU Faria Lima introduziria o CEPAC como mecanismo inovador de arrecadação antecipada mas que seria regulamentado na década seguinte após a aprovação do Estatuto da Cidade. Com perímetro de 547 hectares, a operação previa, como mecanismo para a consecução das obras, a captura pelo Poder Público Municipal de parte da valorização dos imóveis que a nova avenida geraria como forma de cobrir os custos de desapropriação e das obras com a possibilidade de geração de excedentes para aplicação em habitação popular em outras regiões da cidade.

[2] Em 2009, a EMURB foi cindida entre SP-Urbanismo e SP-Obras.

Em termos imobiliários, havia um interesse específico: a complementação do sistema viário de um conjunto de vias todas elas já valorizadas e de componentes do que seria apontado como o principal eixo de desenvolvimento da zona sul da cidade. Quanto às diretrizes urbanísticas, algumas se mostrariam genéricas em relação aos espaços públicos e às condições ambientais, com a indicação de parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo e de realização de obras e funcionamento dos sistemas viários e de mobilidade.

Desde o início das obras e mesmo das primeiras desapropriações anteriores à aprovação da Lei de 1995, um processo de valorização imobiliária na região se instalaria e ganharia maior dimensão ao longo dos anos seguintes. Tais obras e desapropriações seriam primeiramente custeadas com recursos orçamentários e apenas posteriormente a OU Faria Lima viria a ser implantada como um instrumento de recuperação de parte dessa valorização através, na primeira década, da outorga onerosa.

Entendendo que as intervenções tendem sempre a produzir demanda e valorização imobiliária, a Prefeitura Municipal acabaria por subverter o instrumento aos seus interesses de maior valorização de uma região já beneficiada por outras obras e equipamentos. No que tange à redistribuição da valorização produzida pela intervenção que deveria custear obras públicas de interesse geral, a OU Faria Lima, no período de 1995 a 2004, pouco ou nada poderia apresentar de resultados positivos entendidos como de interesse geral como a implantação de equipamentos ou espaços públicos ou investimentos em sistemas de transportes ainda que constassem no Programa de Obras. Ao contrário, o que ainda está em aberto é como os métodos nada claros de cálculos "caso a caso" das contrapartidas das vendas de potencial adicional beneficiaram indivíduos e agentes imobiliários.

Com a revisão da operação em 2004, sob as Leis nºs 13.769/2004 e 13.871/2004, o consorciamento da OUC Faria Lima entre o Poder Público Municipal, a sociedade civil e a iniciativa privada, por meio de um Grupo de Gestão – composto de representantes de órgãos municipais, de entidades representativas da sociedade civil e por entidades de classe – passaria a ser co-responsável (juntamente com a EMURB) pela definição e implantação do programa de intervenções e acompanhamento da inversão de recursos.

Nessa nova etapa, os leilões de CEPACs seriam bastante exitosos, tanto quanto foi a comercialização de outorga onerosa, tendo sido consumido, até 2016, 80,3% do total de estoque de potencial adicional. Quanto à inversão dos recursos arrecadados, além dos melhoramentos viários como a nova Avenida Faria Lima e os túneis Jornalista Fernando Vieira de Mello e Max Feffer, vale destacar a Estação Faria Lima de Metrô da Linha Amarela, o Terminal Pinheiros de Ônibus, a Ciclovia que liga o CEAGESP ao Parque Ibirapuera, a construção do Conjunto Habitacional Real Parque e a reconversão urbanística do Largo da Batata.

A OUC Água Espraiada, criada pela Lei nº 13.260/2001, pós-aprovação do Estatuto da Cidade, já havia sido prevista pelo Plano Diretor de 1991, com vistas a superar dois obstáculos ao pleno desenvolvimento urbanístico da região – a alta concentração de favelas ao longo do córrego Água Espraiada e graves problemas de macrodrenagem na área – o que se daria com a construção de uma avenida de fundo de vale com atributos específicos que

interligasse a Marginal Pinheiros à região do bairro do Jabaquara abrindo uma frente de expansão ao mercado imobiliário e induzindo o adensamento da região.

Na Gestão 1993-1996, a Prefeitura Municipal, em parceria com o Governo do Estado de São Paulo, reelabora um novo projeto com nome de "Via Expressa e Operação Urbana Água Espraiada" e, num atropelo político-administrativo, as obras se iniciam com canalização do córrego e remoção forçada das favelas sem solução habitacional adequada. Como bem frisa Maleronka (2010: p.120), a região da Água Espraiada seria "objeto de investimentos públicos concentrados num espaço de tempo relativamente curto, sem que houvesse, por um lado, qualquer contrapartida daqueles diretamente beneficiados pela intervenção e, de outro lado, nenhuma garantia para aqueles diretamente prejudicados".

Com a Lei nº 13.260/01, já na gestão seguinte, buscou-se capturar tal valorização anterior com o argumento de promover transformações urbanísticas e adequação social e ambiental da implantação do sistema viário da Avenida Água Espraiada. Numa situação diferente daquela na qual as obras se iniciaram na década anterior, com boa parte da população das favelas já removida, com novos empreendimentos e terrenos valorizados, a OUC Água Espraiada proporia uma modificação do perímetro e um modelo de financiamento estritamente baseado na comercialização de CEPACs. Com um perímetro de 1.400 hectares, a operação tem como objetivo:

> "a complementação do sistema viário e de transportes, priorizando o transporte coletivo, a drenagem, a oferta de espaços livres de uso público com tratamento paisagístico e o provimento de Habitações de Interesse Social para a população moradora em favelas atingida pelas intervenções necessárias." (SÃO PAULO, LEI 13.260/04, Art. 3º)

Uma vez trazendo os preceitos do Estatuto da Cidade, essa operação inovaria também ao incorporar em Lei, uma instância de participação, acompanhamento e controle, qual seja, o Grupo de Gestão da OUC Água Espraiada coordenado pela EMURB e composto também de representantes de outros órgãos municipais (Secretarias Municipais de Planejamento, Finanças, Transportes, Meio Ambiente, Habitação, Infraestrutura e Urbanização e Administrações Regionais de Santo Amaro e Jabaquara) e de instituições da sociedade civil organizada como o Movimento Defenda São Paulo, IAB, IE, Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas – APEOP, SECOVI, OAB, FAU/USP, União dos Movimentos de Moradia – UMM e Associação de Moradores das Favelas Impactadas no Perímetro da Operação – AMF. A função do Grupo de Gestão é de definir e implementar o Programa de Intervenções, bem como "formular e acompanhar os planos e projetos urbanísticos previstos no Programa de Intervenções, o controle geral da [...] Operação Urbana Água Espraiada, e, ainda, propor a revisão da [...] Lei" (SÃO PAULO, LEI 13.260/04, Art. 20). A instituição de um Grupo de Gestão com essa representatividade, sem dúvida, traria ganhos à governança democrática e às possibilidades de planejamento, acompanhamento e controle sobre a operação. No entanto, tal como relata Maleronka (2010) ao analisar o conjunto de suas dezoito primeiras reuniões, o grupo que deveria ser uma instância deliberativa teria atuado (no período analisado) sem nenhuma tecnicidade,

não teria tomado decisões nem se posicionado em relação a assunto qualquer, mantendo atividades *pro forma* e não cumprindo suas funções devidamente.

Quanto às intervenções públicas concluídas, pode-se citar as pontes Octávio Frias de Oliveira (Ponte Estaiada), Laguna e Itapaiúna, o Conjunto Habitacional Jardim Edith I, os Conjuntos Habitacionais do Setor Americanópolis/Jabaquara Gutemberg, Iguaçu, Corruíras, Área 3 e Área 18 e o Corredor de Ônibus Berrini. Em andamento, são dignos de nota os prolongamentos das avenidas Jornalista Roberto Marinho e Chucri Zaidan, o Parque do Chuvisco e os Conjuntos Habitacionais Jardim Edith II e Estevão Baião.

De acordo com tais exemplos, fica claro que em todas as operações interesses privados de estruturação de obras viárias e remoção de populações faveladas que influenciam diretamente na valorização das áreas se dão sempre anteriormente às intervenções de cunho social, econômico e ambiental. Da mesma forma, apesar da formação de instâncias de participação, tem-se que as mesmas não exercem suas funções devidamente daí a necessidade de fortalecimento da governança pública e do controle social.

GOVERNANÇA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL DAS OUCs

Ao inserirmos a ideia de governança pública e democrática na discussão devemos ter em mente o processo iniciado com a Constituição Federal de 1988 alicerçando o Estado Democrático de Direito bem como os processos de descentralização e reforma do Estado, de modernização das administrações e gestões públicas que passam a reclamar uma participação ativa da sociedade civil nos processos de planejamento e gestão públicos. Albuquerque (2007) aponta para a emergência da governança como resposta ao enfrentamento dessa nova condição do Estado. Para ele:

> "El avance de los procesos de democratización y descentralización, con el consiguiente incremento de funciones en las administraciones públicas territoriales ha obligado a los responsables políticos y técnicos a buscar enfoques y planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población desde sus respectivos ámbitos territoriales. Este hecho resulta obligado no sólo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población, sino por la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales, y de los viejos enfoques redistributivos y asistenciales […]." (ALBUQUERQUE, 2007: p.64)

Por outro lado, práticas de governança corporativa no setor privado – que buscavam otimizar o desempenho da companhia em relação a seus objetivos – influenciam a discussão no setor público num momento em que esse, tal como acima explicitado, não consegue

oferecer bens, serviços e políticas públicas suficientes para o atendimento das questões sociais ainda que privilegiando a eficiência e a qualidade da gestão (OLIVEIRA, 2015).

Entendendo as políticas públicas como conjuntos de esforços articulados próprios de um ente público (ou de vários) direcionados a questões próprias da sociedade em determinado espaço territorial ou como conjuntos de programas, projetos e ações ordenadas voltadas à solução de determinados problemas públicos, temos que as OUCs se caracterizarão como políticas públicas de desenvolvimento urbano que articulam todo um conjunto de ações que resultarão em modificações nos padrões dos processos urbanos e que incidirão sobre a produção do espaço urbano.

Para Oliveira (2015, p.1264), as políticas públicas compreendem um conjunto de "ações que um determinado governo escolhe implementar com o objetivo de atender a uma demanda pública ou resolver um problema, lembrando que essa escolha sofre forte influência política em função dos interesses dos diversos setores que podem por ela ser beneficiados" ou prejudicados.

Nessa perspectiva, a governança pública será o processo e também a capacidade de articulação e organização de determinado território relativamente à determinada política pública, ao conjunto delas ou à administração pública num âmbito geral. Implicará nas relações de poder e na articulação entre diferentes esferas de governo, da sociedade e na concertação de parcerias entre elas.

Para o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014: p.18 adaptado de MATIAS-PEREIRA, 2010), a governança pública é um "sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores" – na busca da prevalência do bem comum sobre os interesses de pessoas ou grupos. Ou seja, o ponto principal é o equilíbrio entre os diversos interesses presentes na sociedade. Então, ao acrescentarmos o conceito de gestão participativa à governança, sugerimos um processo de descentralização do processo decisório e a capacidade de implementação e acompanhamento de políticas públicas variadas por parte da sociedade.

Para que a governança democrática e a gestão participativa sejam plenas é fundamental a existência de capital humano e de capital social. A articulação entre Estado, sociedade e iniciativa privada torna-se mais eficaz e pode garantir maior efetividade das políticas públicas. Sob outra ótica, entendemos que o interesse público e o interesse dos vários segmentos que compõem a sociedade têm melhores condições de se harmonizar em territórios onde a esfera pública é mais dinâmica o que pressupõe mecanismos e instrumentos de visibilidade social, de representação dos interesses coletivos, de ampliação dos fóruns de decisão política, de cultura pública e de controle social.

Num sentido mais amplo, como parte de um complexo sistema de controles internos e externos próprios do Estado, o controle social é uma capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação dos Municípios, Estados e Governo Federal. É um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos com

competência legal para fiscalizar as ações e os recursos públicos. Tal como define a Controladoria Geral da União:

> "O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania" (BRASIL, 2012: p. 16).

Mais do que acompanhar e prevenir a corrupção na gestão pública, o controle social assim como a governança pode e deve ser potencializado e aprimorado para exigir uma maior eficiência e efetividade das políticas públicas diferentemente do que nos mostram os exemplos de políticas públicas urbanas tais como as OUCs de São Paulo. Para nos determos tão somente nas instâncias de governança e participação, tanto a Comissão Executiva da OUC Centro quanto os Conselhos Gestores das OUCs Água Branca, Faria Lima e Água Espraiada têm, de acordo com documentos oficiais, se mostrado pouco ou nada questionadores e/ou propositivos, servindo de espaço para apresentação de relatórios e de prestação de contas aos participantes por parte da Prefeitura Municipal. Daí que agenda de Governo Aberto específica às OUCs pode dinamizar a esfera pública em cada território ao fortalecer mecanismos e instrumentos de visibilidade social, de representação dos interesses coletivos, de ampliação de seus fóruns de decisão política.

A AGENDA DE GOVERNO ABERTO: DESDE A PARCERIA PARA O GOVERNO ABERTO AO PROGRAMA SÃO PAULO ABERTA

Atualmente, uma quantidade cada vez maior de países volta a questionar seus paradigmas de gestão pública já que poucos têm sido capazes de responder efetivamente aos crescentes problemas que ameaçam destruir as frágeis bases de seus Estados contemporâneos. Se de um lado os cidadãos têm uma maior capacidade de pressão e de incidência nos assuntos públicos, do outro, os Estados têm menor capacidade de resposta o que obriga as autoridades públicas a testar novos modelos de gestão buscando ampliar suas capacidades básicas e seus níveis de eficiência e transparência para, com isso, conquistar a confiança dos cidadãos.

Diante de tal contexto, uma nova forma de governar vem se configurando como um novo modelo ou "paradigma" de gestão com um enfoque sistêmico e integral e com valores focados no bem-estar social e no desenvolvimento sustentável. Segundo Naser et al (2017), tal pretenso paradigma se trata do Governo Aberto:

> "[...] que se fundamenta na transparência, na prestação de contas, na participação cidadã, nas tecnologias, no acesso à informação pública, nos dados abertos, na colaboração, na inovação, na eficiência, na qualidade dos serviços públicos [...]. Com o Governo Aberto, busca-se por em prática

> estratégias e instrumentos de gestão com vistas a gerar institucionalidade pública para a governança democrática, colocando ao centro os cidadãos, a quem se dedica um papel protagonista." (NASER ET AL, 2017: p.54)

Ao seu turno, o Brasil vem passando, nessas últimas décadas, por um intenso processo de mudanças legais e administrativas que modificou os padrões da gestão pública e de exercício da cidadania aproximando governo e sociedade através da disponibilização de informações, da participação social na construção de políticas públicas e no acompanhamento das contas públicas.

Fazem parte desse processo a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a inserção do pregão eletrônico (Lei 10.520/2002), o Portal da Transparência (CGU: 2004), a realização de conferências nacionais participativas, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (MPOG: 2015) e o Portal de Dados Abertos (2017). Da mesma maneira, porém menos incisivamente, diversos Estados e Municípios também têm criado instrumentos correspondentes e relativos a essa agenda de Governo Aberto de nível federal.

Tais avanços jurídico-institucionais nos colocaram num contínuo processo de fortalecimento de práticas de transparência, da participação social, da responsabilização com prestação de contas e do uso de tecnologia e inovação para a disponibilização de informações que se soma a esforços de modernização do Estado Brasileiro com vistas, em última instância, à elevação dos níveis de eficiência e efetividade das políticas públicas que buscam a solução dos nossos problemas estruturais.

A Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP) é uma iniciativa multilateral que tem como objetivo assegurar o comprometimento de governos nacionais em promover a transparência, empoderar cidadãos, combater a corrupção e fazer uso de novas tecnologias para fortalecer a governança nos países. Foi estabelecida em 2011 – inicialmente pelos governos do Brasil, África do Sul, Estados Unidos da América, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido – contando atualmente com 75 países afiliados, muitos dos quais em processos de desenvolvimento de seus planos de ação e outros tantos já em fase de implementação.

Baseando-se nos princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção e em outros instrumentos internacionais relacionados aos direitos humanos e à boa governança, a OGP fundamenta seus compromissos em quatro eixos básicos, quais sejam: i) transparência; ii) participação cidadã; iii) *accountability*; e iv) inovação.

De forma muito breve, a transparência remete ao acesso dos cidadãos à informação pública, tanto pela proatividade do governo quanto como resposta à demanda direta da sociedade compreendendo a disponibilização de informações e dados de atividades governamentais, dos gastos e do desempenho de suas políticas, planos e programas. Também diz respeito à facilidade de localização, à compreensão, utilização e reutilização em formatos abertos que sejam acessíveis, sem licença e processáveis. A participação cidadã –

também dita cívica ou social – diz respeito à participação pública no processo de tomada de decisões e na formulação de políticas, entendendo-se que tal processo torna os governos mais eficazes. Compreende a criação e o uso de canais de comunicação com a opinião pública para a elaboração, o monitoramento e a avaliação das atividades governamentais. Trata de estabelecer uma verdadeira colaboração entre a sociedade e os governos. O *accountability*[3] compreende um conjunto de mecanismos que cobram dos governos e dos agentes públicos a responsabilidade de seus atos perante a sociedade assim como exige altos padrões éticos e códigos de conduta. De acordo com a Naser et al (2017, p.86), inclui "medidas anti-corrupção, políticas sobre conflitos de interesses, auditorias de controle interno e externo, medidas disciplinares e mecanismos vinculados à função de *ombudsman*". O termo "responsabilização" é oportuno na medida em que aos governos e seus agentes é imputada a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso das políticas públicas. Por fim, a inovação e acesso a tecnologias de informação e comunicação tratam da facilitação de todos os eixos anteriores ao oferecer oportunidades para troca de informações, para a transparência, participação, a colaboração e a prestação de contas.

Com base nesses quatro princípios, o Brasil apresentou, em 2016, seu 3º Plano de Ação Nacional do Brasil para Governo Aberto[4] trazendo 16 compromissos, cada um deles com objetivos, marcos de ação, prazos e instituições responsáveis. Tal plano – sob a coordenação do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, foi desenvolvido pelo Comitê Interministerial de Governo Aberto e contou com participação ativa de representantes da sociedade civil organizada que tem atuado ativamente desde antes do estabelecimento da agenda.

Além das ações da OGP em nível nacional, a Parceria iniciou esforços de municipalização da iniciativa em 2015 com a publicação do texto "A jornada da OGP para o subnacional" e posteriormente com o lançamento de um projeto-piloto com o objetivo de envolver governos subnacionais. O Município de São Paulo se insere nesse processo desenvolvendo esforços paralelos através de ações e programas mesmo antes desse movimento de municipalização.

A Agenda de Governo Aberto foi inserida no Município através do Decreto Municipal nº 54.794/14, através do qual foram instituídos a iniciativa São Paulo Aberta e o Comitê Intersecretarial de Governo Aberto da Cidade de São Paulo (CIGA-SP). A São Paulo Aberta pretendeu integrar e articular ações e políticas públicas visando a, conforme o Artigo Primeiro do Decreto:

> "I – o aumento da transparência e acesso às informações públicas; II – o aprimoramento da participação social; III – o fomento à inovação tecnológica; IV – o fortalecimento da integridade pública, por meio da prevenção e do combate à corrupção; V – o aprimoramento da governança

[3] Termo sem tradução direta para a língua portuguesa, pode ser entendido como prestação de contas, responsabilização e/ou integridade pública.

[4] Correntemente, o 4º Plano de Ação Nacional do Brasil para o Governo Aberto vem sendo produzido através de um processo bastante participativo com o apoio de uma grande quantidade de instituições dos diversos setores da sociedade civil, público e privado.

pública; VI – a melhoria da prestação de serviços públicos e da eficiência administrativa." (SÃO PAULO, 2014b)

O CIGA-SP, por sua vez, seria responsável pela aprovação do Plano de Ação Municipal de Governo Aberto, pela orientação, elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das ações de Governo Aberto. De acordo com a publicação da Prefeitura Municipal "Cadernos de Formação – Governo Aberto" (SÃO PAULO, 2014a), desde 2013, a iniciativa São Paulo Aberta desenvolveria ações em diversas áreas, através de várias Secretarias, num esforço de implantar a Agenda de Governo Aberto no Município. Tais ações, algumas das quais atualmente desatualizadas e/ou inativas, compreendem, dividindo-as por eixos:

- *Transparência*: Portal da Transparência, Dados Abertos, Habisp.Plus;
- *Participação digital*: Plataforma da Gestão Urbana, Planeja Sampa, Portal da São Paulo Aberta, *#GabineteAberto* e *#GabinetedeBolso*, Programa Agente de Governo Aberto, Disciplinas de Governo Aberto, Ciclo Formativo em Governo Aberto, Formação de Conselheiros dos Conselhos Participativos Municipais;
- *Accountability*: criação da Controladoria Geral do Município, Código de Conduta Funcional dos Agentes Públicos;
- *Inovação tecnológica*: Laboratório de Inovação Tecnológica da Cidade (Labprodam), Laboratório de Mobilidade Urbana e Protocolos Abertos, Café Hacker SP, Busca Saúde, SPCultura, Plataforma de aplicativos de finanças, Pacote de aplicativos de serviços públicos, *Wi-Fi* Livre SP.

Vê-se, pois, que o esforço de inclusão da agenda de Governo Aberto em Operações Urbanas Consorciadas, um tipo específico de instrumento urbanístico e, portanto, parte da política urbana desenvolvida pelo Município tangencia diversas dessas ações, em especial a Gestão Urbana. No entanto, nosso intuito é aprofundar a agenda ao longo de todo o processo de planejamento, implantação e operação das operações.

CRITÉRIOS E INDICADORES DE GOVERNANÇA E GOVERNO ABERTO APLICÁVEIS ÀS OUCs

O desenvolvimento de uma metodologia para aplicação de critérios e indicadores de Governo Aberto para OUCs pode ser bastante útil na medida em que disponibiliza ao Poder Público Municipal, à sociedade e aos demais atores sociais uma ferramenta de acompanhamento dos processos de planejamento e gestão voltada a garantir maior efetividade e poder de impacto à política urbana e ao instrumento urbanístico mais especificamente.

A agenda de Governo Aberto e suas práticas nos apresentam um conjunto de princípios, diretrizes, critérios e indicadores que podem ser utilizados para a análise de todo o processo de planejamento e gestão de uma OUC. Ao adequarmos essa agenda como um

ferramental de medição da política pública, proporcionamos ao Poder Público um instrumento de autoavaliação e aos cidadãos um instrumento de controle social.

Índices e indicadores de governança, transparência, participação e *accountability* vêm sendo desenvolvidos por diversas instituições e pesquisadores. De Renzio & Masud (2011) desenvolveram um índice de orçamento aberto (*Open Budget Index* – OBI) como uma ferramenta, baseada em estudos de pesquisadores independentes, com o intuito de comparar informações-chave de orçamentos publicadas por governos em todo o mundo. Para eles, a transparência de orçamentos públicos são um princípio de governança efetiva. Seus resultados mostram que a transparência de orçamentos no mundo, em média, é baixa. Ao mesmo tempo, constataram que países com renda per capita baixa, com instituições democráticas fracas e grande dependência de ajuda externa ou venda de hidrocarbonetos tendem a ser pouco transparentes. No entanto, um número razoável de países tem melhorado a quantidade e a cobertura de informações orçamentárias, em alguns casos por conta de pressão da sociedade civil. Em outro estudo (DE RENZIO ET AL, 2009), apontam evidência estatística de que existe uma relação positiva entre o OBI e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em países dependentes de recursos.

Oliveira & Pisa (2015) apresentaram um Índice de Avaliação de Governança Pública (IgovP) como instrumento de autoavaliação e planejamento para os Estados da Federação e como instrumento de controle social para os cidadãos. Tal índice se forma através de uma combinação de variáveis representantivas dos princípios de: i) efetividade, ii) transparência e *accountability*, iii) participação, iv) equidade, e v) legalidade, ética e integridade. Essas variáveis seriam indicadores com fontes de dados disponíveis em órgãos como IBGE, PNUD e Associação Contas Abertas. Uma vez aplicados aos Estados brasileiros, os autores construíram um *ranking* com o Distrito Federal, São Paulo e Rio Grande do Sul com os maiores valores e Amapá, Piauí e Roraima com os menores. Apesar de proporem a construção de índice semelhante para Municípios, órgãos e empresas públicas, o estudo não avança em apontar desdobramentos ou relações com outros índices como fazem os pesquisadores citados anteriormente.

Uma terceira iniciativa de pesquisa e medição é a *Métrica de Gobierno Abierto* lançada em 2017 pelo *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI) e pelo *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE) ambos mexicanos. Cejudo et al (2018) apresentam o estudo baseado em 908 órgãos públicos governamentais em termos de transparência e participação, tanto pela ótica do governo (oferta) e dos cidadãos (demanda). Da mesma forma que Oliveira & Pisa, tanto o INAI/CIDE quanto Cejudo e colaboradores (CEJUDO ET AL, 2018; CEJUDO ET AL, 2017) apresentam um Índice de Governo Aberto (*Open Government Index* – OGI) e os aplica a órgãos como Executivo Federal, Legislativo, Judiciário, universidades, municipalidades, partidos políticos, fundos de pensão, sindicatos, órgãos descentralizados e autônomos. Desses, o Executivo Federal, descentralizados e autônomos são os que se mostram mais transparentes e participativos e, ao contrário, partidos políticos, sindicatos e fundos de pensão os menos.

Além desses estudos, dois outros documentos nos são bastante importantes na definição de critérios e indicadores de Governo Aberto para OUCs. Um primeiro é de uso

interno da Prefeitura Municipal no âmbito da São Paulo Aberta intitulado "Critérios para Validação de Iniciativas de 2014". E um segundo é o artigo Perspectivas em Avaliação de Políticas Urbanas dos professores Luiz Guilherme Rivera de Castro e Angélica Tanus Benatti Alvim, ambos da FAU-Mackenzie, apresentado como capítulo do livro Avaliação de políticas Urbanas: Contexto e Perspectivas (2010).

Com o intuito de aprofundar a análise de critérios e indicadores, nos propomos também a desenvolver um Índice de Governo Aberto para OUCs (IGA-OUC) que possa permitir, ao longo do tempo, medir os níveis de transparência, participação, *accountability* e inovação tecnológica e, indiretamente, o sucesso dessa política urbana em relação à consecução de seus resultados parciais e em relação ao resultado final que é, em última instância, a garantia do direito à cidade.

A definição de critérios de Governo Aberto relacionados às OUCs se faz importante porque através deles podemos encontrar e apurar os indicadores que nos serão válidos. Tais critérios serão importantes para a agregação dos indicadores em quatro eixos de Governo Aberto.

Num esforço de validação de ações definidas como de Governo Aberto, a iniciativa São Paulo Aberta (2015) produziu um rol de critérios bastante úteis como parâmetros para nosso exercício. Assim, são critérios de Governo Aberto imprescindíveis: a Transparência, a Participação Social, a Integridade (*accountability*) e a Inovação Tecnológica. Conforme o documento da São Paulo Aberta, tais critérios compreendem:

- Transparência: [a disponibilização de] informações e dados para *download* em formato aberto e/ou linguagem cidadã (texto acessível e/ou formas de visualização que simplifiquem as informações disponibilizadas);
- Participação: [a utilização de] processos participativos, por meio de ferramentas e/ou instâncias de participação social presencial e/ou virtual, assim como metodologias inovadoras para participação;
- *Accountability*: [a publicização das] contribuições recebidas, resultados, atos e decisões participativas, contendo justificativa para tomada de decisões ou para rejeição de propostas apresentadas, fortalecendo o controle social;
- Inovação Tecnológica: [o desenvolvimento de] *software* livre e/ou [previsão de] espaços de interação com diferentes redes sociais (proprietárias e livres);
  (SÃO PAULO, 2015).

Tais critérios nos auxiliarão, principalmente, na proposição dos indicadores de Governo Aberto, dando maior concretude à avaliação das ações e das políticas públicas.

Indicadores são informações derivadas de dados e evidências que permitem a avaliação do desempenho de uma instituição, política, programa ou de um projeto específico, tanto para mensuração e controle quanto para comunicação e melhoria. De uma maneira geral, podem ser classificados como indicadores de tendências ou de resultados. Os indicadores de tendência relatam processos e atividades-meio necessários à consecução de objetivos. Os indicadores de resultados medem os resultados de tais processos e atividades-

meio. Nosso rol de indicadores apresentará tanto indicadores de tendência quanto de resultados.

Os grupos de indicadores divididos por critérios, em especial os de *accountability*, devem ser divididos por período de planejamento e gestão da política pública através do instrumento urbanístico. Como não é objetivo do artigo aprofundar o exame da construção do índice, dos critérios e indicadores, apresentamos brevemente os tipos de indicadores de que trata o IGA-OUC:

- **Transparência:** indicadores de normatividade/legislação, informação completa, mecanismo/sistema de informações, prazos, mecanismos de resposta, acessibilidade, rotas de navegação, função de busca, disponibilidade;
- **Participação Social:** indicadores de mecanismos de participação, funcionamento, antecipação, descentralização, formato da consulta, formato deliberação, seguimento, métodos, recepção, ativação, devolutivas;
- ***Accountability* (fase de planejamento)**: indicadores de motivação, contexto, legislação/normatividade, objeto, objetivos e diretrizes, diretrizes para avaliação;
- ***Accountability* (fase de operacionalização)**: indicadores de metas, ações, prazos, dados e informações, sistema de indicadores, articulações, auditoria, denúncia;
- ***Accountability* (fase de operação)**: indicadores de metas, ações, sistema de indicadores, comercialização de CEPACs, prestação de contas, resultados de eficiência, eficácia e efetividade;
- **Inovação tecnológica**: indicadores de existência, meio digital, gratuidade, licença, atualização, disponibilidade, cadastro, interatividade, capacitação.

Tal como a *Métrica de Gobierto Abierto*, optamos por dar valores relativos ao atendimento ou não das exigências de cada indicador. Da mesma forma, cada indicador deverá receber uma ponderação diferente de acordo com sua importância em relação ao critério tal como nos indicam as metodologias de construção do OGI e OBI. Porto outro lado, é importante atentar para a legitimidade das fontes de dados vez que, diferentemente de dados socioeconômicos que podem ser acessados junto a instituições como IBGE e Fundação SEADE, tais dados têm de ser gerados em nível local assim como validados coletivamente no âmbito de sua instância de governança.

Isso posto, não é nossa intenção nesse artigo avançar nos exercícios de estruturação do IGA-OUC, mas tão somente apresentar nossa agenda de pesquisa atualmente em andamento.

CONSIDERAÇÕES E PERSPECTIVAS

Retomando os questionamentos sobre as políticas públicas relativas à produção do espaço urbano, é importante ter em conta que as mesmas devem ser pensadas em processo contínuo de aperfeiçoamento sendo as OUCs um ótimo exemplo disso. Primeiramente, por que cabe um melhor delineamento do Estatuto da Cidade em relação ao planejamento e à

gestão para fugir da 'falácia do plano diretor' tão bem exposta por Flávio Villaça e tornar seus objetivos e diretrizes mais concretos através de metas e indicadores. Da mesma forma, como qualquer política pública, também as OUCs devem passar por processos mais estruturados de governança pública e controle social seja através dos atuais mecanismos de participação dos conselhos gestores seja através de novos mecanismos.

Desenvolver um método para aplicação de critérios e indicadores de Governo Aberto em Operações Urbanas Consorciadas e mais ainda, um Índice de Governo Aberto, é uma tarefa bastante complexa visto que exige pesquisa e interação com os órgãos diretamente envolvidos nos processos de planejamento e gestão para que tal índice tenha legitimidade e seja concretamente útil. Por um lado, os critérios, que tendem a se organizar em torno dos quatro eixos da agenda de Governo Aberto, tornam-se bastante inteligíveis na medida em que têm responder à simplicidade e tangibilidade sempre se reportando ao cidadão comum. Os indicadores, por sua vez, ainda carecem de um melhor desenvolvimento para refletir cada etapa e cada processo do planejamento, da operacionalização e da operação de uma OUC para captar a temporalidade processual e o acompanhamento dos cronogramas de intervenção.

O que está em jogo é a garantia do direito à cidade sendo fundamental aos seus requerentes que tenham em mãos instrumentos que os permitam demandar tal garantia ao longo do processo e não ao final dele quando o Poder Público deixa de ter capacidade de ação, já que se trata da produção do espaço urbano. Por outro lado, com um processo de desenvolvimento do instrumento urbanístico mais transparente, com a devida e participação social e com facilidades que as ferramentas tecnológicas propiciam, torna-se menos complicado exigir dos entes governamentais a prestação de contas necessária bem como a responsibilização em relação às ações desenvolvidas ou não desenvolvidas.

Como frisado anteriormente, tantos os critérios quanto os vários indicadores e a construção ponderada do Índice de Governo Aberto para OUCs necessitam de estudos mais aprofundados para que possa refletir adequadamente a realidade que se quer compreender. Da mesma forma, e acima de tudo, os critérios, indicadores e índices também precisam ser discutidos e negociados através de um processo participativo e plural pelos atores sociais que atuam na arena das OUCs para que se tornem legítimos e tenham seu uso reconhecido e possam contribuir para que o instrumento atinja seus objetivos finais.

É importante, por fim, apontar que esses índices e indicadores nos são muito mais úteis no acompanhamento de cada OUC, uma vez que servirão como pauta de reivindicações, acordos e metas entre Poder Público Municipal e sociedade, do que na aferição e na comparação entre OUCs em geral. Isso, no entanto, não diminui o valor dessa aferição.

BIBLIOGRAFIA

ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi; ABASCAL BILBAO, Carlos. Arquitetura e ciência. Cidadania e discricionariedade da administração pública do municipal na operação urbana Água Espraiada São Paulo. Arquitextos, São Paulo, ano 16, n. 186.06, *Vitruvius*, nov. 2015. Disponível em http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/16.186/5842. Acesso em 27/05/2018.

ALBUQUERQUE, Francisco. Desarrollo económico y territorio: enfoques teóricos relevantes y reflexiones derivadas de la práctica. In DOCAMPO, M.G. (ed.) *Perspectivas teóricas en desarrollo local*. Espanha, Netbiblo, 2007.

BELLIX, Laila; CAVALCANTI, Gustavo Carneiro Vidigal. *Municipalização do governo aberto: uma agenda de desafios e oportunidades.* II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. Campinas: Unicamp, 2015.

BRASIL, Controladoria-Geral da União. *Olho Vivo no Dinheiro Público*. Brasília: 2012. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf. Acesso em 12/08/2018.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma "máquina de crescimento urbano"? *O Social em Questão* - Ano XVI - nº 29 – 2013.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa; SILVA, Caroline Rodrigues da. A dinâmica capitalista da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio: flexibilização da legislação urbana, apropriação privada do fundo público e financeirização da terra urbana. *Libertas: R. Fac. Serv. Soc.*, Juiz de Fora, v.13, n.2, p. 81-114, jul./dez. 2013.

CASTRO, Laura Rocha de. *O impacto da Operação Consorciada Água Espraiada na implantação de habitação de interesse social. Dissertação (Mestrado)*. Faculdade de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Campinas, 2016.

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de; ALVIM, Angélica Tanus Benatti. Perspectivas em avaliação de políticas públicas. In: ALVIM, A.T.B.; CASTRO, L.G.R. (orgs.). *Avaliação de políticas públicas: contexto e perspectivas*. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, Mackpesquisa e Romano guerra Editora, 2010.

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. *Operações Urbanas em São Paulo – interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

CEJUDO, Guillermo M.; MICHEL, Cynthia L.; SOBRINO, Armando; VÁSQUEZ, Marcela. Observing and Measuring Government Openness.A conceptual discussion and application to Mexico. *Governar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*. Gobernar, Vol. 2 : Iss. 1 , Article 4., 2018: 1-14.

CEJUDO, Guillermo M., AGUILAR, MICHEL, Cynthia L.; ZEDILLO, Roberto. *An Analysis of Open Government, Transparency and Proactive Transparency Indicators, Indexes and Measurements*. CIDE-INAI: Mexico City, 2017. Disponível em https://goo.gl/Jnm2DO. Acesso em 24/02/2018.

CIDE-INAI *Open Government Metric. Results Report*. CIDE-INAI: Mexico City, 2017. Disponível em https://goo.gl/hmyYVL. Acesso em 23/02/2018.

COSTA, Luiz Carlos. In: Blog do Luiz Carlos Costa. Disponível em: https://luizcarloscosta1935.wordpress.com/2013/08/. Acesso em 23/11/2017.

DE RENZIO, Paolo; GOMEZ, Pamela; SHEPPARD, James. Budget transparency and development in resource-dependent countries. *International Social Science Journal*, v. 57, n. 1, p. 57-69, 2009.

DE RENZIO, Paolo; MASUD, Harika. Measuring and promoting budget transparency: the open budget index as a research and advocacy tool. *Governance*, v. 24, n. 3, p. 607-616, 2011.

DFID. Department for International Development. *Governance, development and democratic politics*. Londres: Department for International Development, 2006. Disponível em: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.dfid.gov.uk/pubs/files/governance.pdf . Acesso em 17/10/2018.

ESTEVE, Josep Maria Pascual. *Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.

FERREIRA, João Sette Whitacker; FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. In *Folha de São Paulo, "Tendências e Debates"*, 17 de abril de 2001.

FERREIRA, João Sette Whitacker; MARICATO, Ermínia. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L.M. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre/São Paulo, 2002.

FIX, Mariana. A "fórmula mágica" da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. *Urbanismo: dossiê São Paulo–Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 185-198, 2004.

GIANELLA, Letícia de Carvalho. A luta pelo espaço no contexto do Projeto Porto Maravilha: novos sujeitos e contradições. RBEUR – *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, V.17, N.3, p.150-171, Recife, set/dez 2015.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. The right to the city. Trad. de Jair Pinheiro, *New Left Review*, n. 53, 2008.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes - Selo Martins, 2014.

KHAGRAM, Sanjeev; FUNG, Archon; DE RENZIO, Paolo. *Open budgets: the political economy of transparency, participation, and accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2013.

LING, Cristina; ROBERTS, Dawn K. *Evidence of development impact from institutional change: a review of the evidence on open budgeting*. Washington, DC: World Bank Group, 2014.

MALERONKA, C. *Projeto e gestão na metrópole contemporânea. Um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'Operação Urbana Consorciada' à luz da experiência paulistana*. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MONTANDON, Daniel Todtmann. *Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009.

NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela. (Ed.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago do Chile, 2017.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves, PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 49(5): 1263-1290, set./out. 2015.

OTTONI, Cláudio Knapp Benedicto. *Operação Urbana Água Branca e a transformação do espaço da Barra Funda. Dissertação (Mestrado)*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

PESSOA, Laura Cristina Ribeiro; BÓGUS, Lucia Maria Machado. Operações urbanas – nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. *Cadernos Metrópole nº 20*, pp. 125-139, Rio de Janeiro: 2º sem. 2008.

RIBEIRO, Roberta Solis. ¿En qué consiste un gobierno abierto? In: NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela. (Ed.). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago do Chile, 2017. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf. Acesso em 07/06/2017.

ROLNIK, Raquel. Operação urbana Água Branca: mais prédios com mais garagens e mais carros? In: *O Estado de São Paulo*. 17 de abril de 2012. Disponível em: https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/04/17/operacao-urbana-agua-branca-mais-predios-com-mais-garagens-e-mais-carros/ Acesso em 13/05/2016.

SÃO PAULO, Prefeitura de São Paulo. *Cadernos de Formação – Governo Aberto*. São Paulo: Editora Instituto Paulo Freire, 2014a. Disponível em: https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Governo_Aberto.pdf. Acesso em 07/06/2017.

SÃO PAULO, Prefeitura de São Paulo. *São Paulo Aberta: Critérios de avaliação de ações de Governo Aberto*. Documento interno. São Paulo, 2014b.

SILVA, Angela dos Santos. O*peração Urbana Consorciada Água Espraiada: análise da política pública para implantação de projetos de habitação de interesse social no Setor Jabaquara ano 2001-2012*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

THEODORE, Nik; PECK, Jamie; BRENNER, Neil. *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*. Santiago do Chile: Temas Sociales nº 66 março, 2009.

WERNECK, Mariana da Gama e Silva. *Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização*. Dissertação (Mestrado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.

WORLD BANK. *Social development*. Disponível em: www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/overview. Acesso em: 20/09/2018.