

Construindo a participação em agendas para cidades sustentáveis

Análise de quatro
experiências
no Brasil



Março 2017

 **FGV EAESP**
CENTRO DE ESTUDOS
EM SUSTENTABILIDADE


instituto
arapyaú

Centro de Estudos
em Sustentabilidade da
Fundação Getulio Vargas
(GVces)

Coordenação-geral

Mario Monzoni e Paulo Branco

Coordenação Técnica

Daniela Gomes Pinto, Letícia Artuso e Lívia Pagotto

Equipe Técnica

Carolina Derivi, Kena Chaves

Coordenação Gráfica

Bel Brunharo

Projeto Gráfico

Chico Max

Revisão

Kátia Shimabukuro

Instituto Arapyauú

Diretor Executivo

Marcelo Furtado

Programa Cidades e Territórios - Gerente Executivo

Rodrigo Agostinho

Gerente de Projetos

Thais Ferraz

Analistas de Projetos

Tayara Calina

Adriana Cestari

Colaboração

Alexandre Schneider

Índice

Apresentação	4
Introdução	5
1 – Cidades sustentáveis: um conceito dinâmico	7
Uma aproximação do conceito:	
o mosaico das cidades sustentáveis	8
Premissas fundamentais para cidades sustentáveis	9
2 – A forma de fazer: governança e participação cidadã	10
Processos de construção de agendas de desenvolvimento sustentável: o lugar da participação social	12
3 – Participação social na construção de agendas para cidades sustentáveis: o que observar	13
As iniciativas analisadas	15
Análise dos resultados	17
4 – Um contínuo caminhar: recomendações para agendas de longo prazo	24
Referências bibliográficas	31
Anexo 1	33
Anexo 2	36



APRESENTAÇÃO

» **SE HÁ UMA PORTA DE ENTRADA RÁ-** pida no debate sobre o futuro comum da humanidade, é saber que a população crescerá até meados deste século a patamares nunca antes vistos, que será cada vez mais urbana, e que esse modo de vida em espaços ao mesmo tempo adensados e agigantados se deparará cada vez mais com limites impostos pelos sistemas ecológicos. É como dizer que os problemas conhecidos agora se multiplicam em escala e adicionam ainda complicadores inéditos.

Mas a cidade é também uma poderosa plataforma de encontros. Como ilustrou o urbanista Richard Florida, um *hardware* capaz de rodar o *software* da criatividade. Regiões como a América Latina e o Caribe, ao experimentarem o fenômeno da urbanização em ritmo ainda mais veloz, com taxas de 80% em alguns países, oferecem vertedouros de inovação no campo do planejamento urbano, *pari passu* com o mundo desenvolvido.

É com essa missão que precisa ser entendida a participação social nas rotas que levam ao desenvolvimento sustentável. Não como formalidade, entrave ou demagogia, mas como o reconhecimento da impossibilidade de se propor soluções efetivas sem acessar o vasto caldo de inteligência que se forja nas inúmeras formas de viver a cidade e superar desafios cotidianos. Mais ainda quando

os objetivos da cidade sustentável coadunam os pressupostos de eficiência e saúde ambiental com a inclusão. Nada mais contraditório que imaginar promover o acesso equitativo a recursos e oportunidades sem um processo que mime-tize esse mesmo objetivo, ampliando-se a arena de atuação política, incluindo-se vozes e interesses diversos na busca de prioridades comuns.

Fruto de um percurso de sete meses, em que se buscou mergulhar nos componentes da sustentabilidade urbana, este projeto se depara com um painel de múltiplas pautas, mas concentra-se em um fio condutor que atravessa todas elas: novos modelos de governança e tecnologias sociais participativos para a confecção de agendas voltadas a cidades sustentáveis. A observação de quatro casos práticos em que se deram ambientes de cocriação permite coletar alguns aprendizados e projetar desafios para uma trajetória de longo prazo.

O resultado desses sete meses de trabalho é, assim, também um convite para se pensar em como colocar em prática tais lições e como torná-las em ações – e transformações – na vida real de contínua construção e reconstrução das cidades que queremos. «

Equipes GVces e Instituto Arapyau

INTRODUÇÃO

» **EM AGOSTO DE 2016, O INSTITUTO** Arapyaú convidou o Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (GVces) a investigar lições aprendidas em quatro experiências de construção de agendas locais para cidades sustentáveis. O objetivo era sistematizar tal conhecimento para um público mais amplo e contribuir para construção de agendas locais participativas e de longo prazo.

Na visão das duas instituições (corroboradas por recentes discussões do Banco Mundial, ONU-Habitat e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU), os arranjos da governança local – entendidos como os acordos formais e informais para a construção de políticas e ações – são cruciais para a qualidade dos resultados no fomento a cidades sustentáveis, de forma a garantir inclusão social, perenidade e efetividade. Nesse contexto, a participação do amplo espectro de atores sociais – e mais do que isso: a qualidade dessa participação – é condi-

ção fundamental para a boa governança e para o resultado que se espera.

Assim, a investigação do GVces ao longo dos sete meses de projeto foi orientada a responder às seguintes provocações: Como construir espaços de participação urbanos efetivamente multinível e multiator em uma complexa e diversa rede de articulação social? Como promover engajamento legítimo na construção de agendas para cidades sustentáveis? Como melhor aproximar a gestão pública da sociedade?

Em primeiro lugar, a pesquisa fez um mergulho no conceito de cidades sustentáveis, por duas vias: de um lado, levantando o arcabouço teórico e bibliográfico sobre o tema e, de outro, observando “a vida como ela é”, ao mapear mais de 200 iniciativas de instituições nacionais e internacionais que se propõem a trabalhar no tema¹. Essa aproximação ao tema cidades sustentáveis resultou na produção de um mosaico que aponta algumas das

1 - O mapeamento foi detalhado no decorrer do projeto em reuniões intermediárias com o Instituto Arapyaú e reuniões com especialistas; e incluiu também o levantamento de 52 instituições financiadoras da agenda de cidades no Brasil e no mundo, e um mergulho aprofundado em sete delas.

principais pautas de atuação. Mas o resultado da investigação também aponta que o termo “cidades sustentáveis” responde a múltiplas interpretações e customizações, muitas vezes amparado por outros adjetivos, tais como “cidades criativas”, “cidades inteligentes” (*smart cities*), “cidades resilientes”.

Mais do que encerrar o debate ainda dinâmico sobre esses conceitos, as diferentes narrativas investigadas corroboram a relevância de processos participativos. Ou seja, é na governança dos processos de construção das agendas futuras de uma cidade sustentável que se dará a criação de uma narrativa condizente com a soma dos anseios e a explicitação dos conflitos entre os diferentes atores de um determinado território urbano, rumo a objetivos comuns.

Para melhor entender e explicitar esse fio condutor, algumas lentes de análise foram definidas e, posteriormente, um mergulho em quatro experiências atuais

de construção de agendas – Três Lagoas Sustentável, Curitiba 2035, Sobral de Futuro e Casa Fluminense – apoiou a investigação de aprendizados a serem compartilhados. Finalmente, à análise das discussões em campo e da literatura foram agregadas as discussões trazidas em dois encontros com especialistas, que ajudaram a orientar a pesquisa.

Como caminhos a seguir, identificamos a necessária conexão das agendas com políticas públicas e transversalidade; a demanda por recursos financeiros, humanos e intangíveis; a busca por equilíbrio ótimo entre diálogo inclusivo e conhecimento técnico; e a oportunidade de incremento do capital social e das capacidades por meio de transparência e monitoramento.

Se as cidades são “a coisa humana por excelência”, como disse Lévi-Strauss, importa que os arranjos que buscam transformá-las também o sejam – na melhor acepção da palavra. «

1

CIDADES SUSTENTÁVEIS: UM CONCEITO DINÂMICO

» NÃO HÁ CENÁRIO SOBRE O SÉCULO 21

que ignore a centralidade do mundo urbano para o desenvolvimento sustentável nas próximas décadas. A projeção de 10 bilhões de habitantes e de 66% dessa população nos centros urbanos até 2050² por si só indica uma mudança vultuosa na maneira como vivemos e produzimos riqueza, o que impõe a necessidade de novas estratégias para compartilhamento dos mais variados recursos. Os desafios das novas dinâmicas demográficas também encontram um tempo em que a humanidade passa a reconhecer os limites ecológicos para suas aspirações, como a mudança do clima. É também nos centros urbanos que se produz mais de 70% das emissões globais de gases de efeito estufa de origem energética e para onde conflui a maior parte do consumo de recursos materiais e da produção de resíduos³. Ou seja, mesmo naquelas questões que a própria urbanização relegou como externas – a conservação de áreas naturais, a produção rural de alimentos – tem influência decisiva na forma como as cidades se comportam e se organizam.

Se o objetivo é promover o uso eficiente e inteligente dos recursos disponíveis, em frentes múltiplas como transporte, energia, habitação e no próprio uso do solo urbano, é também indissociável uma distribuição mais inclusiva dos bens comuns⁴. A New Urban Agenda, compromisso firmado na terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urba-

no Sustentável – Habitat III, realizada em outubro de 2016 no Equador, colocou em evidência a ideia de direito à cidade, fundado no princípio de que todos devem poder usufruir dos recursos urbanos e fazer e refazer a cidade⁵. Também o World Resources Institute trata a questão da equidade no acesso a oportunidades como “a porta de entrada da sustentabilidade urbana” e o desempenho econômico, ambiental e social das cidades de maneira integrada: “cidades não podem atingir e sustentar progresso em uma dessas áreas sem endereçar simultaneamente as outras duas”⁶.

Mas como se dá, na prática, essa conjunção entre tantas diferentes dinâmicas possíveis – e necessárias – para o atingimento de cidades sustentáveis? De que “cidade” estamos falando?

A revisão bibliográfica sobre o conceito e outros associados a ele – cidades criativas, cidades resilientes, cidades inteligentes (*smart cities*), cidades saudáveis, cidades democráticas – apontam para um conjunto complexo de premissas, temas e narrativas possíveis. Ao cruzar tais conceitos com um levantamento das pautas de atuação de mais de 200 organizações do Brasil e do mundo (ver Anexo I ao final desta publicação), é possível se aproximar da visualização desse arranjo por meio de um mosaico (Figura 1). Nele estão refletidas algumas das frentes mais recorrentes nesse grande diálogo sobre o futuro das cidades e como interagem em áreas afins, ou *clusters*.

2 - UN-Habitat, 2016

3 - Unep, 2012

4 - Reis, 2008

5 - Harvey, 2012

6 - Beard et al (WRI), 2016

FIGURA 1:

Uma aproximação do conceito: o mosaico das cidades sustentáveis

Organizados em cores, os clusters revelam afinidades temáticas das pautas de atuação mapeadas entre mais de 200 organizações do Brasil e do mundo. Nas bordas estão representadas premissas que fundamentam a abordagem de sustentabilidade.



Direitos humanos e diversidade compõem a abordagem sobre grupos vulnerabilizados e abrigam questões de igualdade, equidade e acessibilidade.

Relação campo – cidade trata dos temas abastecimento e agricultura urbana e periurbana.

Meio ambiente atenta para gestão de recursos, mobilidade, adaptação à mudança do clima, aspectos de consumo e áreas verdes nas cidades.

Cultura aborda inovações na periferia, ações do movimento maker, economia criativa e do conhecimento.

Infraestrutura e sociedade abrigam temas estruturantes como habitação, saneamento, educação, saúde e segurança.

Desenvolvimento econômico trata de novas tendências de produção e consumo, finanças e empreendedorismo.

Intervenções urbanas partem do conceito de direito à cidade e colocam em foco as formas de intervenção nos espaços urbanos.

Governança e gestão tratam de aspectos processuais que envolvem a administração da cidade e as relações recíprocas entre poder público e sociedade.

PREMISSAS FUNDAMENTAIS PARA CIDADES SUSTENTÁVEIS

O que difere uma cidade sustentável de uma cidade “não sustentável”? Algumas premissas norteiam quaisquer que sejam as portas de entrada ao tema e são também interconectadas

Sustentabilidade ambiental – Longe de se encerrar na temática dos espaços verdes ou mesmo dos desafios da poluição à saúde pública, a dimensão ambiental se revela no uso eficiente dos recursos disponíveis e na reconciliação do espaço urbano com serviços ecossistêmicos.

Qualidade de vida – Trata-se de um ideal refletido não apenas num espaço público ambientalmente saudável, mas também no acesso a bens, serviços e oportunidades fundamentais, tais como moradia, saúde, educação, lazer, cultura e trabalho.

Direitos humanos, equidade e diversidade – A distribuição mais equitativa de recursos essenciais a uma vida digna passa também pela defesa da diversidade e pela superação de quaisquer barreiras fundadas em discriminação.

Economia inclusiva e valorização da cultura local – A promoção do acesso a oportunidades geradoras de renda envolve ainda valorizar ativos culturais locais e oportunidades que possam advir do empreendedorismo, como fator democratizante e descentralizador nos mercados.

Para além dos ideais que orientam a ação voltada à sustentabilidade urbana, a maneira particular como a sociedade se empenha para atingi-los se revela na premissa de **governança e participação cidadã**. É o foco desse trabalho e será detalhado no capítulo a seguir. «

2

A FORMA DE FAZER: GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

O que é governança?

Processo por meio do qual o Estado e os grupos não estatais interagem para formular e implementar políticas, trabalhando sob um conjunto de normas formais e informais em prol de objetivos comuns.

Fonte: Adaptado de Banco Mundial, 2017

» A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES EM determinada cidade pode configurar-se, como vimos, em múltiplas abordagens. Assim, é no protagonismo de seus habitantes na definição de narrativas e caminhos próprios que as cidades do futuro terão mais chance de encontrar aderência de suas propostas, e atender a um número mais variado de cidadãos.

A necessidade de **mobilização** em diferentes escalas vem promovendo, em todo o mundo, um deslocamento de práticas de poder centralizadas nos Estados para novas instâncias locais, regionais e supranacionais. Assim, ao passo que essa expansão da arena política se revela *multinível*, também se firma como *multiator*, à medida que a própria sociedade civil e suas organizações representativas emergem como um interlocutor estratégico e de legitimação democrática dos rumos pactuados para as cidades.

O Relatório de Desenvolvimento Global do Banco Mundial de 2017 é dedicado ao tema de governança e demonstra como políticas públicas formuladas em

ambiente de participação social têm mais chances de serem efetivas. No entendimento do Banco Mundial, as autoridades públicas não atuam no vácuo: suas decisões refletem o poder de negociação dos cidadãos que concorrem entre si para avançar interesses competitivos. Segundo o relatório, a distribuição desigual de poder pode excluir grupos e pessoas das recompensas e ganhos da participação política. Dessa forma, a eficácia da implementação das políticas públicas depende do olhar não apenas sobre quais políticas são necessárias, mas também como serão implementadas.

Uma mudança significativa é possível graças à participação e interação dos cidadãos, por meio de coalizões que mudam os incentivos dos tomadores de decisão. E o conjunto de regras formais e informais que compõem a governança pressupõe **confiança e transparência** nas relações, **mecanismos de inclusão** da diversidade dos interesses representados e amplo **acesso a informações** relevantes para o processo de tomada de decisão.



A UN-Habitat apresenta argumentos similares ao observar a “reinvenção do planejamento urbano”, que “se afasta radicalmente da sua ambição original de comandar e controlar a cidade” para posicionar a “participação cidadã e a consulta a diversas partes interessadas como o estado da arte da governança”⁷.

Também no conjunto de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), formulados no âmbito das Nações Unidas para orientar a cooperação internacional e as políticas nacionais dos países-membros, figura a governança ampliada como condição de sucesso em diversas áreas, por meio de participação, transparência e acesso à informação (*ver quadro ao lado*).

7 - UN-Habitat, 2010

Governança e participação nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

- ▶ Garantir a **participação plena e efetiva** das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança (ODS 5);
- ▶ Aumentar capacidades para o planejamento e gestão de **assentamentos humanos participativos** (ODS 11);
- ▶ Garantir a **tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa** em todos os níveis (ODS 16);
- ▶ Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas **instituições de governança global** (ODS 16);
- ▶ Assegurar o **acesso público à informação** (ODS 16);
- ▶ Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis (ODS 16);
- ▶ Reforçar o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento para aumentar significativamente a **disponibilidade de dados de alta qualidade, atuais e confiáveis** (ODS 17);
- ▶ Reforçar a parceria global complementada por **parcerias multissetoriais** que mobilizem e compartilhem **conhecimento, experiência tecnologia e recursos financeiros** (ODS 17);
- ▶ Reforçar o apoio internacional para a implementação eficaz e orientada da **capacitação** em países em desenvolvimento, a fim de apoiar os planos nacionais (ODS 17).

PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO DE AGENDAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O LUGAR DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Como se dá a pactuação de qual cidade queremos e quais caminhos seguir para torná-la real? A construção de agendas para cidades sustentáveis parece ser o “local” onde há a oportunidade de visualizar a profunda interconexão dos desafios urbanos e identificar sinergias. Há mais de 20 anos, a Agenda 21, consolidada na conferência das Nações Unidas Rio-92, propõe uma abordagem multissetorial de desenvolvimento e um processo amplamente participativo de construção de consensos e cenários futuros, em regime de corresponsabilidade⁸. A forma da construção, portanto, assume a mesma importância que o conteúdo das agendas, seu grau de pertinência técnica e de conhecimento aplicado. Ambos são determinantes para a efetividade dos resultados.

Mas o dia seguinte à confecção final do documento é também o início de uma tra-

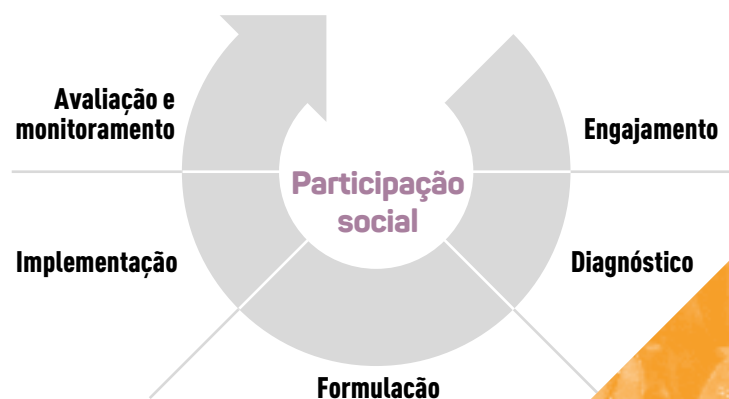
jetória de décadas de realização. Para ser um instrumento vivo, com aderência na sociedade e poder real de transformação, as agendas de desenvolvimento sustentável devem ser entendidas menos como um fim em si mesmas e mais como processos, cuja implementação demanda constante monitoramento e repactuação. E em todas as etapas, o vínculo entre o poder público e o amplo espectro de partes interessadas precisa ser continuamente fortalecido, gerando constantes aprendizados (Figura 2).

Ainda assim, é frequentemente na fase de planejamento que são fincadas as bases para essa interação. E é também para onde este trabalho se dirige buscando aprendizados em participação, com base em quatro iniciativas de construção de agendas de desenvolvimento sustentável, detalhadas no capítulo a seguir. «

8 - MMA, sem data

FIGURA 2:

As etapas de construção de agendas locais



Fonte: Elaboração própria

3

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DE AGENDAS PARA CIDADES SUSTENTÁVEIS: O QUE OBSERVAR

» ESTE TRABALHO DESEJA CONTRIBUIR para construção de processos e arranjos de governança urbana que privilegiem o fortalecimento da cidadania baseada em descentralização, transparência e participação social e busca responder às seguintes perguntas:

- ▶ **Como construir espaços urbanos multinível e multiator em uma complexa e diversa rede de articulação social?**
- ▶ **Como promover legitimidade e engajamento na construção de agendas?**
- ▶ **Como aproximar o gestor público e sociedade?**
- ▶ **Quais lições aprendidas orientam o avanço nessa discussão?**

Para tanto, foram analisadas quatro iniciativas de construção participativa de agendas futuras para cidades, a partir da

atuação do Instituto Arapyáú como cofinanciador e apoiador institucional, por meio de seu programa Cidades e Territórios :

- ▶ **Sobral de Futuro (município do Ceará);**
- ▶ **Três Lagoas Sustentável (município de Mato Grosso do Sul),**
- ▶ **Curitiba 2035 (capital do estado do Paraná);**
- ▶ **Casa Fluminense (Região Metropolitana do Rio de Janeiro);**

Para o levantamento das informações foram utilizados os principais relatórios e documentos referentes a cada uma delas, além de visitas *in loco* com participação em eventos específicos e 28 entrevistas semiestruturadas com atores locais (Anexo 2).

As visitas e conversas aconteceram entre outubro e novembro de 2016, dentro





de um percurso de estudo de sete meses. Todos os projetos, portanto, tiveram andamentos relevantes após esse momento e que não são tratados aqui. O objetivo da pesquisa não é preconizar a probabilidade de sucesso das iniciativas, mas fortalecer os processos por meio da sistematização de aprendizados, assim como inspirar outras experiências semelhantes.

As iniciativas analisadas se encontravam, àquele momento, na fase de **engajamento, diagnóstico e formulação** de suas agendas. Sendo assim, o foco da análise foi limitado ao momento específico do planejamento (Figura 3).

A análise da **qualidade da participação social** das quatro experiências seguiu três lentes de análise:

- ▶ **representatividade e tomada de decisão;**
- ▶ **transparência e acesso a informação;**
- ▶ **desenvolvimento de capacidades.**

Trata-se de um recorte que dialoga mais diretamente com os atributos das experiências analisadas e que encontra respaldo em manuais e guias voltados para a formulação das agendas 21 e de outros instrumentos de planejamento – como o plano diretor das cidades – além das recomendações contidas na Agenda 2030, relativa aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)¹¹. «

11 - MMA, 2002; MMA, sem data; Ministério das Cidades, 2004; Instituto Pólis, 2011; ICLEI, 1996; Kranz, 1995; ONU, 2015



Fonte: Elaboração própria



AS INICIATIVAS ANALISADAS

TRÊS LAGOAS SUSTENTÁVEL

Três Lagoas - MS

Contexto: O projeto é desenvolvido por meio do Programa de Apoio à Gestão Pública do Instituto Votorantim juntamente com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Programa Cidades Emergentes e Sustentáveis (CES) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em conjunto com a Caixa Econômica Federal. Consiste em garantir melhorias para o município ao permitir a modernização da gestão pública e ordenamento territorial, articulando parcerias e recursos, de forma transparente. A motivação parte também da expansão da linha de produção de celulose da Fibria (pertencente ao Grupo Votorantim) no município. O Instituto Arapyaú passou a integrar a rede de parceiros do projeto no âmbito do fortalecimento da participação social, com a consolidação de um grupo gestor.

Tempo: O início do projeto foi em março de 2016 e o lançamento do Plano ocorreu em dezembro do mesmo ano.

Arranjo institucional: Foi formado um Grupo Gestor para o Plano, que conta com 40 membros representantes de instituições locais, entre eles: associação de moradores e associações de classe, sindicatos, movimento da sociedade civil organizada, conselhos municipais e prefeitura.

Financiamento do projeto: Fibria, Instituto Votorantim, BID, Instituto Arapyaú, BNDES e Caixa

Conheça mais sobre esta agenda:
treslagoassustentavel.com.br

CURITIBA 2035

Curitiba - PR

Contexto: O projeto objetiva a construção de diretrizes de longo prazo para orientar políticas de desenvolvimento da cidade nos próximos 20 anos. Busca a elaboração de premissas sobre temas prioritários definidos por um conjunto de especialistas, contando com a mobilização e o engajamento de atores da sociedade civil, academia, poder público e setor empresarial. A Prefeitura, em parceria com a Comunitas, empenhou-se na construção e implementação de uma agenda de longo prazo para o município, em que a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep) entra como braço técnico local para conduzir o processo, considerando os estudos já realizados no projeto anterior *Curitiba 2030*.

Tempo: O início do projeto foi em maio de 2016 com previsão de término em maio 2018.

Arranjo institucional: Existem dois



grupos formados a partir do projeto. O primeiro deles é o Comitê Executivo, composto pelos líderes da iniciativa (Comunitas, Instituto Arapyaú, Instituto Atuação, Instituto Votorantim, Prefeitura Municipal de Curitiba e Fiep). O segundo grupo, denominado Comitê Gestor, foi formado para acompanhar a construção da agenda, com representantes de diversas instituições de ensino e pesquisa locais, agências governamentais, setor empresarial e representantes da sociedade civil organizada.

Financiamento do projeto: Comunitas, Fiep e Instituto Arapyaú.

Conheça mais sobre esta agenda: curitiba2035.org.br

SOBRAL DE FUTURO

Sobral - CE

Contexto: O Instituto Votorantim, com cofinanciamento do BNDES e do Instituto Arapyaú, iniciaram a elaboração de uma agenda de longo prazo para o município. Sobral de Futuro é o nome da construção participativa de um plano de desenvolvimento local sustentável, sob a gestão de um grupo de representantes dos diversos setores da sociedade sobralense: iniciativa privada, poder público e sociedade civil organizada.

Tempo: O projeto foi lançado na cidade em fevereiro de 2016 e o plano de visão de futuro foi apresentado à população em julho do mesmo ano.

Arranjo institucional: Comitê Gestor composto por 35 instituições locais, com representantes de associações comer-

ciais, conselhos municipais, organizações da sociedade civil, instituições de ensino, empresas locais, órgãos públicos e Prefeitura.

Financiamento do projeto: Instituto Votorantim, BNDES e Instituto Arapyaú.

Conheça mais sobre esta agenda: sobraldefuturo.com.br

CASA FLUMINENSE

Região Metropolitana do Rio de Janeiro - RJ

Contexto: A Casa Fluminense é um espaço permanente que articula organizações e pessoas com objetivo de construir e fomentar políticas e ações públicas voltadas à promoção de igualdade, ao aprofundamento democrático e ao desenvolvimento sustentável na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Surgiu da articulação da sociedade civil em busca de um olhar territorial integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ).

Tempo: Iniciou em meados de 2013 com conclusão da “Agenda Rio 2017” em 2016.

Arranjo institucional: A Casa se organiza em um Núcleo Executivo, composto por dez pessoas, com o apoio de um Conselho formado por cinco associados. Conta também com uma rede de parceiros da sociedade civil, que hoje possui aproximadamente 70 organizações que atuam nas cidades da região metropolitana do Rio de Janeiro.

Financiamento do projeto: Open Society e Instituto Arapyaú.

Conheça mais sobre esta agenda: casafluminense.org.br «

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos quatro casos foi feita a partir de lentes selecionadas – representatividade e tomada de decisão, transparência e acesso à informação, e desenvolvimento de capacidades – descritas nas próximas páginas. A Tabela 1, ao final do detalhamento, resume o que foi observado.

LENTE DE ANÁLISE

Quem participa da formulação de uma agenda e como devem se distribuir as responsabilidades? Não há modelo único ideal que cabe em todas as realidades. Entre os diferentes arranjos possíveis, há em comum a busca por uma composição inclusiva e uma tomada de decisão transparente.

Nem sempre uma única organização da sociedade civil tem legitimidade para ser porta-voz do campo social, ou uma única empresa fala pela totalidade da comunidade de negócios. Deve preceder a mobilização um mapeamento de quem são os atores sociais relevantes, tanto para a comunidade a que pertencem como para os objetivos da agenda, ou que possam ser afetados positiva ou negativamente pela sua execução. Um diagnóstico adequado sobre capital social – ou o nível de cultura de colaboração na cidade – também possibilita o planejamento do tempo necessário para se alcançar os resultados esperados, bem como de estratégias dirigidas para o engajamento.

Quanto à tomada de decisão, não necessariamente um espaço em que todos têm papel deliberativo é sempre o caminho mais frutífero. O fundamental é que exista clareza quanto aos procedimentos e que estes sejam pactuados entre todos, promovendo irrestritamente o respeito às regras estabelecidas.

REPRESENTATIVIDADE E TOMADA DE DECISÃO

» **TODAS AS QUATRO EXPERIÊNCIAS** contam com algum tipo de comitê ou grupo formado para acompanhar o planejamento de construção da agenda, porém com papéis e capacidades de atuação distintos.

O projeto *Três Lagoas Sustentável* contou com uma grande pesquisa de censo na cidade, na qual foram **identificadas as prioridades para a agenda** na visão dos cidadãos. Tem-se aqui um material rico e representativo na construção do diagnóstico e proposta da agenda. Contudo, a visão dos participantes do Grupo Gestor sobre a própria composição é que ainda faltam representantes, especialmente comunitários. Isso deve ser considerado em meio a um contexto de instituições locais e sociedade ainda com pouca experiência em processos participativos.

Isso também foi observado no processo de *Curitiba 2035*, de cujo Comitê Gestor estão ausentes **representantes da base da sociedade civil**. Se por um lado, o comitê conta com instituições de reconhecido conhecimento técnico e é possível observar grande entrosamento entre os participantes, por outro, a busca contínua por maior diversidade evidenciaria conflu-



tos e ampliaria a percepção de legitimidade, conseqüentemente de **apropriação da agenda** nos diferentes setores da sociedade.

Representatividade é também um processo. Nem sempre os trabalhos terão início diante do time mais coeso ou que melhor reflete as diversas forças que compõem um território. Geralmente, isso vai depender da **capacidade de convocação** de quem lidera (associada, por sua vez, à transparência e à comunicação), mas também da **composição prévia do tecido social**, mais ou menos convergente, mais ou menos habituado à construção de estratégias comuns. Por esse motivo, **mapear previamente quem são os atores sociais** mais relevantes e como interagem naquele contexto particular propicia **estratégias sólidas para mobilização** em todas as etapas. Todas as iniciativas promoveram algum tipo de levantamento nesse sentido, seja para constituição dos seus espaços de governança, seja para fortalecimento de redes, a exemplo da *Casa Fluminense*.

Ainda sobre a composição dos grupos, a outra lente de observação foi sobre a forma de tomada de decisão. É possível identificar, no momento observado por essa análise, o **protagonismo das instituições fomentadoras** do processo e consultorias contratadas, especialmente em *Três Lagoas*, *Sobral* e *Curitiba*, ainda que em níveis e pesos diferentes.

É compreensível que isso aconteça, particularmente em cenários em que a cultura de participação e o capital social são incipientes. Além disso, é preciso reconhecer que é parte do processo, es-

pecialmente do engajamento, que haja esse tipo de recurso técnico disponível (no caso, consultorias responsáveis pela execução do projeto). Isso faz com que as ações iniciais aconteçam, primeiros resultados se desdobrem e assim aumente a própria participação na construção da agenda. É indesejável, entretanto, que o processo acentue assimetrias de poder e de conhecimento. Especialmente em *Três Lagoas*, onde se observou excessivo tecnicismo metodológico, esse é um ponto de atenção, no sentido de se evitar o **risco de alijamento de atores** que não necessariamente dominam esse tipo de linguagem.

Em *Sobral*, os participantes do comitê gestor, ao se apropriarem da proposta de construção da agenda, foram responsáveis pela apresentação do projeto à Câmara Municipal em busca do engajamento do legislativo. O sentimento de **protagonismo e liderança** que se desperta ali é chave para continuidade de todo o processo.

A **clareza sobre os processos de tomada de decisão** é um dos elementos prioritários para o engajamento. O acentuado protagonismo de um ator determinado pode também obscurecer o caráter de abertura à construção coletiva, ainda que os procedimentos de participação estejam estabelecidos. Em Curitiba, por exemplo, uma das organizações convidadas a contribuir hesitava em fazê-lo por identificar a agenda como produto de autoria da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep), embora a entidade seja responsável não pelo conteúdo, mas pela metodologia, e compartilhe a liderança formal com outras instituições. «

LENTE DE ANÁLISE

Produzir informação confiável de modo a embasar a tomada de decisão é uma medida indispensável, mas que pode ser tanto balizadora de equidade e engajamento, quanto de desmobilização.

Se o conhecimento não é devidamente compartilhado e assimilado por todos, a participação perde qualidade e corre-se o risco de produzir desequilíbrio na capacidade dos diferentes atores em intervir no processo.

No entanto, não é apenas informação técnica que interessa à construção de uma agenda. Um dos melhores indicativos de inteligência coletiva é justamente a porosidade do conteúdo especializado a outros tipos de conhecimento criados na vivência do cotidiano local.

Adicionalmente, para além das informações que são objeto da agenda, é preciso cuidar também de dar publicidade e clareza à própria formação das iniciativas – quem financia, com quais contrapartidas, quais papéis atrelados a isso, quais perspectivas de longo prazo.

Fomentar um ambiente baseado na confiança entre os atores é um dos maiores ativos que a iniciativa pode gerar porque se desdobra na continuidade dos esforços e no acompanhamento.

TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

» **PARA GARANTIR A TRANSPARÊNCIA** uma etapa anterior é necessária: a geração de **dados e informações com conteúdo relevante** e credibilidade. Estudos técnicos como os que o projeto *Três Lagoas Sustentável* realizou são de extrema importância. Ao aprofundar tendências locais relativas às mudanças do clima ou à mancha urbana, por exemplo, permitem a customização de projetos e diretrizes mais efetivas. Esse esforço também se refletiu no próprio engajamento do grupo gestor, que viu nesses estudos a credibilidade como ferramenta para blindar decisões tomadas apenas por motivações políticas.

Por outro lado, esse aporte técnico específico pode colocar alguns participantes diretos da iniciativa como expectadores do processo de coleta de informações, sendo um desafio a **decodificação dos resultados** para que sejam apropriados pelos integrantes do grupo.

Outro cenário se observa em *Sobral de Futuro*. A agenda foi construída com menos tecnicidade e estudos científicos, mas a **identificação de assuntos prioritários** por meio de pesquisa junto à população foi percebida pelos representantes entrevistados do Comitê Gestor como um bom indicativo de inclusão.

A *Casa Fluminense* aporta ainda outra estratégia na construção da agenda. À eleição dos temas prioritários no território metropolitano, feita em conjunto com





a sociedade civil organizada, somam-se pesquisas e estudos preexistentes sobre as prioridades elegidas.

Quanto à disseminação das informações, as experiências em Sobral e Curitiba mostram um empenho por meio de consultorias especializadas, embora com diferentes focos. Enquanto a segunda apostou em um aplicativo de celular para realizar enquetes sobre os temas em debate, a primeira buscou traduzir tanto os conteúdos quanto as atividades do projeto de maneira mais extensiva, em *website* e outros meios de comunicação na cidade.

Em Três Lagoas foi possível observar a **articulação da construção da agenda** com o desenvolvimento do Plano Diretor da cidade. Isso demonstra que os estudos direcionados para o projeto *Três Lagoas Sustentável* também foram utilizados para política pública de ordenamento urbano. Esse alinhamento é bastante relevante, já que aponta para o uso das informações qualificadas pelo planejamento da gestão pública, bem como caminhos para a interação na formulação dessas duas políticas.

Deve-se ter em mente que **processos consultivos** não se traduzem automaticamente em participação de qualidade. Todos os esforços de comunicação e disseminação precisam ter uma busca ativa de contribuições pela disposição em agregar conhecimento e, se for necessário, reelaborar pressupostos. «

LENTE DE ANÁLISE

Agendas de desenvolvimento sustentável só fazem sentido se forem apropriadas pelas comunidades às quais se destinam, como instrumentos vivos de planejamento. No campo da governança, isso se dá na medida em que o espaço de construção coletiva também amplie e fortaleça as capacidades dos envolvidos.

Trata-se, como dito anteriormente, da possibilidade de decodificar e apropriar-se das informações relevantes sobre a cidade no processo de tomada de decisão, mas também de capacidade de diálogo e convivência na diversidade, por meio da qual se buscam consensos e alavancagem de sinergias e oportunidades comuns.

Esse fomento deve-se dar com um olhar de equidade. Quanto menores forem as assimetrias de conhecimento, poder e influência dentro do espaço de governança, maiores as chances de uma agenda ser encampada por toda a sociedade, superando conflitos e gerando legados de cidadania. Isso inclui tanto fatores tangíveis como intangíveis, igualmente: recursos técnicos, humanos e financeiros, estruturas, relações, regras, valores e comportamentos.

DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES

» A *CASA FLUMINENSE*, COM CARACTERÍSTICA de governança diferente das outras experiências, desenvolveu uma **capacidade significativa de articulação política e institucional**. Ao mesmo tempo que se comporta como *hub* de instituições da sociedade civil da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, também mantém atuação próxima às prefeituras e câmaras municipais, bem como à Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro. Essa habilidade de **acessar diversos públicos** e com **abertura de possibilidade de diálogo** é expressão de capacidades intangíveis.

Sobral, Três Lagoas e Curitiba, apesar de metodologias parecidas de construção de agenda e com grupos ou comitês gestores *multiator* estabelecidos, possuem diferentes desafios em torno do fortalecimento das capacidades locais.

Os municípios de Sobral e Curitiba têm experiência em processos de construção participativa. Especialmente em Sobral, a sociedade civil, a prefeitura e a academia se mostraram bastante preparadas para a **construção coletiva** da agenda local. Os próprios atores entrevistados descrevem o projeto como uma **visão comum**, com prioridades estabelecidas e que fortalece a participação cidadã.

Em Curitiba, todos os envolvidos diretamente no Comitê Gestor possuem muita **capacidade técnica e institucional**, assim como grande relação entre si, como um ativo de capital relacional. Isso permite avanços técnicos importantes na



construção da agenda. Contudo, como já mencionado, ainda há um espaço a ser preenchido por movimentos de base da sociedade civil. Justamente o alto nível de preparo apresentado pela atual composição do Comitê Gestor constitui condições ideais para capacitação e desenvolvimento de outros atores que venham a participar do espaço.

Em Três Lagoas, apesar de se apresentar um cenário mais frágil em cultura de participação, os atores envolvidos se mostram muito motivados. É uma oportunidade e também um desafio fomentar capacidades das instituições locais nas próximas etapas do processo.

Muitas vezes, as capacidades necessárias também estão fora das fronteiras do município. Uma **abordagem territorial sistêmica** deve preocupar-se também com a conexão à rede de políticas públicas que criam regiões a partir de sua lógica de gestão, assim como outros interesses e iniciativas que, embora externos,

incidem sobre uma mesma localidade.

Esse é um desafio ainda mais complexo – e tanto mais recompensador – quando se trata de abordagens propriamente territorialistas como a da *Casa Fluminense*, que transpõem limites político-administrativos para buscar integração das diferentes escalas de atuação no espaço metropolitano. Mesmo em processos focados em municípios individuais, é sempre proveitosa a **noção das relações recíprocas entre o território sobre o qual se quer intervir e o seu entorno**, seja para identificar e promover sinergias, seja para pensar em formas de evitar contraposição de esforços.

Como se vê, a implementação de uma agenda de desenvolvimento sustentável requer fortalecimento e desenvolvimento de capacidades, seja para a participação social, seja para a articulação institucional. É algo que demanda tempo de aprendizagem e disseminação em diferentes instâncias. «

TABELA 1:

Resumo dos resultados da análise nos quatro casos

	TRÊS LAGOAS SUSTENTÁVEL	CURITIBA 2035	SOBRAL DE FUTURO	CASA FLUMINENSE
REPRESENTATIVIDADE	Grupo gestor com pessoas interessadas e motivadas, mas a percepção local aponta falta de lideranças comunitárias .	Comitê gestor formado por instituições fortes , mas baixa participação da sociedade civil . Ausência de jovens é uma das preocupações apontadas.	Grupo gestor diverso e representativo. A percepção local é de necessidade de inclusão dos bairros periféricos e rurais, movimentos sociais e lideranças comunitárias no processo. Há forte participação de jovens e das universidades .	Organização da sociedade civil com olhar metropolitano. Sua rede de parceiros representa a RMRJ. A Casa "ajuda a dar voz" às organizações de atuação local.
TOMADA DE DECISÃO	Forte protagonismo dos líderes da iniciativa (Fibra/BID/Synergia/Prefeitura) na condução dos processos e tomada de decisão. Ao tempo das entrevistas, Grupo Gestor declarava baixo domínio da condução dos processos e das informações relevantes.	A condução da iniciativa está a cargo do Comitê Executivo (Prefeitura, Fiep, Arapyáú, Comunitas). O comitê gestor ainda não participa ativamente das decisões, funcionando como papel consultivo.	Protagonismo da consultoria na condução do processo de construção da agenda, porém com forte envolvimento do comitê gestor. Criou-se um espaço frutífero para construção coletiva .	A Casa conta com uma equipe do núcleo executivo e um conselho. O processo de elaboração da Agenda Rio 2017 deu-se considerando estudos e planos já existentes somados a fóruns de debate em vários municípios da RMRJ com caráter deliberativo , nos quais foram definidas prioridades e ações estruturantes.
TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO	Informações técnicas que embasam a agenda e dão credibilidade ao processo. Tecnicismo em excesso demanda forte decodificação para a disseminação das informações.	Há um aplicativo para consulta e contribuição da sociedade para os temas da agenda. Ainda há incerteza sobre como isso traz a efetividade da participação no processo.	Envolvimento de vários bairros e distritos na construção da agenda e com mecanismos de devolutiva previstos no método. A iniciativa também contou com apoio de consultoria específica de comunicação do projeto.	Fóruns para construção da agenda aconteceram de forma descentralizada na RMRJ, em diversos municípios. A agenda foi impressa e disponibilizada on-line para acesso público.
DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES	Capital social baixo, com pouca cultura de participação, mas integrantes demonstram grande motivação com a iniciativa. Instituições locais demandam fortalecimento para maior qualidade do engajamento .	Alta capacidade técnica e institucional no comitê gestor. Capital humano forte e integrantes bem articulados entre si. Com maior diversidade , comitê tem boas condições de contribuir com o fortalecimento de capacidades a outros atores relevantes.	Capital social forte: a cidade tem histórico de construção coletiva de agendas locais. Apesar disso, demandam-se mais esforços de engajamento e mobilização contínua para desenvolvimento de capacidades.	Capacidade institucional e política - boa articulação com diferentes partes interessadas.

4

UM CONTÍNUO CAMINHAR: RECOMENDAÇÕES PARA AGENDAS DE LONGO PRAZO

» **ELABORAR OS ALICERCES DE UMA** rota para a promoção do desenvolvimento sustentável, em colaboração com toda a sociedade, é por si só uma etapa transformadora, propícia a adensar vínculos de cidadania e a gerar novas e fortalecidas capacidades entre os envolvidos. Mas boa parte desses aprendizados segue sendo necessária ao longo de toda a vida útil de uma agenda, incluindo-se a implementação e o contínuo monitoramento de processos e resultados. **Neste capítulo, destacamos os principais desafios e recomendações para agendas de cidades sustentáveis no longo prazo, explicitando os papéis da participação e do controle social nos quatro pontos apresentados. «**

1 - PLANEJAMENTO MULTISSETORIAL: HARMONIZAR POLÍTICAS, INSTRUMENTOS E ESPAÇOS DE TOMADA DE DECISÃO

- ▶ Integrar com demais espaços e instrumentos de planejamento
- ▶ Atentar para antagonismos e sobreposição de esforços
- ▶ Promover apropriação e uso em outros espaços de participação
- ▶ Fiscalizar a transversalidade

» **NA PRÁTICA, UMA AGENDA DE DE-** desenvolvimento sustentável se desdobra para a vida real quando promove integração com os demais instrumentos de planejamento que orientam a gestão pública, tais como planos plurianuais, planos diretores, planos de bacia, zoneamento econômico ecológico, entre outros. Um passo crucial, portanto, é verificar e combater antagonismos entre as diferentes políticas e ações e evitar sobreposição de esforços.

Da mesma forma, isso passa por promover a apropriação e o uso da agenda de desenvolvimento sustentável em outros espaços de participação, como conselhos municipais, que, por sua vez, podem também demandar estratégias de fortalecimento. Ambientes de governança que representam múltiplos interesses, ainda que dedicados a uma área

específica, são especialmente frutíferos para o aprofundamento de transversalidade. A sociedade civil, cujo papel de fiscalização é essencial ao longo de toda trajetória, será beneficiada se a agenda estiver em debate nos variados canais de diálogo com o poder público.

Algumas estratégias dirigidas podem ajudar nesse processo. Por exemplo, o estabelecimento de um grupo de trabalho multissetorial dedicado à superação de um desafio específico da localidade é uma forma de dar concretude ao modo de pensar e agir que a sustentabilidade preconiza e pode ser uma oportunidade de engajamento também do poder legislativo. A adesão a outras iniciativas em rede, nacionais ou internacionais, possibilita pertencer a verdadeiras comunidades de aprendizagem, de onde se pode extrair diretrizes, manuais e outras lições. «



2 - RECURSOS: É IMPORTANTE TER ESTRATÉGIAS DESDE A ETAPA DE FORMULAÇÃO

- ▶ Dar as condições necessárias para implementação
- ▶ Planejar vínculo das estratégias a fontes de recursos e parceiros
- ▶ Explorar outros arranjos, tais como consórcios municipais
- ▶ Planejar recursos para a governança e coconstrução contínua
- ▶ Atentar para demandas de atores mais vulneráveis
- ▶ Identificar demandas e oportunidades não financeiras

» **TANTO MELHOR SERÁ O ENGAJAMENTO** das partes interessadas quanto mais clara for a percepção de que estão dadas as condições necessárias para implementação contínua daquilo que se planeja. Isso não significa, obviamente, que um único investidor deverá garantir o aporte de todo o capital necessário, mas significa, de fato, que às lideranças desse processo compete o planejamento de vinculação daquelas estratégias a fontes de recursos e eventuais parceiros capazes de levá-las a cabo.

Em *Três Lagoas*, por exemplo, a metodologia prevê um mapeamento de formas de financiamento dos temas presentes na agenda, sinalizando caminhos especialmente para o poder público local. Na ordem pública, o orçamento municipal já existente também pode ser reorientado, sem custo adicional para a sociedade e numa abordagem de agenda positiva. Um exemplo, ainda que de escala estadual, é o ICMS ecológico, que, em lugar de elevar impostos e taxas, prioriza o direcionamento de recursos com base em critérios de sustentabilidade, estimulando a criação e a consolidação de áreas naturais protegidas. Outros arranjos também são espera-

dos e devem ser explorados. Entre eles, os consórcios municipais se apresentam como saída interessante entre municípios que possuem desafios comuns, como no caso da gestão de resíduos sólidos e do transporte público em regiões metropolitanas. As PPP (Parcerias Público-Privadas) podem dar conta de certas questões nas cidades, com relevante consideração sobre a transparência do papel privado nesses espaços.

Além da própria implementação da agenda, a questão da disponibilidade de recursos passa também pela continuidade da governança e dos processos de construção participativa. Nas experiências observadas, não há definição de financiamento da governança para as próximas fases da agenda (exceto na iniciativa da *Casa Fluminense*), e isso se mostra uma preocupação entre todos os entrevistados, que entendem a animação do espaço, hoje realizada pelas consultorias, como essencial para a continuidade do processo. Preservar recursos para que haja facilitação de grupo por profissionais é uma forma de atentar às assimetrias, às flutuações de engajamento e à adequação do construto final às contribuições que foram oferecidas.

É natural imaginar que cada iniciativa de realização de uma agenda, e a depender da fase em que se encontra, vai demandar diferentes intensidades de acompanhamento e participação por partes dos atores sociais. Nem sempre esse envolvimento demandará contrapartida financeira ou estruturas administrativas mais complexas, como secretarias executivas. Entretanto, por vezes a indisponibilidade de recursos secundários, a título de ajuda de custo, pode acentuar disparidades em que atores mais capitalizados têm melhores condições de contribuir, enquanto outros tendem a ser paulatinamente aliçados. Trata-se de planejar e endereçar as diferentes necessidades do grupo para participação, em aspectos simples como materiais, transporte, alimentação e hospedagem, quando necessário.

Vale ressaltar que os estímulos mais efetivos não necessariamente serão financeiros. Alternativas como capacitação técnica e parcerias entre setores são frequentemente também eficazes. As possibilidades são inúmeras e a maneira de identificá-las está no entendimento negociado das necessidades dos públicos que se deseja alcançar, portanto uma abordagem francamente customizada para cada localidade e sua realidade particular. «



3 - DIÁLOGO INCLUSIVO: EQUILÍBRIO ENTRE CONHECIMENTO TÉCNICO E EXPERIÊNCIA REAL DOS CIDADÃOS AO LONGO DE TODA A TRAJETÓRIA

- ▶ Equilibrar e potencializar participação e conhecimento técnico
- ▶ Usar o acesso a boa informação como instrumento de mobilização
- ▶ Reconhecer a sabedoria e a experiência real dos cidadãos
- ▶ Entender o processo como oportunidade criar lastro na sociedade
- ▶ Identificar e combinar diferentes formas de acesso e diálogo

» NUMEROSAS DECISÕES PRECISARÃO

ser tomadas após a pactuação da agenda no que diz respeito às formas de colocá-la em prática, superando-se obstáculos e identificando-se alternativas de maior convergência. Em todos esses momentos, é preciso cuidado para promover tanto a abrangência da participação quanto a aplicação de referencial técnico e científico, de tal forma que uma dimensão potencialize a outra.

Às vezes, iniciativas desse tipo serão eficazes em mobilizar uma ampla diversidade de atores, mas que, sem acesso à melhor informação disponível para a tomada de decisão, terá dificuldade em reunir prioridades objetivas e eleger os caminhos com mais chance de sucesso. Por outro lado, espaços de governança excessivamente concentrados nos agentes de maior capacidade técnica tendem a perder de vista o necessário apoio das diferentes partes

interessadas, num regime de compromisso e corresponsabilidade que é essencial à implementação de ações. Principalmente, perdem a oportunidade de agregar o inestimável conhecimento que se forja com a experiência real dos cidadãos no cotidiano da cidade.

É esperado que diferentes componentes da agenda tenham maior ou menor intensidade de ambos os pré-requisitos, a depender da etapa em que se encontram. O importante é entender o processo como uma oportunidade de criar lastro na sociedade, aproveitando-se a qualidade técnica para expandir e socializar entre os diferentes atores o domínio sobre as informações e o conhecimento relevante, portanto ampliando-se a capacidade de diálogo em condições mais simétricas. Importa também lembrar que participação social verdadeiramente inclusiva não se restringe ao modelo assembleísta ou a um só espaço determinado. Antes, encontra melhor respaldo na combinação de diferentes formas de acesso e diálogo, a exemplo de fóruns digitais, aplicativos de celular para acompanhamento e colheita de propostas, disseminação de eventos de consulta por todo o território e pesquisas de opinião. «



4 - TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E MONITORAMENTO: CATALISADORES DO CAPITAL SOCIAL E DO FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES

- ▶ Monitorar a efetividade da agenda ao longo da implementação
- ▶ Planejar como um processo contínuo com verificações práticas
- ▶ Complementar dados com fortalecimento contínuo dos atores
- ▶ Construir processo participativo na construção de indicadores
- ▶ Preservar visão integradora evitando-se apropriação particular

» **UM MECANISMO FUNDAMENTAL PARA** o controle social é o monitoramento da efetividade da agenda ao longo de toda a sua implementação. Planejamento é um processo contínuo, não linear, uma vez que é preciso verificar na prática se as ações desencadeadas estão mesmo alcançando os resultados esperados. Muitas vezes, também, as circunstâncias mudam, surgem novos fatores que influenciam os caminhos da agenda e que podem requerer ajustes e repactuações.

Assim, o ferramental adequado de transparência e acesso à informação permitirá que a sociedade possa se organizar em torno da agenda tantas vezes quanto forem necessárias, de modo que a cada passo as capacidades se ampliam. Significa dizer que a oferta de informação é essencial, mas não suficiente. É preciso complementar a disponibilidade de

dados com fortalecimento contínuo dos atores sociais para uso e análise destes. Um processo também participativo de formulação dos indicadores para acompanhamento da agenda, por exemplo, é uma excelente forma de gerar domínio e apropriação do conteúdo tratado. Outra forma é confiar nas capacidades que os atores sociais já possuem para análise e aplicação de dados, fornecendo-os não apenas na forma de produtos de comunicação, mas também em estado bruto, amigável, para reaproveitamento em outros produtos diversos. Novamente, convidar e habilitar a sociedade para o melhor acompanhamento possível do processo de implementação possibilita preservar a visão integradora do desenvolvimento sustentável, evitando-se ainda apropriação de determinadas metas por grupos de interesse mais privilegiados. «



AGRADECIMENTOS

» **ESTE PROJETO TEVE A VALIOSA CONTRIBUIÇÃO** dos diversos representantes de instituições envolvidas nos quatro casos analisados, que compartilharam suas experiências e percepções. Nosso muito obrigado para Ana Jayme, Ana Maria Fonseca, Cláudia Muniz, Dirceu Deguti, Edima Aranha Silva, Eliano Pessoa, Expedito Vidal, Fábio Scatolin, Gina Paladino, Henrique Silveira, Izabelle Mont'Alverne, Jamil Assis, Jean Caris, José Carlos, Jussara Couto, Karlos Patrick Sousa, Lívia Souza, Luan Freitas, Mara Belchior, Marcia Casseb, Marília de Souza, Marisa Coutinho, Paulo Costa, Paulo Miranda, Pedro Strozenberg, Romualdo Teixeira da Silva, Sonia Apareci-

da de Camargo, Wilson Angelim e Yssys-say Rodrigues.

O projeto também contou com rico aconselhamento técnico de um grupo de especialistas convidados a acompanhar os trabalhos em dois encontros, orientando caminhos e alertando para conteúdos importantes. Nossos sinceros agradecimentos a Ana Letícia Silva, Anna Livia Arida, Anna Romanelli, André Luiz Pinto, Ciro Biderman, Danielly Viotto, Gabriel Siqueira, Georgia Pessoa, José Marcelo Zacchi, Juliano Borghi, Leão Serva, Marcos Vinicius de Campos, Neca Setubal, Oded Grajew, Paula Galeano, Pedro Jacobi, Rachel Biderman, Rafael Gioielli, Tomas Alvim, Walter Figueiredo e Zuleica Goulart. «



Referências bibliográficas

Banco Mundial/Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. 2017. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei**. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950ovPT.pdf?sequence=15&isAllowed=y>>

Beard, B. A.; Mahendra, A.; Westphal, M. I. 2016. **Towards a More Equal City: Framing the Challenges and Opportunities**. World Resources Report, 2016. Disponível em: <http://www.wri.org/sites/default/files/Towards_a_More_Equal_City_Framing_the_Challenges_and_Opportunities_0.pdf>

Harvey, D. 2012. **Direito à Cidade**. Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89.

Instituto Polis; Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC). 2011. **Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas**. Relatório Final – Arquitetura da

Participação no Brasil: avanços e desafios. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>>

Kranz, Patrícia. 1995. **Pequeno Guia: Agenda 21 Local. Rio de Janeiro**. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em www.agenda21local.com.br/download/Pequeno_Guia.pdf

Ministério das Cidades. 2004. **Plano Diretor Participativo - Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://polis.org.br/wp-content/uploads/Plano-Diretor-Participativo-1.pdf>>

Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. **Caderno de debate Agenda 21 e Sustentabilidade: Agenda 21 e a Sustentabilidade das Cidades**. Sem data. Disponível em: <http://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/agenda_sustentabilidade_das_cidades.pdf>

Ministério do Meio Ambiente. 2002. **Agenda 21 Brasileira: resultados da consulta nacional.** Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/resultcons.pdf>

Organização das Nações Unidas Brasil (ONU BR). 2015. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Nova York, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>

Reis, A. C. F. (org.). 2008. **Economia Criativa como estratégia de desenvolvimento:** uma visão dos países em desenvolvimento. São Paulo: Garimpo de Soluções. Disponível em: <<http://garimpodesolucoes.com.br/wp-content/uploads/2014/09/EconomiaCriativaPortugues.pdf>>

The International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI); The International Development Research

Centre (IDRC); The United Nations Environment Programme (UNEP). 1992. **The Local Agenda 21 Planning Guide.** Canadá, 1996. Disponível em: <<http://www.democratsagainstunagenda21.com/uploads/4/4/6/6/4466371/iclei.local-agenda-21.planning.guide.pdf>>

United Nations Environment Programme (UNEP). 2012. **Sustainable, resource efficient cities – Making it happen!**, 2012. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1124SustainableResourceEfficientCities.pdf>>

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). 2016. **Urbanization and Development: Emerging Futures.** World Cities Report, 2016. Disponível em: <<https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/03/WCR- Full-Report-2016.pdf>>.

United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). **Annual Report 2010.** Disponível em: <<https://unhabitat.org/un-habitat-annual-report-2010/>>

Anexo 1

Organizações e iniciativas mapeadas¹² para montagem do mosaico de temas associados a cidades sustentáveis (Figura 1)

A Batata Precisa de Você
A Cidade Precisa de Você
Acessibilidade Brasil
Acupuntura Urbana
Agenda Pública
Ajude Fácil
Akatu
Amarribo
Andi
ANTP- Associação Nacional de Transportes Públicos
Apê estudos em mobilidade
Artemisia
Ashoka
Associação Apoio ao Deficiente Físico
Associação Brasileira de Geriatria e Gerontologia
Associação Brasileira de Pesquisadores de Economia Solidária – ABPES
Associação pela Paz e Estudos da Violência
Associação Prato Cheio
Associação Toledense dos Atletas em Cadeira de Rodas
Avante
Banco de alimentos
Bike Anjo
Bogotá Como Vamos
C40
Canal MOVA-SE
Cartagena Como Vamos
Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital (CEADD)
Centro Mario Molina
Childhood Brasil
Cidade a pé
Cidade Acessível
Cidade Ativa
Cidade Criativa | Transformações Culturais (CCTC)
Cidade Democrática
Cidade do Conhecimento USP
Cidades para Pessoas
Cidades Sem Fome
Ciudad Saludable
Climate for Health
Cochabamba nos Une
Colab
Colab.re
Colectivo Cuenca Ciudad para Vivir
Coletivo Arrua
Coletivo Rua
Comida Invisível
Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre)
Conectas Direitos Humanos
Cooperativa Central Base de Apoio ao Sistema Ecosol no DF
Coopermiti
Couchsurfing
Democracia Digital
El Pacto Industrial de la Región Metropolitana de Barcelona
Ellen Macarthur Foundation
Endeavor
Engajamundo
Escola de Consumo Responsável
Escola de Governo
Escola Design Thinking
Essas Mulheres
Fa.vela
Faculdade Saúde Pública USP
Faders - Acessibilidade e Inclusão
Fazedores
FCVV
FGV - Diretoria de Análise de Políticas Públicas (Dapp)
FIA Foundation
Fiocruz

12 - Levantamento com base em informações públicas secundárias, sem contato direto com as organizações

Fleety
Floripa Acessível
Fora do Eixo
Fórum Brasileiro de Segurança Pública
Fórum de Juventudes RJ
Frente 3 Fevereiro
Fundação Abrinq
Fundação Amazonas Sustentável
Fundação Catarinense de Educação Especial
Fundação de Atendimento de Deficiência Múltipla (Fadem)
Fundação Feac
Fundação Tênis
Fundación Capital
Fundación Corona
Fundo Baobá
Garimpo de Soluções
Geledés - Instituto da Mulher Negra
Green Building Council
Greenpeace
Grupo Arco-íris
Grupo de estudos e Pesquisas Epidemiológicas em Atividade Física e Saúde (Gepaf)
Grupo de Interferência Ambiental (GIA)
Global Cities Index e Global Cities Outlook
Grupo de Resíduos Sólidos (GRS/UFPE)
Grupo de Trabalho Mobilidade Urbana da Rede Butantã
Grupo dignidade
Grupo Opni
Health City Maps
Hortelões Urbanos
Iclei - Local Governments for Sustainability
Impact Hub
Incubadora Pública de Empreendimentos Econômicos solidários
Indica
Indiegogo
Indoor Air Quality Association
Institute of Air Quality Management
Instituto 5 Elementos
Instituto Auá
Instituto Ayrton Senna
Instituto Banco Palmas
Instituto Bola Pra Frente
Instituto Chão
Instituto de Ações, Projetos e Pesquisas Sociais (Inappes)
Instituto de La Ciudad - Quito
Instituto Doe Seu Lixo
Instituto Esporte e Educação
Instituto Fonte
Instituto Hélio Beltrão
Instituto Igarapé
Instituto Kairós
Instituto Liberal
Instituto Mobilidade Verde
Instituto Nossa Ilhéus
Instituto Paulista da Mulher
Instituto Pólis
Instituto Quintessa
Instituto Rios e Ruas
Instituto São Paulo Contra Violência
Instituto Saúde e Sustentabilidade
Instituto Zero a Seis
Iser
Justiça de saia
Kickstarter
Knowledge Economy Institute
Knowlegde Economy Foundation
La Paz Como Vámos
Labhacker
LabMob (Laboratório de Mobilidade Sustentável)
Lixo e Cidadania
Marginaliaria
Medellin Como Vamos
Mekei
Meu Recife
Meu Rio
MICC - Associação de Integração Campo Cidade

Minha Blumenal
Minha Campinas
Minha Curitiba
Minha Garopaba
Minha Ouro Preto
Minha Porto Alegre
Minha Sampa
Mobilize – Mobilidade Urbana
Sustentavel
MobLab – Laboratório de Mobilidade
Movimento 90°
Movimento Boa Praça
Movimento de Moradia Para Todos
Movimento Humanos Direitos
Movimento Nacional de Direitos
Humanos
Movimento Nacional dos Catadores de
Materiais Recicláveis
Municípios Sustentáveis: construindo
caminhos para uma gestão
compartilhada do território - projeto
Cotriguaçu Sempre Verde
New Cities Foundation
Novos Urbanos
Núcleo de Estudos da Violência da USP
Núcleo Digital
Nuestra Córdoba
Nuestra Mendoza
O CIDADE – Centro de Assessoria e
Estudos Urbanos
Observatório das Favelas
Observatório das Metrópoles
Observatório de Segurança Pública da
Unesp – (OSP)
Observatório do Clima
Observatório do Recife
Ocupe e Abrace
Odora
ONG Qualivida
Open Government Partnership
Open Knowledge Brasil
Organicsnet
Parceiros da Educação
Passagem com Arte
Periferia em Movimento
Periferia Invisível
Pimp my carroça
PLAN Brasil
Planning and Community Health Center
Plataforma da Qualidade do Ar
Poro - Intervenções urbanas e ações
efêmeras
Portal do Consumo Responsável
Project for Public Spaces
Projeto Água
Projeto Velho Amigo
Projeto Vem Ser
Raiz Urbana
Raízes em Movimento
Red Ciudades
Rede Clima
Rede Nossa São Paulo
Rede Nossas Cidades
Resgatando vidas e devolvendo
esperança
Rios (in)visíveis
SampaPé!
Save Food Brasil
Sebrae
Social Good
Stgo. Makerspace
Sustainable Cities Institute
Teto
Trata Brasil
UnaCiudad para todos
Unicef
Unisol Brasil - Central de Cooperativas e
Empreendimentos Solidários
Urban Land Institute
Vá de Bike
World Health Organization
World Watch Institute
World Wildlife Fund (WWF)
WRI – Ross Center for Sustainable Cities

Anexo 2

Roteiro de campo – base para entrevistas realizadas em Curitiba, Sobral, Três Lagoas e Rio de Janeiro entre outubro e novembro de 2016

1. PONTO DE PARTIDA

- a. Características gerais da cidade
- b. Quem estava envolvido em impulsionar o projeto?
- c. Percepção sobre a metodologia utilizada

2. FORMAÇÃO DO GRUPO GESTOR / COMITÊ / COLEGIADO

- a. Como se deu a formação do grupo?
- b. Qual mandato?
- c. Quem faz parte?
- d. Quem fica de fora?
- e. Periodicidade dos encontros
- f. Como o grupo se comunica?
- g. Qual institucionalidade?

3. CONSTRUÇÃO DA AGENDA

- a. Como as pautas se formaram?
- b. Quem faz/fez parte?
- c. Quem fica/ficou de fora?
- d. Processo contou com consulta pública?
- e. Conexão entre a agenda desenvolvida e as políticas públicas: isso foi discutido?
- f. Há conexão com outros espaços de participação social? Quais são eles?

4. IMPLEMENTAÇÃO

- a. Formato do arranjo/governança & atores envolvidos
- b. Como se dá a comunicação entre os atores envolvidos?
- c. Como se dá a tomada de decisão? Quem está envolvido?
- d. Existe algum recurso (público, privado, misto) disponível para a execução da agenda?
- e. Quais os riscos de não implementação? O que poderia ser feito para minimizá-los?

5. MONITORAMENTO

- a. Qual o arranjo previsto?
- b. Que articulações foram/serão necessárias?
- c. Há canais de acesso a informação? Que tipo de informação esta disponível? As informações são úteis, acessíveis, fáceis de compreender?

6. CONSIDERAÇÕES GERAIS

- a. O que chama mais atenção em todo esse processo?
- b. As capacidades institucionais dos atores envolvidos estavam suficientes/adequadas para envolvimento no processo?
- c. Quais são as perspectivas futuras?